

Українська академія внутрішніх справ

На правах рукопису

КУРІННИЙ ЄВГЕН ВОЛОДИМИРОВИЧ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА БАНКІВСЬКОЇ
СИСТЕМИ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ.**

Спеціальність 12.00.07. - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право.

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 1996 р.

Дисертацією є рукопис

ЛНБ України ім. В. Стефаніка



00739607 (W)

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Української академії внутрішніх справ

Науковий керівник - доктор юридичних наук, заслужений юрист України, професор І. П. Голосніченко

Офіційні опоненти - доктор юридичних наук

Н. Р. Нижник

- кандидат юридичних наук

В. І. Олефір

Провідна організація - Академія Служби безпеки України.

Захист відбудеться "26" березня 1996 року на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 01.56.01 при Українській академії внутрішніх справ (252035, м. Київ-35, Солом'янська пл., 1).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Української академії внутрішніх справ (252035, м. Київ-35, Солом'янська пл., 1).

Автореферат розісланий "26" липня 1996 року

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

кандидат юридичних наук

старший науковий співробітник

ЛНБ ім. В. Стефаніка
АН України

В. І. Женунтій

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Однею з головних ознак економічного благополуччя держави є її розвинута та стабільно функціонуюча банківська система. Без активної роботи банків, широкого залучення фінансових ресурсів, що є у їх розпорядженні, неможливі ні структурна перебудова економіки, ні наступне зростання виробництва в Україні.

Банківська система невидимими фінансовими артеріями пов'язана з усіма соціально-економічними сферами суспільства. Рівень її цивілізованості та належного розвитку визначається у першу чергу тісним та обопільним зв'язком з процесом матеріального виробництва.

Відносини, що відбуваються у банківській сфері, враховуючи їх велике значення, не можуть бути поза увагою державних структур. Тому кожна країна змушена спрямовувати їх у чітко регламентовані законодавством рамки. Ця проблема залишається актуальною й для України, що не так давно стала на шлях свого незалежного існування.

Законодавче оформлення реформування банківської системи України було розпочате ще за часів СРСР у 1990 році, прийняттям законів "Про Державний банк СРСР" та "Про банки і банківську діяльність". Тоді ж, без належних розрахунків та правового забезпечення, розпочався курс на лібералізацію банківської діяльності, який супроводжувався не завжди доцільним та законодавчо досконалим процесом зміни форми власності більшості державних банківських установ.

У 1991 році був прийнятий Закон України "Про банки і банківську діяльність". Концептуально він не відрізнявся від зазначених вище загальносоюзних законів, що призвело до майже автоматичного продовження розпочатої раніш банківської реформи і в умовах незалежності України.

Не маючи великого сенсу вкладати грошові ресурси у матеріальне виробництво, комерційні банки переорієнтували основну роботу на кредитування торгівельно-посередницької діяльності, що характеризується швидким оборотом капіталу.

Користуючись недосконалою правовою регламентацією функціонування, недостатнім контролем з боку НБУ та правоохоронних органів, велика кількість керівного персоналу банків вдавалась до

відвертих зловживань та корисливих правопорушень. Очевидним фактом стало поширення впливу на банківську діяльність окремих організованих кримінальних угруповань.

Не дивлячись на те, що державі в останній час вдалося певним чином поліпшити керованість процесами, що відбуваються у вітчизняній банківській системі, стан, у якому перебуває зазначена економічна сфера України, не позбувся кризових ознак. Розвиток банківських установ зокрема, та вітчизняного інституту фінансових посередників взагалі, продовжують супроводжувати негативні явища, що викликають у більшості населення недовіру до їх діяльності.

Одна з головних причин цього полягає у недосконалій організації державного управління банківською системою України, складовою часткою якого виступає адміністративно-правова охорона, що забезпечує належний рівень державно-управлінських відносин у цій сфері.

Питання, пов'язані з даною проблемою є досить актуальними і водночас маловивченими. Дотепер, у вітчизняній правовій науці відсутні окремі праці, присвячені організації державного управління банківською системою та її адміністративно-правовій охороні.

Деякі аспекти, що зачіпають цю проблему фрагментарно розглядалися в працях В.Б.Авер'янова, Д.Н.Вахраха, І.Л.Бачила, А.С.Васильєва, І.І.Веремєєнка, В.Г.Вишнякова, Л.К.Воронової, І.П.Голосніченка, І.С.Гуревича, Є.В.Додіна, М.М.Дорогих, Л.В.Коваля, В.В.Копейчикова, А.П.Клошніченка, О.Ю.Луньова, В.М.Манохіна, В.М.Марчука, Н.Р.Нижник, А.В.Новікова, В.Ф.Опришка, І.М.Пахомова, Г.І.Петрова, Л.Л.Попова, Є.О.Ровинського, А.О.Селіванова, В.О.Туманова, В.В.Цветкова, Ю.С.Шемшученка, О.М.Якуби.

Таким чином, існує нагальна потреба детального вивчення питань організації та здійснення адміністративно-правової охорони банківської системи як складової частини процесу державного регулювання зазначеної економічної галузі.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження є правові відносини в галузі банківської системи та відносини їх захисту, які потрібно регулювати нормами адміністративного права, практика адміністративно-правової охорони банківської системи України.

Предмет дослідження становлять основні закономірності, пов'язані з організацією і практичним забезпеченням адміністративно-правової охорони вітчизняної банківської сфери.

Мета та завдання дисертаційного дослідження. Мета роботи полягає в комплексному вивченні теоретичних, практичних та законодавчих аспектів проблеми організації адміністративно-правової охорони, як невід'ємної складової частини процесу державного управління банківською системою України, обґрунтуванні потреби запровадження нової моделі державного управління вітчизняною банківською сферою, одним із чинників успішного функціонування якої є відповідно організована її адміністративно-правова охорона.

Для досягнення цієї мети потрібно вирішити наступні завдання:

- проаналізувати процес становлення банківської системи України та організацію державного управління нею;

- вивчити існуюче законодавче визначення терміну "банк" на предмет його повноти та наявності у ньому критеріїв відмінності банку від інших фінансово-кредитних установ;

- на підставі аналізу тенденцій розвитку вітчизняної банківської системи, позитивного зарубіжного досвіду, здійснити вибір моделі державного управління банківською системою України, довівши ефективність та надійність її конструкції;

- виробити визначення адміністративно-правової охорони банківської системи, як однієї з основних складових нової моделі державного управління даною економічною сферою;

- запропонувати поділ процесу здійснення адміністративно-правової охорони банківської системи України на певні стадії і режими та розкрити їх основний зміст;

- проаналізувати питання, пов'язані з інститутом банківської таємниці (важливого компоненту інформаційних відносин, що лежать в основі відносин адміністративно-правової охорони банківської системи), внести обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення його законодавчих положень;

- на підставі аналізу повноважень структур МВС, що ведуть боротьбу з економічними правопорушеннями (Державної служби боротьби з економічною злочинністю та підрозділів по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування), довести доцільність їх об'єднання у єдину структуру - Фінансову поліцію, що повинна стати одним із основних суб'єктів адміністративно-правової охорони банківської системи України.

Методологічна основа та методика дослідження. Методологічну основу дисертації складають положення, пов'язані з об'єктивною

залежністю змісту державного управління банківською системою від факту перебування вітчизняної економіки у перехідному періоді свого розвитку, ступеню правової врегульованості діяльності банківських підприємств, їх спроможності до забезпечення належної самоорганізації та самоконтролю, а також динаміки протиправних посягань, пов'язаних з функціонуванням складових елементів банківської системи.

Загальним методом цього дослідження є діалектичний метод пізнання соціально-правових явищ, пов'язаних з процесом організації адміністративно-правової охорони банківської системи України. Застосовані також методи: історико-правовий, порівняльний, системний, логічний, анкетування, інтерв'ювання та спостереження. Юридичною базою дослідження є Конституція України, Конституційний Договір, Закони України "Про банки і банківську діяльність", "Про міліцію", "Про інформацію", інші законодавчі та підзаконні акти. Література загальної теорії права, зарубіжні видання з питань державного управління банківською системою, державному, адміністративному та фінансовому праву, що має відношення до організації адміністративно-правової охорони банківської системи.

Обґрунтованість та достовірність результатів дослідження.

Положення, висновки та рекомендації, які є в дисертації, базуються на широкому науково-теоретичному, нормативному, а також на зібраному практичному матеріалі. Опитана значна кількість посадових осіб структур Нацбанку України, Мінфіну України, представників керівництва комерційних банків. Емпіричну базу дослідження також складають матеріали анкетування 200 респондентів (практичних співробітників спецпідрозділів МВС, що ведуть боротьбу з правопорушеннями у кредитно-банківській сфері).

Наукова новизна. Проведеному науковому дослідженню, на думку автора, властива наукова новизна, яка полягає в тому, що воно є першим в Україні комплексним дисертаційним дослідженням проблеми організації адміністративно-правової охорони вітчизняної банківської системи.

На захист виносяться наступні положення:

- визначення банківського підприємства та критерії його відмінності від інших фінансово-кредитних підприємств;
- обґрунтування необхідності впровадження в Україні моделі державного управління банківською системою, в основі якої лежить законодавчо закріплений порядок розподілу повноважень між НБУ та

Урядом (на прикладі Франції);

- пропозиція трансформації існуючої двохрівневої банківської системи України у трьохрівневу, третій рівень якої складали б фінансово-кредитні підприємства небанківського типу (трастові, інвестиційні, страхові компанії та інші інституції);

- потреба утворення нових державних органів - складових моделі державного управління банківською системою України, та їх основне функціональне призначення;

- поняття адміністративно-правової охорони банківської системи України та відмінності між її профілактично-попереджувальним та захисним рівнями;

- необхідність впровадження стадій та режимів адміністративно-правової охорони банківської системи України, та їх основний зміст;

- розповсюдження дії інституту банківської таємниці, крім банків на інші фінансово-кредитні підприємства, яким, з причин наявності довірливих відносин, відомий зміст комерційних таємниць їх клієнтів;

- пропозиція реорганізації структур МВС України - Державної служби боротьби з економічною злочинністю та підрозділів боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування у єдину структуру - Фінансову поліцію, що функціонуватиме в системі МВС та виконуватиме роль одного з основних суб'єктів адміністративно-правової охорони банківської системи України.

Практичне значення дисертації. У разі впровадження у життя висновків і пропозицій, які містяться у дисертації, виникає реальна можливість поліпшення процесу становлення банківської справи в Україні, його значного звільнення від негативного впливу тих небезпечних явищ та тенденцій, що супроводжують зазначений процес зараз. Переведення розвитку інституту фінансових посередників в Україні у більш кероване з боку держави русло.

Реалізація пропозицій дисертації вимагатиме перегляду існуючої дотепер організації державного управління банківською системою України, спонукатиме до його наповнення більш вдосконалим та суворішим законодавчо-правовим змістом, посиленню контрольних-наглядних функцій держави відносно фінансово-кредитних підприємств.

Результати дослідження можуть широко використовуватись під час законодавчого процесу, пов'язаного з вдосконаленням організації державного регулювання банківської діяльності, зокрема, при

розробці концепції розвитку банківської системи України. Окремі положення дисертації доцільно використовувати у навчальному процесі юридичних ВУЗів України, в курсах "Адміністративне право" та "Фінансове право".

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дисертації були відображені в п'ятьох наукових публікаціях. Результати роботи викладались у ході проведення двох міжнародних науково-практичних конференцій "Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти" (Київ, 10-11 березня 1995 року) та "Україна - Європейський союз: проблеми зовнішньоекономічної діяльності та перспективи співробітництва" (Київ, 22-23 листопада 1995 року), засіданнях кафедри адміністративного права Української академії внутрішніх справ.

Структура дисертації. Дисертація складається з вступу, двох глав, висновків, списку літератури та додатку.

З М І С Т Р О Б О Т И

У вступі обґрунтовується вибір та актуальність теми, визначається мета, завдання і методологічні основи дослідження, наукова новизна та практична значимість його результатів.

Перша глава дисертації - "Організація державного управління банківською системою України" присвячена дослідженню організаційно-правових питань, що стосуються процесу державного регулювання вітчизняної банківської системи.

У першому параграфі - "Організаційно-правова характеристика розвитку вітчизняної банківської системи" - аналізується процес становлення банківської системи України та обґрунтовується потреба перегляду організації її державного управління.

Початок інтенсивного розвитку вітчизняної банківської справи пов'язаний з другою половиною XIX століття і був обумовлений стрімким поширенням капіталістичних відносин у тодішній Російській імперії.

У порівнянні з більшістю економічно розвинутих країн Європи, насамперед Францією, Великобританією та Німеччиною, зазначений процес мав свої особливості, серед яких: відсутність власного історичного досвіду та сталих традицій банківської діяльності; функціонування Держбанку Росії у складі мінфіну; здійснення суво-

рого контролю за діяльністю банківських установ та його недостатній рівень щодо інших фінансово-кредитних організацій (банкірських будинків, контор, міняльних лавок тощо).

Становлення вітчизняної банківської системи за стандартами, близькими до інших європейських країн, було на тривалий час перервано після Жовтня 1917 року. Банківська справа за часів СРСР набула обмежено-спотворений зміст, який характеризували державна монополія на банківську діяльність та банківський капітал, вузькість спектру послуг, що надавались банківськими установами. Державний банк СРСР був складовою частиною уряду, його діяльність підпорядковувалась потребам мінфіну.

Реформування банківської системи СРСР розпочалося наприкінці 80-х років і співпало з загальною кризою радянського суспільства, в основі якого були не лише соціально-економічні, а й політичні чинники.

Після здобуття Україною незалежності, без належних обрахунків та правового забезпечення, мав своє продовження розпочатий ще за часів СРСР курс на лібералізацію банківської діяльності, який супроводжувався не завжди доцільним та законодавчо досконалим процесом зміни форми власності більшості державних банків.

Відповідно до статті 1 Закону України "Про банки і банківську діяльність" від 20 березня 1991 року, зараз в Україні функціонує двохрівнева банківська система: верхній рівень складає Національний банк України, нижчий - комерційні банки.

На перше січня 1996 року в Україні діяло 217 банків. Середній розмір статутного фонду вітчизняного комерційного банку становить 2,3 млн. ЕКЮ, у Києві - 4,5 млн. ЕКЮ.

Не дивлячись на зростання деяких кількісних показників банківської системи України, її роль у процесах фінансового оздоровлення економіки, зміні несприятливої структури народного господарства нашої країни є незначною і далекою від її головного функціонального призначення.

У порівнянні з 1994 роком, питома вага довгострокових позик, виданих комерційними банками у 1995 році, скоротилась на 2,7 відсотків і становить всього 12 відсотків.

Довіра громадян до діяльності комерційних банків зокрема, та інституту фінансових посередників в цілому, суттєвим чином підірвана, завдяки некваліфікованим, а іноді протиправним діям з боку керівного персоналу деяких фінансово-кредитних підприємств. У

більшості випадків, це стає можливим завдяки відсутності дієвого механізму ліцензування та контролю за діяльністю цих установ з боку НБУ та Мінфіну України.

Криза, що охопила функціонування інституту фінансових посередників в Україні (основне місце у якому належить комерційним банкам), показує нам певну схожість її чинників у порівнянні з характеристиками ситуації, що склалася у Росії на початку ХХ століття, а саме: суттєве відставання розвитку вітчизняної банківської справи від світових стандартів; незавершеність становлення банківської системи; її функціонування в умовах тяжкої економічної кризи та недосконалого законодавства; часте ігнорування керівництвом банків інтересів держави заради власного швидкого збагачення: слабка керованість державою діяльності небанківських фінансово-кредитних інституцій.

Позитивне вирішення проблеми виведення інституту фінансового посередництва України з кризового стану, у першу чергу пов'язується з переглядом організації державного управління кредитно-банківською системою. Це дозволить значно зменшити кількість причин, що лежать в основі тих негативних явищ, які супроводжують розвиток цієї сфери в Україні.

Другий параграф - "Поняття банку, та його відмінності від інших фінансово-кредитних інститутів" присвячений теоретичним положенням визначень термінів "банк" і "небанківська фінансово-кредитна інституція".

Діюче визначення банку, що передбачене статтею 2 Закону України "Про банки і банківську діяльність" є недосконалим, бо не містить чітких критеріїв банку.

Враховуючи особливості розвитку елементів вітчизняної банківської системи, тенденції, що характеризують її становлення, а також загальновизнані характеристики банку з точки зору світового досвіду, визначення терміну "банк" пропонується викласти у наступній редакції: "Банком визнається підприємство, що є юридичною особою, виконує обов'язковий мінімум видів фінансових операцій (депозитні, кредитні та розрахункові операції, здійснює обмін валюти, надання консультативних послуг з питань, пов'язаних з фінансами), функціонує у суворій відповідності до положень свого затвердженого статуту і на підставі спеціальної державної ліцензії".

Запропонований варіант змінює статус банку з установи на підприємство і буде більше спонукати наближення діючих в

Україні банків до виробничої сфери.

Для функціонуючої зараз банківської системи України введення квоти обов'язкових видів фінансових операцій повинно мати позитивні наслідки. Дозволить суттєво наблизити форму банківської діяльності до стандартів розвинутих країн, що у недалекому майбутньому неминуче призведе до більшої цивілізованості змісту їх роботи.

У запропонованому визначенні банку, його функціонування тісніше пов'язується з статутом, зміст якого повинен суворо відповідати діючому законодавству і вимогам нормативно-правових актів НБУ та інших державно-владних структур, що регламентують банківську діяльність. У разі недотримання цих вимог, статут не набуває державного затвердження, що означає припинення процедури державної реєстрації банку.

Під небанківською фінансово-кредитною інституцією, пропонується вважати підприємство, що є юридичною особою, виконує обмежене коло фінансових послуг та операцій, котрі мають відповідати його видовій спеціалізації і у своїй сукупності не складають обов'язковий мінімум банківських операцій. Зазначене підприємство функціонує у суворій відповідності до положень свого затвердженого статуту.

В основі наведеного визначення лежить згаданий вже критерій відмінності між банком та небанківським підприємством - види фінансових операцій, які є обов'язковими для банку. Небанківське підприємство може виконувати їх лише частково, але ні в якому разі повністю. Неспроможність ведення розрахункових операцій без посередництва банку є теж однією з головних ознак роботи небанківських підприємств.

Запропоновані варіанти визначень термінів "банк" та "небанківське фінансово-кредитне підприємство" переслідують мету не тільки показати відмінності, які безумовно є між ними, але й ті спільні риси, що притаманні цим інституціям.

У третьому параграфі - "Модель державного управління банківською системою України" аналізується зарубіжна практика державного регулювання банківської сфери, пропонується нова конструкція моделі державного управління вітчизняною банківською системою.

Зміст державного управління банківською системою характеризується двома аспектами: адміністративно-правовим та фінансо-

во-правовим. Норми першого регулюють державно-управлінські відносини, що пов'язані з організацією роботи її складових елементів - НБУ та комбанків. Фінансово-правові норми регулюють відносини, які носять суто грошово-матеріальний характер і є особливим різновидом економічних відносин.

Щоб процес державного управління був максимально ефективним, він повинен проходити в рамках певної моделі.

В основі моделі державного управління банківською системою, лежить співвідношення повноважень центробанку та уряду щодо регулювання банківської діяльності. Ці повноваження поділяються на три головні групи: виробіток державної грошово-кредитної політики; впровадження її у життя; здійснення контрольно-наглядових функцій по відношенню до комбанків.

У залежності від порядку розподілу повноважень регулювання банківської діяльності між урядом та центробанком, можна виділити дві полюсні моделі: центробанк повинен бути агентом міністерства фінансів, для того щоб проводити на практиці урядову політику; центробанк повинен бути незалежним від уряду, щоб гарантувати стабільність фінансової політики, незалежно від контролю політично-владних структур.

Найбільш близькою до першої моделі є організація державного управління банківською системою у Великобританії. Принципи функціонування другої моделі значним чином реалізовані у діяльності Бундесбанку.

Однак, у більшості держав, існує третя - "проміжна" модель, у рамках якої встановлені принципи взаємодії уряду з ЦБ, при певній незалежності останнього. Прикладом цього може служити Франція. Банківська система даної країни складається з трьох рівнів: Банк Франції; комбанки; та спеціалізовані фінансово-кредитні установи (інвестиційні, страхові компанії, пенсійні фонди та ін.).

Головну роль у державному регулюванні банківською сферою відіграють міністерство економіки і фінансів та Банк Франції, вони здійснюють регламентацію діяльності складових елементів банківської системи та розробляють рекомендації уряду з проблем економіки та грошово-кредитної політики.

Функції державного управління банківською системою Франції здійснюють чотири спеціальні державні структури (Національна кредитна рада, Комітет банківської регламентації, Комітет кредитних установ та Банківська комісія).

Національна кредитна рада виконує консультативні функції, велику дослідницьку роботу, готує рекомендації щодо грошово-кредитної політики. У її складі представлені уряд, парламент, Банк Франції, профспілки, експерти та ін.

Комітет банківської регламентації встановлює правила функціонування кредитних установ.

Третій контрольний орган - Комітет кредитних установ, займається вирішенням більш поточних проблем. У його компетенції - видача ліцензій та атестація фінансово-кредитних підприємств.

Четверта державна структура - Банківська комісія, здійснює адміністративний нагляд за дотриманням законодавства, перевіряє законність операцій всіх елементів банківської системи Франції.

Керуючий Банком Франції очолює Банківську комісію та Комітет кредитних установ, міністр економіки і фінансів є президентом Національної кредитної ради та Комітету банківської регламентації, функції віце-президента двох останніх органів виконує керуючий Банком Франції.

Безперечно, в Україні не потрібно безоглядно копіювати "французьку" модель, однак використання її головних ознак є доречним. Серед них найперше заслуговують на увагу: рівноправні, партнерські взаємини парламенту, ЦБ і урядових структур щодо вироблення та втілення у життя державної фінансово-кредитної політики; державне заохочення безпосереднього наближення діяльності банків до матеріального виробництва; належність до банківської системи широкого кола фінансово-кредитних підприємств небанківського типу; суворе та ефективне здійснення адміністративно-правової охорони банківської системи.

Функціонуючу зараз двохрівневу банківську систему України (НБУ та комбанки) пропонується доповнити третім рівнем, який складали б спеціалізовані фінансово-кредитні інститути (інвестиційні, трастові, страхові компанії, ломбарди, пенсійні фонди та ін.).

Зазначений крок має позитивно вплинути на цілісність кредитної системи України, забезпечить її функціонування у більш уніфікованому правовому полі, сприятиме комплексному виведенню інституту фінансових посередників з кризового стану, дасть змогу забезпечити належну адміністративно-правову охорону діяльності фінансово-кредитних підприємств.

Як показала практика функціонування банківської системи Фран-

ції, залучення до неї третьої ланки, яка складається зі спеціалізованих фінансово-кредитних інституцій, мало позитивні результати як для держави, так і для цих підприємств.

Пропозиції щодо доцільності розширення банківської системи до трьох рівнів, можна зустріти у роботах провідних російських вчених-фінансистів.¹

Конструкція моделі державного управління банківською системою України повинна складатись з трьох основних елементів: Ради з питань національної фінансової та грошово-кредитної політики; Комітету регламентації кредитної діяльності та Банківської інспекції.

Головним функціональним призначенням першого органу повинні стати: організація ефективного процесу державного управління фінансовою і грошово-кредитною сферами та надання чітких орієнтирів для безпосередніх виконавців державної політики у вказаних економічних галузях. Важливість проблем, якими буде займатись Рада з питань національної фінансової та грошово-кредитної політики, визначає особливості його складу. На нашу думку, до неї насамперед мають увійти народні депутати України, члени відповідних парламентських комісій, керівники урядових структур (Мінфіну, Мінекономіки, Антимонопольного комітету) НБУ, Фонду держмайна.

Другий орган - Комітет регламентації кредитної діяльності займатиме центральну ланку у пропонованій моделі державного управління банківською системою і буде здійснювати функції державної реєстрації та безпосереднього регулювання діяльності елементів трьохрівневої банківської системи України. Очолює цей орган Голова Правління НБУ, посаду його заступника займає Міністр фінансів України.

Банківська інспекція - є останньою структурою у запропонованій моделі. Її утворення переслідує наступні цілі: забезпечити належну адміністративно-правову охорону банківської системи України; максимальним чином використати можливості структур Мінфіну у контрольно-наглядovому процесі за діяльністю фінансово-кредитних підприємств. На відміну від двох попередніх складових моделі дер-

¹Див. Красавина Л.Н. К обсуждению проекта Долгосрочной концепции развития денежно-кредитной системы России // Деньги и кредит.- 1993.- N 14.- С. 11.

жавного управління банківською системою України, Банківська інспекція повинна мати власні територіальні структури на обласному та міжрайонному рівні. Центральний апарат та територіальні підрозділи Банківської інспекції формуються з посадових осіб Мінфіну та НБУ (державної податкової інспекції, державної контрольно-ревізійної служби, Департаменту банківського нагляду). Очолює цю інспекцію представник Мінфіну, його заступник - один з членів Правління НБУ. Зазначені керівні особи одночасно є заступниками відповідно Міністра фінансів та Голови Правління НБУ.

Друга глава дисертації - "Організація адміністративно-правової охорони банківської системи України" присвячена науковому аналізу здійснення державного контрольно-наглядового процесу щодо складових елементів вітчизняної банківської сфери.

У першому параграфі - "Поняття адміністративно-правової охорони банківської системи" розглядається коло питань, пов'язаних із визначенням терміну "адміністративно-правова охорона банківської системи", існуючими відмінностями між її профілактично-попереджувальним та захисним рівнями.

Процес державного управління банківською системою України буде неповним і занадто вразливим, якщо навіть оптимальна схема його організації не забезпечуватиметься належною адміністративно-правовою охороною. Потреба у ній виникає під час реалізації державно-управлінських повноважень органом державної влади, і може здійснюватись як ним самим, так і іншою спеціальною правоохоронною чи контрольно-наглядовою структурою.

Адміністративно-правова охорона не може розглядатись як окреме, не пов'язане з державно-управлінським процесом, явище. Своїм існуванням вона у першу чергу зобов'язана двом іншим етапам державного управління - організаційному та особливо етапу безпосереднього регулювання, бо саме під час останнього виникає велика ймовірність загрози деформації управлінських відносин, яка спричинюється цілим спектром різноманітних факторів, від низького рівня виконавчої дисципліни до протиправних посягань на об'єкт управління.

Виконання функцій адміністративно-правової охорони відбувається на двох рівнях: профілактично-попереджувальному та захисному.

Не дивлячись на те, що профілактично-попереджувальний та захисний рівні є обов'язковими складовими єдиного процесу адмініст-

ративно-правової охорони, механізм їх правового регулювання має певні відмінності. Якщо на профілактично-попереджувальному рівні він не включає правовідносини, породжені деліктними діями, які посягають на державно-управлінські відносини, то на захисному рівні, у механізмі правового регулювання, такого роду відносини обов'язково мають бути присутні.

Тому не слід ототожнювати поняття адміністративно-правова охорона та адміністративно-правовий захист, останнє є похідним від першого і набагато вужчим за своїм змістом.

Адміністративно-правова охорона банківської системи - це частина державно-управлінського процесу, законодавчо регламентована контрольна-наглядова діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб, спрямована на підтримку належного рівня державного управління банківською системою, профілактику та попередження правопорушень, а також захист управлінських відносин у даній сфері від протиправних посягань.

У більшості випадків забезпечення процесу державного регулювання банківської системи має гарантувати профілактично-попереджувальний рівень, питома вага якого, при належній організації адміністративно-правової охорони, повинна значно перевищувати аналогічний показник застосування заходів захисного рівня.

Структура адміністративно-правової охорони банківської системи складається з трьох частин - об'єкту, суб'єктів та засобів адміністративно-правової охорони. Об'єкт - сукупність суспільних відносин, які виникають під час державного регулювання банківської системи, що охороняються суб'єктами - спеціальними державними структурами за допомогою відповідних засобів, - положень законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регламентують роботу банківських підприємств та закріплюють компетенцію контрольна-наглядових органів по відношенню до них.

Існуючий порядок здійснення адміністративно-правової охорони банківської системи України має низку суттєвих вад, серед яких: відсутність досконалої законодавчої бази для її забезпечення; перевага захисних заходів над профілактично-попереджувальними; дискримінаційне положення певних суб'єктів адміністративно-правової охорони щодо отримання інформації, яка складає банківську таємницю; невисокий рівень координації та взаємодії між її суб'єктами; невиправдано слабкий зв'язок адміністративно-правової охорони з двома першими етапами державно-управлінського процесу.

Другий параграф - "Основні напрямки вдосконалення організації адміністративно-правової охорони банківської системи України" присвячений питанням поліпшення здійснення контрольно-наглядових функцій за роботою елементів вітчизняної банківської системи.

У параграфі містяться пропозиції поділу адміністративно-правової охорони банківської сфери України на певні стадії та режими, розповсюдження дії інституту банківської таємниці, крім банків на інші фінансово-кредитні підприємства, що складатимуть третій рівень банківської системи України, обґрунтування доцільності реорганізації структур МВС України - Державної служби боротьби з економічною злочинністю та підрозділів боротьби з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування у нову структуру - Фінансову поліцію.

Нинішня організація адміністративно-правової охорони банківської системи України потребує перегляду та реформування, цей захід повинен проводитись у контексті запровадження нової моделі державного управління даною сферою і гармонійно вписуватись у її вихідні та концептуальні засади.

Головними напрямками вдосконалення існуючої адміністративно-правової охорони банківської системи України є: критичний перегляд системи та повноважень органів, що здійснюють контрольно-наглядові функції; модернізація та універсалізація її засобів; забезпечення високого ступеня сумісності між суб'єктами адміністративно-правової охорони.

Реорганізована система цих органів повинна складатись з двох блоків. У перший блок входять: Комітет регламентації кредитної діяльності; Банківська інспекція; структури МВС та СБУ, які ведуть боротьбу з правопорушеннями у економічній сфері, а також органи правосуддя, що забезпечують судовий контроль як за діяльністю елементів банківської системи, так і за роботою суб'єктів адміністративно-правової охорони.

Другий блок складатимуть інші державні правоохоронні та контрольно-наглядові органи (прокуратура, податкова інспекція, контрольно-ревізійна служба, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та ін.)

Першочергова роль у забезпеченні адміністративно-правової охорони банківської системи України буде належати структурам, що входять у перший блок.

Для того щоб максимально ефективно використовувати потенціал

суб'єктів адміністративно-правової охорони, пропонується запровадити три режими її здійснення.

Перший (звичайний) режим застосовується, коли результати перевірок підконтрольного об'єкту мають позитивні оцінки.

Другий (посилений) режим запроваджується після попередньої реєстрації об'єкту, або коли за результатами перевірок, керівні посадові особи підконтрольного фінансово-кредитного підприємства двічі на протязі року притягувались до адміністративної відповідальності за порушення банківського законодавства.

Третій (санаційний) режим застосовується, коли продовження негативних тенденцій на об'єкті становить реальну загрозу його банкрутства.

Також, процес здійснення адміністративно-правової охорони повинен складатись з трьох стадій: перша - підготовча; друга - випробувальна (робота півтора року у посиленому режимі) та третя - основна.

Під час першої стадії вивчаються джерела та природа статутного капіталу, особи, що є засновниками об'єкту, фаховий рівень керівництва майбутнього фінансово-кредитного підприємства та ін.

У другій стадії, щойно зареєстрований об'єкт працює на протязі 18 місяців у посиленому режимі, може здійснювати обмежене коло фінансових операцій, які обумовлені у його тимчасовій державній ліцензії. Після успішного подолання випробувальної стадії у Комітеті регламентації кредитної діяльності відбувається остаточна реєстрація фінансово-кредитного підприємства, затвердження його статуту у повному об'ємі, йому видається постійна ліцензія на право проведення банківських (фінансових) операцій у відповідності до власного статуту і функціонування об'єкту переходить у третю (основну) стадію адміністративно-правової охорони.

Між стадіями та режимами адміністративно-правової охорони існує міцний, взаємодоповнюючий зв'язок. Помилки, що були припущені на першій чи другій стадіях, виправляються в другому або третьому режимах основної стадії.

Поділ адміністративно-правової охорони банківської системи України на три стадії та здійснення її у трьох режимах, дозволить значним чином на краще змінити її теперішній зміст, надати йому більш профілактично-попереджувального спрямування, що позитивно вплине на процес становлення вітчизняної банківської системи та державне управління нею.

Успішне виконання суб'єктами адміністративно-правової охорони банківської системи України покладених на них функцій, знаходиться у прямій залежності від їх роботи з інформацією, що характеризує діяльність підконтрольного їм об'єкту. Дуже важливою частиною такої інформації є банківська таємниця, що являє собою різновид комерційної таємниці.

Вадами діючого Закону України "Про банки і банківську діяльність" є відсутність у ньому визначення терміну "банківська таємниця", а також суперечність між положеннями 52 статті цього закону та іншими законодавчими актами, що передбачають право тих чи інших суб'єктів адміністративно-правової охорони на отримання таких відомостей.

За своєю суттю та структурою комерційна таємниця небанківського фінансово-кредитного підприємства дуже схожа до банківської таємниці. Як і остання, вона складається з двох частин. До першої входять відомості, що стосуються конкретної установи як самостійного суб'єкту підприємницької діяльності, а другу становить сукупність комерційних таємниць клієнтів, які стали відомі цьому підприємству в силу наявності договірних відносин з ними. Це дає підстави для пропозиції розповсюдження дії інституту банківської таємниці не тільки на банківські, але й на інші види фінансово-кредитних підприємств.

Під банківською таємницею пропонується розуміти специфічний вид комерційної таємниці, склад та обсяг якої частково визначається керівництвом банківського або іншого фінансово-кредитного підприємства у відповідності до Державного реєстру переліку відомостей, що становлять банківську таємницю. Надання зазначеної інформації є обов'язковим у випадках, передбачених банківським законодавством.

Для забезпечення належної дії останнього положення, Главу 15 "Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління" КпАП України, пропонується доповнити статтею "Невиконання законних вимог надання відомостей, що становлять банківську таємницю".

Ведення Державного реєстру переліку відомостей, що становлять банківську таємницю, покладається на Комітет регламентації кредитної діяльності. У цьому реєстрі повинен бути наведений вичерпний перелік зазначених відомостей, що виключатиме можливість занадто вільного тлумачення його положень різними сторонами від-

носин адміністративно-правової охорони, набагато спростить визначення приналежності тих чи інших відомостей до банківської таємниці, буде стосуватись тільки складових елементів банківської системи.

Перелік відомостей, що складають банківську таємницю конкретного об'єкту адміністративно-правової охорони, повинен бути обов'язково закріплений у його статуті та відповідати змісту цього документу. Вони мають виходити тільки з фінансових операцій, право на здійснення яких підтверджується як статутними положеннями, так і ліцензією на проведення фінансово-посередницької діяльності.

Значна частина заходів щодо боротьби з різноманітними правопорушеннями у кредитно-банківській сфері України виконується спеціальними підрозділами органів внутрішніх справ.

Робота будь-якої правоохоронної структури потребує певних умов. Перша - максимальна локалізація тих причин, що лежать в основі того чи іншого негативного явища (переважно за допомогою організаційно-правових заходів). Друга умова полягає у належній організації діяльності цих органів.

Ми вважаємо, що робота МВС щодо забезпечення правової охорони економічної сфери (банківської у тому числі) повинна здійснюватись новою структурою - Фінансовою поліцією, утвореною на базі Державної служби боротьби з економічною злочинністю та підрозділів по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування. Такий захід, сприятиме підвищенню координації та взаємодії між підрозділами МВС, що ведуть боротьбу з правопорушеннями у сфері економіки. Використання слова "фінансова" у назві запропонованої структури МВС не є випадковим, воно витікає з предмету більшості правопорушень, що скоюються в економічній галузі.

Фінансова поліція, як структурна складова МВС, разом з Банківською інспекцією має відігравати одну з провідних ролей у процесі здійснення адміністративно-правової охорони вітчизняної банківської системи.

Для вирішення проблеми поліпшення матеріального та технічного забезпечення діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони, пропонується 10% від податків, що сплачуються елементами банківської системи України, спрямовувати на потреби вищезазначених державних структур.

Одночасно з покращенням матеріального становища співробітни-

ків Фінансової поліції, та інших контрольно-наглядових органів, має бути посилена вимогливість до їх роботи. У разі звільнення посадової особи з цих структур за скоєння діянь, що дискредитують звання державного службовця, пропонується застосовувати новий вид адміністративного стягнення - посадову дискваліфікацію. Суть зазначеного стягнення полягає у забороні займати будь-які посади, пов'язані з державною службою, юриспруденцією, підприємницькою та викладацькою діяльністю.

Слід застерегти, що введення зазначеного виду стягнення можливе тільки за умов докорінного перегляду інституту державної служби в Україні, який поєднував би суттєве поліпшення матеріального забезпечення державних службовців та значне посилення вимогливості до особи, яка претендує або вже займає посаду державного службовця.

В структурі підрозділів Фінансової поліції мають бути утворені відділи, що спеціалізувалися б на здійсненні правової охорони елементів трьохрівневої банківської системи України. Їх основними завданнями повинні стати: забезпечення надійної правової охорони фінансово-кредитних підприємств, що знаходяться на території обслуговування; застосування засобів кримінальної правової охорони у разі виявлення злочину пов'язаного з діяльністю елемента банківської системи; організація та здійснення тісної взаємодії з іншими контрольно-наглядовими та правоохоронними органами.

Ні один суб'єкт адміністративно-правової охорони, у тому числі і Фінансова поліція, за теперішніх умов не зможе самостійно виконати весь обсяг профілактично-попереджувальних заходів, тому кожен з них повинен нести своє функціональне навантаження у постійній взаємодії з іншими такими суб'єктами. Зміст та обсяг такої взаємодії потрібно пов'язувати зі стадіями та режимами адміністративно-правової охорони банківської системи України.

Виконання задач нейтралізації впливу тіншових структур на роботу фінансово-кредитних підприємств та ведення ефективної боротьби з різноманітними правопорушеннями, що часто супроводжують їх діяльність, обумовлюватимуть першочергову роль Фінансової поліції у процесі забезпечення адміністративно-правової охорони банківської системи.

Поступово рівень присутності цієї структури МВС у вітчизняній банківській системі у ролі суб'єкта адміністративно-правової охорони зменшуватиметься, однак це буде відбуватися дуже повільно

438500

но, бо не скоро розвиток банківської системи України перейде у більш сприятливе та цивілізоване русло.

У висновках викладаються основні положення дисертації та пропозиції, спрямовані на вдосконалення організації адміністративно-правової охорони банківської системи України. Зокрема, позитивне вирішення проблеми виведення банківської системи з кризового стану, пов'язується з потребою перегляду організації її державного управління, під час якого повинні враховуватись відповідний вітчизняний та зарубіжний досвід; особливості перехідного періоду розвитку економіки України; високий рівень деліктних проявів під час роботи фінансово-кредитних підприємств, одним із засобів боротьби з якими виступає належно організована адміністративно-правова охорона банківської системи.

Основні положення дисертації викладені у таких публікаціях автора:

1. Питання вдосконалення державного управління банківської системи // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти.- 1995,- К. С.148-149.

2. Вибір моделі державного управління банківською системою // Розбудова держави.- 1995.- N 5-6.; С. 43-45.

3. Деякі аспекти проведення політики державного протекціоналізму розвитку кредитної системи України // Україна - Європейський союз: проблеми зовнішньоекономічної діяльності та перспективи співробітництва.- К., 1995,- С.222.(у співавторстві).

4. Удосконалення правового регулювання контрольно-наглядових функцій правоохоронних органів за діяльністю банківської системи України // Удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності ОВС - К.: Вид. УАВС, 1995.- С.12-15.

5. Науково-практичний коментар до Закону України "Про міліцію".- К., 1996.- С.76-80.

Kurinoj E.V. The administrative-legal protection of bank system of Ukraine and ways of its perfection.

Thesis manuscript for a Candidate of Law's degree in the specialized field 12.00.07 - The theory of management; administrative law and process; financial law

Ukrainian Academy of Internal Affairs - Kyiv, 1996

The dissertation contains the complex theoretical and practical questions, connected with organizations of legal protection of bank system of Ukraine. In work studies the problem of foundation of institute of financial intermediaries in Ukraine; the concept of bank and its difference from other financial-credit enterprises; the model of state management of bank system of Ukraine; the determination of legal protection of bank sphere; the questions of perfection its organizations in conditions of transitive periods of development of domestic economy.

Key words: Bank, bank system, administrative-legal protection

Куриной Е.В. Административно-правовая охрана банковской системы Украины и пути ее совершенствования

Диссертация в виде рукописи на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - теория управления; административное право и процесс; финансовое право.

Украинская академия внутренних дел - Киев, 1996

Диссертация содержит комплекс теоретических и практических вопросов, связанных с организацией административно-правовой охраны банковской системы Украины. В работе исследуются проблемы становления института финансовых посредников в Украине; понятие банка и его отличие от других финансово-кредитных предприятий; модель государственного управления банковской системы Украины; определение административно-правовой охраны банковской сферы; вопросы совершенствования ее организации в условиях переходного периода развития отечественной экономики.

Ключевые слова: банк, банковская система, административно-правовая охрана

Подписано в печать 28.06.96 г. Усл. печ. л. Уч. изд. л.
Формат 60/84 Бумага тип. N-2 Тираж 100 экз. Заказ N-110
Отпечатано в типографии ддддд

128500

AB 35.374