

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ХРУСТАЛЬОВА ЮЛІЯ СЕРГІЇВНА

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Ю.С. Хрустальова**

Науковий керівник – Губанова Тамара Олексіївна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Запоріжжя – 2023

АНОТАЦІЯ

Хрустальова Ю.С. Адміністративні процедури у банківській сфері в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2023.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності в Україні.

Визначено, що на сьогоднішній день адміністративно-процедурне право є підгалуззю адміністративного права України, а під поняттям «адміністративна процедура» розуміється нормативно закріплений порядок розгляду й вирішення адміністративної справи та прийняття адміністративного акта, а у деяких випадках і виконання такого акта. При цьому кваліфікуючими ознаками адміністративної процедури є: 1) правовий характер; 2) регламентація як діяльності суб'єкта публічного управління, так і поведінки приватних осіб; 3) спрямованість на прийняття адміністративного акта суб'єктом публічного адміністрування; 4) застосування для вирішення конкретної адміністративної справи; 5) основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; 6) прийняття адміністративного акта за результатами адміністративної процедури породжує права й обов'язки для осіб, які знаходяться поза системою публічного управління; 7) як правило, безспірний характер процедури.

Запропоновано авторську дефініцію поняття «адміністративні процедури у банківській сфері» та виділено їх специфічні ознаки: 1) застосовуються у сфері публічного регулювання економіки; 2) вміщують норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування (НБУ, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Міністерства

фінансів України, Державної податкової служби України, Антимонопольного комітету України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ін.) так і поведінку приватних осіб-учасників банківських правовідносин; 3) застосовуються для вирішення конкретної адміністративної справи у банківській сфері, за результатами якої приймається адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремого учасника таких правовідносин; 4) мають, як правило, неюрисдикційний характер.

Доведено, що НБУ як центральному банку держави властивий спеціальний статус – маючи всі ознаки органу державної виконавчої влади, Національний банк не належить до жодної гілки влади, що обумовлено його головною функцією – забезпеченням стабільності грошової одиниці України. При цьому до основних функцій НБУ належать: 1) банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі; 2) погодження статутів банків, ліцензування банківської діяльності, ведення Державного реєстру банків; 3) валютний нагляд; 4) нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та ін.

Встановлено, що Національний банк України як класичний суб'єкт адміністративно-процедурних відносин у банківській сфері має право приймати адміністративні акти за результатами низки адміністративних процедур з його участю, серед яких провідними є контроль-наглядові, як на стадії створення банків (їх ліцензування), так і в процесі їх функціонування та ліквідації.

У генезі адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері виділено 3 етапи: 1) дореволюційний (до 1917 р.), характерною рисою якого було акцентування уваги на побудові банківської системи та процедурах створення та ліквідації банків; 2) радянський (1917-1990), коли банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю, внаслідок чого особливої потреби у

врегулюванні банківських процедур не було, а окремі банківські процедури було врегульовано на підзаконному рівні; 3) сучасний (з 1990 р.), який характеризується активною підзаконною нормотворчістю Національного банку України як центрального банку країни та особливого центрального органу публічного управління, яка зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

Обґрунтовано, що в контексті адміністративно-процедурного регулювання створення банків в Україні необхідно виділити чотири обов'язкові, а не одну адміністративну процедуру. Такими адміністративними процедурами є: 1) процедура погодження Національним банком України Статуту майбутнього банку; 2) процедура державної реєстрації юридичної особи (майбутнього банку); 3) процедура емісії випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; 4) процедура ліцензування банку. Така позиція базується на законодавчому закріпленні адміністративної процедури як визначеного законом порядку розгляду та вирішення адміністративної справи (у Законі України «Про адміністративну процедуру») і положенням про те, що розгляд адміністративної справи здійснюється одним адміністративним органом, а результатом розгляду є адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія юридичного характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та обов'язків конкретної особи (осіб). Доведено, що процедура погодження статуту майбутнього банку та процедура реєстрації емісії акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку є заявними, функціональними, неюрисдикційними адміністративними процедурами.

Запропоновано під поняттям «процедура державної реєстрації юридичної особи» розуміти законодавчо закріплений порядок вирішення державним

реєстратором як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із засвідченням факту набуття створюваною юридичною особою статусу суб'єкта підприємницької діяльності, за результатами розгляду якої приймається адміністративний акт у вигляді відповідного запису до Єдиного державного реєстру про проведення державної реєстрації. Така процедура є заявною, функціональною, неюрисдикційною адміністративною процедурою.

Запропоновано під поняттям «ліцензування банків» розуміти нормативно закріплений порядок вирішення Національним банком України як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, пов'язаних із видачею та анулюванням банківських ліцензій, наглядом за дотриманням ліцензійних умов з метою захисту публічних і приватних інтересів. Обґрунтовано, що така процедура є заявною, функціональною, неюрисдикційною, дозвільною, формальною адміністративною процедурою.

В контексті вдосконалення процедури ліцензування банків необхідно нормативно закріпити: 1) чіткі ліцензійні умови банківської діяльності в Україні, у зв'язку з чим доповнити Положення про ліцензування банків, затверджене Постановою Правління НБУ 22.12.2018 р. № 149, відповідними нормами; 2) що особливості оскарження рішення про відмову у видачі ліцензії встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України.

Проаналізовано сучасне адміністративно-процедурне регулювання банківського нагляду та виділено три окремі адміністративні процедури: 1) процедура безвиїзного банківського нагляду; 2) процедура інспекційної перевірки; 3) процедура фінансового моніторингу. Констатовано певне «накладання» процедури безвиїзного банківського нагляду і процедури інспекційної перевірки та позитивно відзначено скасування з листопада 2023 року процедури камеральної перевірки. Стратегічним напрямком врегулювання процедур банківського нагляду повинно стати прийняття Закону України «Про

адміністративно-процедурне регулювання банківської діяльності», положення якого мають базуватися на Законі України «Про адміністративну процедуру» та Основних принципах ефективного банківського нагляду (Основних Базельських принципах).

Встановлено двохособовість суб'єктного складу процедури примусової ліквідації банку (Національний банк України і Фонд гарантування вкладів фізичних осіб) та визначено її стадії: 1) визнання банку проблемним; 2) визнання банку неплатоспроможним; 3) ліквідація банку; 4) оскарження рішення про ліквідацію (факультативна). На підставі аналізу існуючої в Україні практики примусової ліквідації банків констатовано, що процедура примусової ліквідації банку як різновид втручальної, функціональної, (не)юрисдикційної адміністративної процедури є дуже складною, багатоаспектною, неоднозначною з точки зору формальної визначеності, частково такою, що суперечить загальним принципам адміністративної процедури, а тому потребує вдосконалення та приведення у відповідність із загальним адміністративно-процедурним регулюванням в Україні. Зокрема, спираючись на Рішення Конституційного суду України щодо неконституційності окремих положень Закону України «Про банки і банківську діяльність», необхідно викласти ч. 1 ст. 79 цього Закону у такій редакції: «Особливості оскарження рішень (індивідуальних актів) Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відмову у видачі банківської ліцензії, відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України».

Обґрунтовано доцільність урахування позитивного зарубіжного досвіду у сфері адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності за умови усунення суто механічного підходу до нього та з акцентом на досвіді тих країн, де оновлено нормативні моделі процедурних відносин банків із суб'єктами публічного адміністрування, що пройшли апробацію часом.

Відповідне врахування має бути виваженим та здійснюватися з огляду на історичну, національну специфіку, належність до правових систем, що, з огляду на євроінтеграційний вибір України, дає змогу обґрунтувати потребу в концентрації уваги насамперед на досвіді країн Європейського Союзу (зокрема, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки) та Сполучених Штатів Америки.

З урахуванням євроінтеграційного вибору України, на підставі аналізу досвіду адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності в зарубіжних країнах сформульовано стратегічні цілі розвитку адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері в Україні: 1) гармонізація адміністративно-процедурного законодавства України (як загального, так і спеціалізованого) із законодавством Європейського Союзу; 2) збалансування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» із адміністративно-процедурним регулюванням банківської діяльності, закріпленим у Законах України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та низки підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на їх основі; 3) розбудова вітчизняної моделі публічного банківського нагляду (як з боку суб'єктів публічного адміністрування, так і з боку інститутів громадянського суспільства); 4) детальна правова регламентація окремих процедур банківського нагляду (ліцензування банків, безвизного банківського нагляду, інспекційних перевірок, відкликання ліцензії та ліквідації банків) з урахуванням Основних Базельських принципів та їх подальша систематизація в єдиному нормативно-правовому акті – Законі України «Про адміністративно-процедурне регулювання банківської діяльності».

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний акт, банківська діяльність, банківська сфера, банківський нагляд, ліцензування

банку, напрями вдосконалення, примусова ліквідація банку, створення банку, суб'єкт публічного адміністрування.

ABSTRACT

Khrustalova Yu.S. Administrative Procedures in the Banking Sector of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 “Law”. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2023.

The dissertation is a comprehensive study of the administrative procedure regulation of banking activities in Ukraine.

It is determined that administrative procedure law is a sub-branch of administrative law of Ukraine, and the concept of “administrative procedure” is understood as a statutory order for considering and settling an administrative case and adopting an administrative act, and, in some cases, executing such an act. At the same time, the qualifying features of the administrative procedure are as follows: 1) legal nature; 2) regulation of both the activities of a public administration entity and the conduct of individuals; 3) focus on the adoption of an administrative act by a public administration entity; 4) application to resolve a specific administrative case; 5) the main purpose is to ensure the effective exercise of the rights of individuals and prevent their violation; 6) the adoption of an administrative act based on the outcome of an administrative procedure creates rights and obligations for persons outside the public administration system; 7) the procedure is usually indisputable.

It is offered an author's definition of an administrative procedure in the banking sector and named its specific features: 1) are applied in the public regulation of the economy; 2) contain rules regulating both the activities of a public administration entity (the NBU, the National Securities and Stock Market Commission, the Ministry of Finance of Ukraine, the State Tax Service of Ukraine, the Antimonopoly

Committee of Ukraine, the Deposit Guarantee Fund, etc.) and the conduct of private individuals participating in banking legal relations; 3) are used to resolve a specific administrative case in the banking sector, which results in an administrative act aimed at acquiring, changing, terminating, or exercising the rights and/or obligations of an individual participant in relevant legal relations; 4) are usually non-jurisdictional in nature.

It is proved that the NBU as the central bank of the state has a special status: having all the features of a state executive body, the National Bank does not belong to any branch of government that is driven by its main function – maintaining the stability of the Ukrainian currency. Moreover, the NBU's core functions are 1) banking regulation and supervision on an individual and consolidated basis; 2) approval of bank charters, licensing of banking activities, maintenance of the State Register of Banks; 3) currency supervision; 4) supervision in the field of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime, etc.

The author establishes that the National Bank of Ukraine, as a classic subject of administrative procedural relations in the banking sector, is entitled to adopt administrative acts following numerous administrative procedures involving it, among which the main ones are control and supervisory ones, both at the stage of establishment of banks (their licensing) and during their performance and liquidation.

There are three stages in the genesis of administrative and procedural regulation in the banking sector: 1) pre-revolutionary (before 1917), which was characterized by an emphasis on building the banking system and procedures for establishing and liquidating banks; 2) Soviet (1917-1990), when the banking system was a system of state institutions, with the State Bank as the state administration and control body; consequently, there was no special need to regulate banking procedures, and certain banking procedures were regulated at the bylaw level; 3) modern (since 1990), characterized by active bylaw-making by the National Bank of Ukraine as the country's central bank and a special central public administration body, which focuses

on formalizing banking activities and developing administrative and procedural rules for the establishment and liquidation of financial and credit institutions, control and supervision in the banking sector, etc.

It is substantiated that in the context of administrative and procedural regulation of bank establishment in Ukraine, it is necessary to distinguish four mandatory administrative procedures, not one. These administrative procedures are 1) the procedure for approval of the future bank's Charter by the National Bank of Ukraine; 2) the procedure for state registration of the legal entity (future bank); 3) the procedure for issuing shares by the National Securities and Stock Market Commission; 4) the procedure for licensing a bank. The above is supported by the legislative consolidation of the administrative procedure as an order for considering and settling an administrative case determined by law (the Law of Ukraine "On Administrative Procedure") and the provision that consideration of an administrative case is carried out by one administrative body, which results in an administrative act – a decision or legally significant legal action taken (performed) by an administrative body to resolve a specific case and aimed at acquiring, changing, terminating, or exercising rights and obligations of a particular person (persons). It is proved that the procedure for approving the charter of a future bank and the procedure for registering the issue of shares by the National Securities and Stock Market Commission are declarative, functional, and non-jurisdictional administrative procedures.

The author proposes to regard "procedure for state registration of a legal entity" as a legally established procedure for the State Registrar, as a public administration entity, to resolve an individual administrative case related to the certification of the fact that a legal entity being created has acquired the status of a business entity, which results in the adoption of an administrative act in the form of a relevant entry to the Unified State Register on state registration. It is a declarative, functional, and non-jurisdictional administrative procedure.

It is offered to understand the concept of “bank licensing” as a statutory procedure for the National Bank of Ukraine, as a public administration entity, to resolve individual administrative cases related to issuance and revocation of banking licenses and supervision over compliance with license conditions in order to protect public and private interests. It is substantiated that it is a declaratory, functional, non-jurisdictional, permissive, formal administrative procedure.

In the context of improving the bank licensing procedure, it is necessary to legally formalize 1) well-formulated licensing conditions for banking activities in Ukraine, and hence, supplement the Regulation on Bank Licensing approved by the NBU Board Resolution No. 149 dated 22.12.2018 with relevant provisions; 2) that the specifics of appealing against a decision to refuse to issue a license are set by the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

The author analyzes the current administrative and procedural regulation of banking supervision and highlights three separate administrative procedures: 1) the procedure for on-site banking supervision; 2) the procedure for inspection; 3) the procedure for financial monitoring. It is marked a certain “overlap” between the on-site banking supervision procedure and the inspection procedure and positively noted the abolition of the desk audit procedure since November 2023. The adoption of the Law of Ukraine “On Administrative and Procedural Regulation of Banking Activities”, the provisions of which should be based on the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” and the Core Principles for Effective Banking Supervision (the Basel III Core Principles), should be the strategic direction for regulating banking supervision procedures.

The duality of the parties involved in the procedure of forced liquidation of the bank (the National Bank of Ukraine and the Deposit Guarantee Fund was established and its stages were determined: 1) recognition of the bank as problematic; 2) recognition of the bank as insolvent; 3) liquidation of the bank; 4) appeal of the liquidation decision (optional). Following the analysis of the existing practice of

forced liquidation of banks in Ukraine, it was noticed that the procedure of forced liquidation of a bank as a type of intrusive, functional, (non)jurisdictional administrative procedure is very complex, multifaceted, ambiguous from the perspective of formal certainty, partially such that contradicts the general principles of administrative procedure, and therefore needs to be improved and brought into line with the general administrative and procedural regulation in Ukraine. Thus, by relying on the Decision of the Constitutional Court of Ukraine regarding the unconstitutionality of some provisions of the Law of Ukraine “On Banks and Banking Activity”, it is necessary to present Part 1 of Art. 79 of the Law in the following wording: “Peculiarities of appealing decisions (individual acts) of the National Bank of Ukraine on classifying a bank as insolvent, refusal to issue a banking license, revocation of a bank’s banking license, and liquidation of a bank are set by the Code of Administrative Proceedings of Ukraine”.

The author substantiates the expediency of considering the positive foreign experience in the administrative and procedural regulation of banking activities upon the elimination of a mechanical approach and with an emphasis on the experience of those countries which have updated the time-tested regulatory models of procedural relations of banks with public administration entities. The relevant consideration should be balanced and take into account historical and national specifics, affiliation with legal systems, which, given Ukraine’s European integration choice, makes it possible to justify the need to focus primarily on the experience of the EU states (namely, the Federal Republic of Germany and the French Republic) and the United States of America.

Taking into account Ukraine’s European integration choice and based on the analysis of the experience of administrative and procedural regulation of banking activities in foreign countries, the author formulates strategic goals for the development of administrative and procedural regulation in the banking sector of Ukraine: 1) harmonization of administrative and procedural legislation of Ukraine

(both general and specialized) with the legislation of the European Union; 2) balancing the provisions of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” with the administrative and procedural regulation of banking activities set forth in the Laws of Ukraine “On Banks and Banking Activities”, “On the National Bank of Ukraine”, “On the Deposit Guarantee System”, and ensuing bylaws; 3) development of the national model of public banking supervision (both by public administration entities and civil society institutions); 4) detailed legal regulation of individual banking supervision procedures (licensing of banks, on-site banking supervision, inspections, license revocation and liquidation of banks) with due regard to the Basel Core Principles and their further systematization in a single regulatory act – the Law of Ukraine “On Administrative and Procedural Regulation of Banking Activities”.

Key words: administrative act, administrative procedure, areas for improvement, bank establishment, bank licensing, bank supervision, banking activity, banking sector, forced liquidation of bank, public administration entity.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Хрустальова Ю.С. Банківська сфера як предмет адміністративно-процедурного регулювання. *Правова позиція*. 2022. № 4(37). С. 208–211. DOI: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.39>.
2. Хрустальова Ю.С. Генеза адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 277–285. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.41>.
3. Хрустальова Ю.С. Національний банк України як суб’єкт адміністративно-процедурних відносин у банківській сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 789–791. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/199>.

4. Хрустальова Ю.С. Ліцензування банків як адміністративна процедура. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 1. С. 335–341. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.55>.
5. Хрустальова Ю.С. Зарубіжний досвід адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 478–484. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/118>.
6. Хрустальова Ю.С. Щодо адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 28–29 січня 2022 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 67–69.
7. Хрустальова Ю.С. Банківський фінансовий моніторинг крізь призму адміністративної процедури. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 4–5 лютого 2022 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2022. С. 43–46.
8. Хрустальова Ю.С. Банківський нагляд як різновид адміністративної процедури. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 18–19 лютого 2022 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 64–67.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

НБУ – Національний банк України

НКЦПФР – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

ст. – стаття

США – Сполучені штати Америки

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	24
1.1 Банківська сфера як предмет адміністративно-процедурного регулювання.....	24
1.2 Національний банк України як суб'єкт адміністративно-процедурних відносин у банківській сфері.....	44
1.3 Генеза адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері....	59
Висновки до розділу 1.....	73
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ В УКРАЇНІ.....	76
2.1 Адміністративно-процедурне регулювання створення банку.....	76
2.2 Процедури банківського нагляду.....	102
2.3 Адміністративно-процедурне регулювання ліквідації банків в Україні.....	127
Висновки до розділу 2.....	149
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ.....	151
3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері.....	151
3.2 Напрями вдосконалення адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері в Україні.....	170
Висновки до розділу 3.....	180
ВИСНОВКИ.....	183
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	189
ДОДАТОК.....	211

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена розбудовою в Україні правової, соціальної, сервісної держави та докорінним переглядом засад адміністративно-процедурного регулювання в усіх сферах суспільних відносин, базисом для якого наразі став Закон України «Про адміністративну процедуру», який набирає чинності 15 грудня 2023 року. Важливою складовою економічної сфери є банківська сфера, яка на тлі «банкопаду» 2014-2015 років актуалізує питання захисту прав приватних осіб. Саме тому недопуск та усунення проблемних та неплатоспроможних банків є публічним інтересом, а тому потребує належного правового регулювання, елементом якого безпосередньо виступають такі адміністративні процедури як процедури створення банків, процедури банківського нагляду, процедура примусової ліквідації неплатоспроможного банку.

Стратегією розвитку фінансового сектору України передбачено певну «дорожню карту» гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та запровадження Основних Базельських принципів у систему національного банківського нагляду, кінцевою метою чого повинно стати абсолютна прозорість банківської сфери та дієвий механізм гарантування вкладів приватних осіб. Саме тому дослідження адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності є актуальним та вимагає належної наукової і законодавчої бази.

Питання адміністративно-правового регулювання в економічній сфері були предметом дослідження таких науковців як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценко та ін.

Окремі аспекти адміністративних процедур знайшли своє відображення у роботах Р.С. Алімова, Д.С. Астахова, І.В. Бойко, Ш.Н. Гаджиєвої, О.Т. Зими, І.О. Картузової, О.С. Лагоди, О.І. Миколенка, О.М. Соловйової, В.П. Тимощука, Г.В. Фоміч, А.А. Шараї, А.М. Школика та ін.

Банківська сфера як об'єкт адміністративно-правового регулювання досліджувалася у дисертаційних дослідженнях таких науковців, як Н. О. Білоглазова, Л. О. Васильєва, О. О. Драчевська, А. А. Коваленко, Т. А. Латковська, І. А. Лоюк, А. В. Марущак, О. П. Орлюк, О. В. Царікова та інші. Однак, на сьогоднішній день відсутні наукові дослідження з проблематики адміністративно-процедурного регулювання банків, що є свідченням актуальності і практичної значущості цієї дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2016-2020 роки та на 2020-2025 роки, комплексного наукового проекту «Основні напрямки удосконалення адміністративного законодавства України в умовах євроінтеграції» (номер державної реєстрації 0129U000370), планів роботи Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України.

Мета та задачі дослідження. *Мета* роботи – на підставі аналізу наявних наукових і нормативних джерел дослідити загальну характеристику адміністративно-процедурного регулювання та особливості адміністративних процедур у банківській сфері, окреслити їх реалізацію на практиці, стан та перспективи розвитку та сформулювати науково обґрунтовані висновки, теоретичні положення та практичні рекомендації у досліджуваній сфері.

Відповідно до поставленої мети у роботі було визначено такі основні *задачі*:

- визначити особливості банківської сфери як об'єкту адміністративно-процедурного регулювання;

- з'ясувати особливості адміністративно-правового статусу Національного банку України;
- охарактеризувати генезу адміністративних процедур у банківській сфері, визначити основні етапи розвитку та їх зміст;
- описати процедури створення банку;
- охарактеризувати процедури банківського нагляду;
- з'ясувати особливості адміністративної процедури примусової ліквідації банку;
- узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності та визначити можливі шляхи його запозичення в Україні;
- визначити напрями вдосконалення адміністративних процедур у банківській сфері в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності в Україні.

Предметом дослідження є адміністративні процедури у банківській сфері в Україні.

Методи дослідження. Методологічна база визначена з урахуванням завдань і мети, а також особливостей предмета та об'єкта дослідження. У роботі як основний загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод, що дав змогу розглянути адміністративні процедури у банківській сфері в Україні у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями й закономірності. Використання методів формальної логіки (аналізу й синтезу, узагальнення, абстрагування) дозволило встановити елементи адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері, визначити основні поняття та сформулювати певні висновки (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3).

За допомогою системно-структурного підходу було визначено предмет адміністративно-процедурного регулювання (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3), а

використання логіко-семантичного методу дозволило сформулювати низку дефініційних конструкцій (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою історико-правового методу було досліджено генезу в адміністративно-правового регулювання банківської діяльності, визначено зміст кожного з етапів розвитку (підрозділ 1.3). Порівняльно-правовий метод дав змогу виявити особливості зарубіжного досвіду адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері (підрозділ 3.1), а методи моделювання було використано для розроблення пропозицій з удосконалення законодавства України (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3, 3.2).

Нормативну основу дослідження становлять законодавство України, Європейського Союзу та зарубіжних країн, Основні Базельські принципи та ін.

Емпіричну основу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Національним банком України, рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України з питань адміністративно-правової складової банківської діяльності та ін.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних монографічних досліджень, присвячених вивченню проблем адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності в Україні. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, що виносяться на захист, зокрема:

уперше:

– запропоновано авторське визначення поняття «адміністративні процедури в банківській сфері» і як нормативно закріпленого порядку розгляду та вирішення компетентним суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із банківською діяльністю, за результатами якої приймається адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремого

учасника таких правовідносин». Також надано визначення понять «процедура державної реєстрації юридичної особи», «ліцензування банків»;

- визначено генезу адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності, у якій виділено три етапи: 1) дореволюційний (до 1917 р.); 2) радянський (1917-1990 рр.); 3) сучасний (з 1990 р.), а також охарактеризовано специфічні риси кожного з них;

- детально охарактеризовано процедури створення банків, процедури банківського нагляду та процедура примусової ліквідації банку як специфічні різновиди адміністративних процедур, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення їх нормативних засад;

удосконалено:

- критерії розмежування адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання у банківській сфері;

- систематизацію та узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності;

набули подальшого розвитку:

- положення про те, що адміністративні процедури у банківській діяльності є інститутом адміністративного права, а також виокремлено його специфічні ознаки;

- положення про те, що предметом адміністративно-правового регулювання у банківській сфері є правозастосовна діяльність Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, яка реалізується за допомогою специфічних адміністративних процедур;

- визначення основних тенденцій подальшого розвитку адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. Так, надано пропозиції щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування,

зокрема, шляхом внесення змін у Закон України «Про банки і банківську діяльність» та прийняття Закону України «Про адміністративно-процедурне регулювання банківської діяльності як результату систематизації масиву сучасного розпорошеного нормативно-правового регулювання у банківській сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

- *науково-дослідній діяльності* – для розроблення теоретичних і практичних проблем адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері в Україні (акт впровадження);
- *правотворчій діяльності* – для підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства у банківській сфері, зокрема внесення змін і доповнень до Закону України «Про банки і банківську діяльність»;
- *правозастосовній діяльності* – у процесі адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності в Україні;
- *навчальному процесі* – у викладанні студентам закладів вищої освіти дисциплін «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Адміністративне право України», для підготовки посібників із відповідних дисциплін, а також наукових статей і повідомлень (акт впровадження).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 3 міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 2022 р.), «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Дніпро, 2022 р.), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 2022 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, а також у 3 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок, у тому числі основного тексту – 172 сторінки. Список використаних джерел налічує 205 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1 Банківська сфера як предмет адміністративно-процедурного регулювання

Прийняття 17 лютого 2022 р. довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру» [1], який набере чинності 15 грудня 2023 року, актуалізує низку питань щодо його подальшого застосування у різних сферах публічного адміністрування. Не є винятком і банківська сфера, яка традиційно вважалася «епархією» фінансового, цивільного та господарського права. В той же час в останні роки поживалися дослідження банківської сфери саме з позицій адміністративно-правового регулювання, про що свідчать роботи Білоглазової Н. О. (2015) [2], Коваленка А. А. (2015) [3], Латковської Т.А. (2017) [4], Царікової О. В. (2018) [5], Лоюк І. А. (2019) [6], Драчевської О. О. (2021) [7] та ін. При цьому наголошуємо, що для нормального функціонування механізму адміністративно-правового регулювання в банківській сфері вкрай важливими є формальна визначеність адміністративних правовідносин та правовий інструментарій, за допомогою яких і досягаються визначені цілі публічно-правового регулювання певних економічних відносин. Саме ці «запити» і актуалізують питання змісту адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності, авжеж застосування тієї або іншої адміністративної процедури вирішує певну адміністративну справу шляхом прийняття адміністративного акту.

Саме тому необхідно визначитися, що розуміється під поняттям «адміністративна процедура» та обґрунтувати існування адміністративно-процедурних правовідносин у банківській сфері.

Пристаючи до аналізу змісту поняття «адміністративна процедура» в правовій доктрині, передусім варто зазначити, що адміністративна процедура є різновидом правової процедури, під якою розуміється регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування, якій притаманні наступні ознаки: а) попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; б) юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; в) обслуговуючий характер стосовно правовідношення, для реалізації якого і була передбачена; г) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна, що забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; д) законність - відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; е) межі регулятивного «впливу» процедурних норм, що не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх впровадження [9, с. 216; 10, с. 13; 11, с. 10].

Поняття адміністративної процедури на сьогоднішній день не є усталеним у адміністративно-правовій доктрині. Так, наприклад, В.П. Тимошук визначає адміністративну процедуру як встановлений законом (офіційний) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акту або укладення адміністративного договору [12, с. 58], а на думку А.М. Школика, адміністративна процедура – це закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації [13, с. 123].

За твердженням Т. О. Коломоєць та Д. С. Астахова, адміністративна процедура – це встановлений законодавством (у даному випадку адміністративним) порядок вирішення суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється не всіма суб'єктами

публічної адміністрації і не щодо всього предмету адміністративно-правового регулювання [14, с. 68-69]. В.М. Бевзенко визначає адміністративну процедуру як передбачені спеціальним нормативно-правовим актом (кодекс, закон, положення, інструкція) послідовні, цілеспрямовані дії суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) щодо задоволення суб'єктивних прав, свобод, виконання правового обов'язку, покладеного на органи державної влади, місцевого самоврядування, або ж завдань держави [15, с. 7]; Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін – як встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ, ознакою якої є публічність та індивідуальний характер [16, с. 174], а І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова – як структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [17, с. 7].

Е. Ф. Демський та Ю. В. Костюк трактують адміністративну процедуру як встановлені законом правила, порядок і умови вчинення суб'єктом владних повноважень процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної індивідуальної справи у сфері публічного адміністрування [18, с. 4]; А.А. Шарая - закріплений нормативно порядок вирішення органами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб ([19, с. 79]; О.С. Лагода – як встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [20, с. 25], І. О. Картузова та А. Ю. Осадчий - як встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічного управління із прийняття нормативно-правових актів управління й вирішення адміністративних справ [21, с. 19], а Ю.Ю. Басова

– як встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [22, с. 123].

Законом України «Про адміністративну процедуру» надається таке визначення: «адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи» [1, ст. 1].

Не зважаючи на поліваріантність авторських дефініцій аналізованого поняття, є три ключові моменти, які визнаються всіма вченими-адміністративістами: 1) адміністративна процедура безпосередньо пов'язана із діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; 2) є певним порядком дій органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 3) має правовий характер, закріплений в приписах нормативно-правових актів [23, с. 4].

На сьогоднішній день, як зазначають І. В. Бойко та Д. В. Лученко, можна виділити два підходи до розуміння адміністративної процедури – вузький та широкий. У широкому розумінні до адміністративної процедури відносяться усі закріплені у відповідних джерелах права норми, що встановлюють порядок прийняття буд-яких рішень та вчинення інших дій суб'єктами публічного управління. У вузькому розумінні до адміністративної процедури відносяться правові норми лише щодо прийняття суб'єктами публічного управління індивідуальних рішень, що мають зовнішнє спрямування, пов'язаних із наданням прав приватним особам або покладенням на них обов'язків [24, с. 19].

Підтримуємо Н. В. Галіцину, що в якості базового поняття адміністративної процедури доцільно використовувати її визначення, наведене у Великій українській юридичній енциклопедії (2020 р.): «Адміністративна процедура – це нормативно закріплений порядок розгляду й вирішення адміністративної справи та прийняття адміністративного акта, а у деяких

випадках і виконання такого акта» [24, с. 18]. Для адміністративної процедури характерно сім кваліфікуючих ознак: 1) має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться у приписах нормативно-правових актів; 2) вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного управління, так і поведінку приватних осіб; 3) спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом публічного управління; 4) застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; 5) має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; 6) тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто прийняття адміністративного акта породжує права й обов'язки для осіб, які знаходяться поза системою публічного управління; 7) має, як правило, безспірний характер, тобто через адміністративну процедуру вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі [24, с. 19-22].

В контексті з'ясування сутності адміністративних процедур вкрай доцільним є їх класифікаційний розподіл, який, за слушним зауваженням І.Б. Коліушка, дозволяє визначити специфіку кожної з груп цих відносин, що вимагають особливого правового регулювання, а також застосування відмінного підходу та регулятивної методики, що сприятимуть ефективному впровадженню і функціонуванню нормативних положень у правозастосовчій сфері [25, с. 99].

Вітчизняні адміністративісти пропонують доволі розгорнуту систему критеріїв, яка в цілому побудована на узагальненому аналізі адміністративно-правової наукової літератури: 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації): функціональні та

організаційні адміністративні процедури; 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні; 3) за суб'єктами ініціативи: заявні та втручальні процедури; 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні; 5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні); 6) в залежності від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонаділяючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [24; 26; 27; 28].

За критерієм спрямованості діяльності суб'єктів публічної адміністрації можна виділити організаційні та функціональні процедури.

Першим критерієм класифікації адміністративних процедур є вид (спрямованість) діяльності публічної адміністрації, в залежності від яких виділяють зовнішньоапаратні та зовнішньоспрямовані адміністративні процедури (В. П. Тимошук) [28, с. 24], внутрішньоорганізаційні та зовнішньоорганізаційні (Г. Ф. Фоміч) [29, с. 54], функціональні та організаційні (Т. О. Коломєць) [30, с. 223; 43, с. 51-53]. На нашу думку, найбільш вдали є саме останній варіант назв, а тому в подальшому буде використовувати терміни «функціональна процедура» та «організаційна процедура». Останній варіант назв різновидів адміністративної процедури за спрямованістю та суб'єктами адміністративної процедури вважаємо найбільш вдалим, тому в подальшому будемо використовувати саме його.

Таким чином, за слушним міркуванням О. С. Лагоди, діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування має два вектори спрямованості: перший «внутрішній» - діяльність адміністративних органів здійснюється без залучення до неї приватних осіб, тобто це відносини, що виникають та виконуються в межах системи органів виконавчої влади (наприклад, виконання

доручень вищих органів нижчими за ієрархією управлінської системи); другий «зовнішній» – передбачає наявність, крім власне адміністративного органу, ще одну сторону, тобто приватну (фізичну або юридичну) особу [20, с. 27].

За слушним зауваженням А. М. Школика, проблематика такого класифікаційного розподілу полягає в тому, що в одних випадках до адміністративної процедури відносять лише зовнішню процедуру, яка визначає правовідносини між публічною адміністрацією та приватними особами (фізичними та юридичними). За іншими підходами, до адміністративної процедури відносять також і порядок прийняття рішень у межах системи публічної адміністрації, які носять внутрішньо організаційний характер і лише опосередковано впливають на права та обов'язки приватних осіб [31, с. 84].

Перший підхід є досить розповсюдженим у країнах континентальної Європи (наприклад, У Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» [32, с. 40]) та у роботах американських правників (Р. Пірс, С. Шапіро та П.Веркул, які чітко розмежовують організаційні та юридичні норми (англ. *organizational and legal norms*), при тому у параграфі про організаційні навіть слово «норми» ставиться у лапки, підкреслюючи їх специфіку) [33, с. 20-23]. Серед прихильників другого підходу у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині можна навести таких науковців як Т. О. Коломоєць [30], Р. С. Мельник [34], В. П. Тимощук [28], А. М. Школик [31], Н. В. Галіцину [24], Г. В. Фоміч [29] та ін.

Функціональними процедурами є адміністративні процедури за участю непідлеглих приватних осіб, під час яких найбільше повно реалізується управлінська функція держави при проведенні реєстрації, видачі ліцензій та інших дозволів, проведенні різних контрольних заходів. Так, наприклад, здійснюючи банківський нагляд за банками, Національний банк України реалізує свої владні повноваження щодо контролю над платоспроможністю банків і у разі виявлених проблем спочатку відносить такий банк до категорії

проблемних, а у разі неуспішності здійснюваних заходів щодо поліпшення фінансового стану – до категорії неплатоспроможних.

Організаційними процедурами в межах публічної адміністрації і містять відносять: 1) внутрішньо-організаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство); 2) процедури по взаємовідносинам з підлеглими організаціями; 3) процедури по взаємовідносинам з іншими суб'єктами публічної адміністрації. Наприклад, такою процедурою є взаємодія між департаментами НБУ при підготовці нормативно-правових документів.

За критерієм наявності спору виділяють юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні процедури.

У доктрині західних країн адміністративна процедура поділяється на безспірну (неповну) та спірну (повну) [27, с. 24]. У науці адміністративного права такий підхід до класифікації адміністративних проваджень, і, як наслідок, адміністративних процедур, представлений досить широко.

Так, В.К. Колпаков виділяє адміністративно-правонаділяючий (оперативно-розпорядчий) та адміністративно-юрисдикційний процеси [35, с. 370-377], І.П. Голосніченко виокремлює адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-процедурні провадження [36, с. 23]. О.В. Кузьменко за ступенем вирішення конфлікту виділяє неконфліктні (неспірні) та конфліктні (спірні) групи проваджень [37, с. 142-147]. А.М. Школик називає їх спірними і безспірними [15, с. 123-124], На думку Т.О. Коломоєць [30, с. 218-219] та С.Г. Стеценко [38, с. 271-285] доцільно виділяти юрисдикційні та неюрисдикційні адміністративні провадження.

Значне місце у виконавчо-розпорядчій діяльності державних органів посідає також розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття щодо них відповідних рішень. У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо

застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права. Ця діяльність має назву адміністративна юрисдикція, відповідно, зазначена група проваджень має назву юрисдикційні [31, с. 489-492].

В якості видів юрисдикційних процедур можливо виокремити: а) процедури у справах про адміністративні проступки, які розглядаються у позасудовому порядку; б) процедури у справах про дисциплінарні проступки; в) адміністративне оскарження; г) виконавче провадження тощо[19, с. 96].

Для юрисдикційних процедур характерні такі ознаки: 1) характеризують порядок діяльності юрисдикційних органів; 2) регулюють порядок взаємовідносин сторін у конфлікті. У доктрині також в якості обов'язкової ознаки юрисдикційного провадження (процедури) виділяється певна змагальність сторін (наприклад, роботи О.М. Бандурки, М.М. Тищенко [39]); 3) регулюють порядок застосування санкцій матеріальних норм; 4) характеризуються високим рівнем правової регламентації; 5) передбачають обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта.

Так, Національний банк України, здійснюючи банківський нагляд, у випадку погіршення платоспроможності банку чи в межах нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за банками та філіями іноземних банків реалізує свої контрольні функції, що призводить до виникнення певних спорів.

Неюрисдикційні адміністративні процедури здійснюються в межах позитивної спрямованості дій суб'єктів публічного адміністрування на вирішення адміністративних справ, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Їх перелік значно ширший порівняно з юрисдикційними процедурами, що зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства, розмаїттям і спеціалізацією їх

суб'єктів та повноважень останніх. Прикладом неюрисдикційної процедури є процедура ліцензування НБУ банків.

У правовій доктрині виділяються й певні різновиди неюрисдикційних проваджень і процедур. Найбільша кількість неюрисдикційних проваджень виділяється Т. О. Коломоець: 1) з обробки та прийняття нормативних актів; 2) з прийняття адміністративних актів; 3) за заявами та пропозиціями громадян; 4) із застосування адміністративно-попереджувальних заходів; 5) із застосування заходів адміністративного припинення; 6) реєстраційне; 7) дозвільне; 8) установче; 9) з реалізації контрольно-наглядових повноважень; 10) виконавче; 11) атестаційне; 12) з приватизації державного майна; 13) із земельних, екологічних, фінансових, бюджетних та податкових справ; 14) діловодство [30, с. 219].

Автори підручника «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука та В.В. Зуй виокремлюють такі види: 1) з відпрацювання та прийняття нормативних актів; 2) з прийняття індивідуальних актів управління; 3) за зверненнями громадян; 4) із застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; 5) з реалізації контрольно-наглядових повноважень; 6) реєстраційно-дозвільне провадження; 6) з приватизації державного майна; 7) діловодство; 8) установче провадження [40, с. 229]. На думку А. А. Шарая, до неюрисдикційних процедур відносить дозвільні, ліцензійні, реєстраційні, контрольно-наглядові, заохочувальні, атестаційні процедури, надання адміністративних послуг, відповідь на запит про надання публічної інформації, укладання адміністративних договорів [18, с. 95-96]. А за підходом авторів підручника «Курс адміністративного права України» (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.) серед неконфліктних (неюрисдикційних) проваджень можна виділити: 1) нормотворче провадження;

2) дозвільне провадження; 3) реєстраційне провадження; 4) контрольне провадження; 5) атестаційне провадження [41, с. 213].

Ознаками неюрисдикційних адміністративних процедур є такі: 1) характеризують порядок діяльності неюрисдикційних органів; 2) пов'язані із застосуванням регулятивних норм позитивного матеріального права; 3) характеризуються високим рівнем правової регламентації; 4) передбачають обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта.

Узагальнюючи розмаїття наявних доктринальних положень, Н В. Галіцина констатує, що найбільш аргументованою та загальновизнаною є класифікація адміністративних проваджень на юрисдикційні та неюрисдикційні, що, у свою чергу, дає можливість виділити юрисдикційні та неюрисдикційні процедури [24, С. 16].

Наголосимо, що загальним для всіх різновидів адміністративних процедур є наявність визначеної «нормативної моделі», що визначає: а) їхнє цільове призначення; б) тип основних відносин; в) коло осіб, що беруть участь у процедурі, оскільки для реалізації основного відношення можуть знадобитися додаткові суб'єкти крім тих, що беруть участь в основному правовідношенні; г) акти поведінки, які можуть і повинні здійснити учасники процедури; д) послідовність здійснення актів поведінки; е) терміни (час) і місце здійснення як окремих процедурних дій, так і процедури в цілому; ж) правові засоби, що забезпечують функціонування процедури [24, с. 57].

За суб'єктом (напрямком) ініціативи адміністративно-процедурних відносин здійснюється їх поділ на зявні та втручальні процедури [12, с. 24-25; 20, с. 27-28].

Детально у Законі України «Про адміністративну процедуру» регламентовано ці два види. Так, встановлено, що адміністративне провадження розпочинається: 1) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом

обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги; 2) за ініціативою адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження [1, ст. 36].

Подання заяви для фізичної особи є реалізацією її суб'єктивного права чи обов'язку, обумовленого конституційними або законодавчими правами, а для юридичної особи та громадських організацій без такого статусу – реалізацією їх прав та обов'язків, визначених статутними документами, обумовленими положеннями законодавства. В основі суб'єктивних прав, свобод та обов'язків фізичних осіб є об'єктивні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, передбачені розділом II Конституції України та законами України. Норми Конституції України є нормами прямої дії, а конституційні права і свободи знаходять своє втілення та механізми реалізації в законах. Саме останні регулюють відносини адміністративних органів з особами у відповідних сферах діяльності перших, у тому числі шляхом визначення конкретних прав, свобод чи обов'язків осіб у цих сферах [42, с. 207]. Базовою для розуміння сутності заявної адміністративної процедури є ст. 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [43].

Таким чином, заявні адміністративні процедури можуть бути визначені як адміністративні процедури, що виникають за ініціативою заінтересованої особи чи іншого органу, який не є учасником (суб'єктом) такої процедури.

Під втручальними процедурами розуміють провадження, що здійснюються за ініціативою адміністративного органу, за наявності потреби у захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо. Ініціатива може бути зумовлена виконанням обов'язків, що покладені на відповідні органи

законом, або бути наслідком доручень інших органів чи посадових осіб, але в рамках правової визначеності. Водночас для початку процедури повинна бути належна підстава, яка може породжувати правові наслідки, а саме: рішення адміністративного органу або певні події [10, с. 28].

Ініціатива адміністративного органу як друга підстава початку адміністративного провадження має бути спрямована на: 1) здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, насамперед для захисту публічних інтересів та забезпечення правопорядку; 2) реалізацію прав та законних інтересів особи (наприклад, коли держава приймає рішення про евакуацію населення із зони стихійного лиха чи бойових дій; або й переважно позитивного характеру, як-от, про будівництво об'єкта соціальної, освітньої чи транспортної інфраструктури). І хоча текстуально зазначено лише про інспекційну діяльність, проте вжито конструкцію «у тому числі». Тобто інспекційна діяльність є досить масовим видом діяльності адміністративних органів нарівні з адміністративними послугами. Але це зовсім не виключає і «позитивної» діяльності за ініціативою адміністративних органів [44, с. 209].

Таким чином, втручальні адміністративні процедури можуть бути визначені як адміністративні процедури, що порушуються за ініціативою адміністративного органу, який безпосередньо здійснює процедуру.

Важливим критерієм класифікації адміністративних процедур є їх поділ на дозвільні (погоджувальні) та повідомні [31, с. 39; 25, с. 57]. За термінологією Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дозвільна (погоджувальна) процедура - сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [45, ст. 1]). Повідомні процедури визначаються як сукупність дій щодо надання приватною особою інформації констатуючого характеру до уповноваженого органу публічної адміністрації

[30, с. 223; 25, с. 57]. Більш детально це питання буде розглянуто у підрозділі 2.1 цієї роботи.

Адміністративно-правове регулювання господарської (підприємницької) діяльності як функція публічного адміністрування повинно здійснюватися на підставі науково розроблених принципів та інструментів, з урахуванням економічної ситуації в країні. Адміністративно-правовою наукою за період свого існування сформовано ґрунтовні теоретичні положення щодо принципів та інструментів адміністрування, але разом із тим, сучасні реалії свідчать про те, що раніше існуючі принципи, та інструменти адміністрування можуть і здатні трансформуватися, змінюватися і набувати нового значення.

Варто наголосити, що Законом України про адміністративну процедуру закладено підвалини врегулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, в т.ч. і у галузі адміністративно-правового регулювання господарської (підприємницької) діяльності. Саме положення Закону щодо врегулювання заявних і втручальних проваджень є стрижнем механізму реєстраційних, ліцензійно-дозвільних та контрольно-наглядових процедур у процесі створення та діяльності суб'єктів господарювання, у т.ч. банків [1, розд 4]. Ці норми повністю узгоджуються із положеннями Господарського кодексу України щодо встановлення дозвільного методу правового регулювання у діяльності публічної адміністрації, який передбачає обов'язок представника органу публічної адміністрації утримуватися від здійснення дій, які перешкоджають особам, що здійснюють підприємницьку діяльність, реалізовувати свої права, а незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду забороняються [160, п. 5 ст. 19].

Саме тому відносно банків мова йде не про конкуренцію адміністративно-правових та господарсько-правових норм, а про створення єдиної,

збалансованої системи законодавчого регулювання підприємницької діяльності в Україні, в якій адміністративно-процедурні норми стосовно державної реєстрації створення та припинення банків, ліцензування, контролю та нагляду за діяльністю таких суб'єктів господарської (підприємницької) діяльності є домінуючими по відношенню до господарсько-правових, що і дозволяє розглядати процедуру їх створення та функціонування саме в межах складових адміністративного права, а саме адміністративних процедур – реєстраційного, контрольно-наглядового та дозвільного.

Слід зазначити, що банківські відносини представляють собою урегульовані публічними та приватними нормами права суспільні відносини, що складаються в процесі діяльності банків та інших фінансових установ, що реалізують свій специфічний правовий статус. В контексті з'ясування змісту та меж адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері слушною є позиція Т. А. Латковської, що на сьогоднішній день на особливу увагу заслуговує саме процедурне регулювання банківських відносин, яке потребує вирішення низки актуальних та остаточно невирішених теоретико-прикладних питань, насамперед, понятійного характеру та інституційної належності процедурних норм банківського права [4, с. 61-62].

Наголосимо, що у процесі правового регулювання банківської діяльності держава виступає з одного боку регулятором відповідних відносин, а з іншого – суб'єктом банківських відносин, адже питаннями грошової емісії, державних запозичень, державних позик займаються уповноважені органи – суб'єкти таких відносин (наприклад, НБУ). При цьому особливістю спеціального юридичного режиму банківського законодавства є те, що роль і значення публічних (адміністративних і фінансово-правових) елементів в регулюванні банківської системи значно вище в порівнянні з іншими галузями підприємницької діяльності.

Вважається, що регулювання банківської діяльності має правовий (прямий), економічний (непрямий) та організаційний прояв. Так, пряме регулювання виражається в створенні нормативно-правових актів, які безпосередньо регламентують відносини банківської діяльності. Економічне регулювання, яке передбачає реалізацію напрямів грошово-кредитної політики, здійснюється через Центральний банк держави з урахуванням економічних законів та застосуванням фінансових важелів і стимулів. Організаційний характер регулювання банківської діяльності полягає у тому, що НБУ та інші державні інституції (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України, Антимонопольний комітет України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та ін.) шляхом застосування різних методів забезпечують організаційну єдність банківської системи держави, зокрема, шляхом адміністративного регулювання, що передбачає такі дії: 1) реєстрація банків і ліцензування їх діяльності; 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків; 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; 4) нагляд за діяльністю банків; 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків [3, с. 46]. Правовою формою такого регулювання з боку держави і є певні адміністративні процедури (процедура реєстрації банку, процедура банківського нагляду та ін.).

Також важливим є з'ясування змісту терміну «банківська діяльність». У Законі України «Про банки і банківську діяльність» банківська діяльність визначено як залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб. Під банком розуміється юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги [47, ст. 1].

У довідниковій літературі банківську діяльність розглядають як сукупність правових дій, що здійснюються певними суб'єктами у формі, яка вимагається законом або договором [48].

У вітчизняній правовій доктрині банківську діяльність визначають як: особливий вид господарської діяльності, що систематично здійснюється спеціальними суб'єктами (банками) на підставі ліцензії (дозволу) НБУ, спрямовану на здійснення банківських операцій та надання банківських послуг, функціонування та розвиток банківської системи, реалізацію грошово-кредитної політики держави. Банківська діяльність є особливою, оскільки вона не припускає можливості об'єднання її з іншими видами господарської діяльності (Т. А. Латковська) [49, с. 91]; особливий вид систематичної господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, здійснюється спеціальними суб'єктами (банками) шляхом проведення банківських операцій і надання банківських послуг із метою одержання прибутку і спрямована на функціонування та розвиток банківської системи й реалізацію грошово-кредитної політики держави (Н. Г. Нагайчук) [50, с. 102]; систему 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 (О. П. Орлюк) [51, с. 4]; систематичну підприємницьку діяльність, здійснення якої передбачає вчинення банківських правочинів та операцій (І. А. Безклубий) [52, с. 65]; підприємницьку діяльність, яка здійснюється на власний розсуд і ризик з метою отримання прибутку; як діяльність банків як самостійних суб'єктів господарювання; як владно-організаційну діяльність НБУ (В. Л. Ортинський) [53, с. 62]; сукупність дій, що регламентуються фінансово-правовими нормами щодо банківських операцій, діяльності щодо створення та функціонування банків та інших фінансових установ, які є елементами банківської і фінансової системи з метою стабільної і організованої фінансової діяльності держави (В. С. Симов'ян) [54,

с. 24]; врегульовану правовими нормами діяльність юридичних осіб щодо надання визначених законодавством банківських послуг на підставі дозвільних документів (банківської ліцензії) та закону (О. Драчевська) [55, с. 196].

У вітчизняній правовій доктрині досить дискусійним є питання щодо галузевої залежності банківського права та відповідно банківської діяльності. При цьому досить часто звучить позиція щодо банківського права як самостійної галузі права. Традиційно банківське право розглядається як інститут (чи підгалузь) фінансового права, оскільки банківська діяльність безпосередньо пов'язана з акумуляцією, розподілом і використанням грошових коштів для забезпечення фінансової діяльності держави.

Слід погодитися з Васильєвою Л.О., що аналіз правовідносин, що склалися у сфері фінансово-правової діяльності свідчить про те, що така позиція призводить до штучного розширення предмета фінансового права, з іншого боку, обмежує регулювання суспільних відносин у сфері банківської діяльності лише набором правових засобів, характерних для фінансового права, применшує значення норм адміністративного, господарського та цивільного права, які регулюють здійснення банківської діяльності. На відміну від фінансових правовідносин, до складу банківської діяльності входять відносини, що різняться за характером підпорядкованості суб'єктів та методу, що використовується для їх регулювання [56, с. 36]. Обґрунтованою виглядає і позиція О. Лукашева, що вже настав час переглянути загально прийняті підходи, сформовані за радянських часів, коли банківська система практично була єдиним цілим із системою державних фінансів, забезпечувала виконання технічних функцій з організації обігу державних і грошових коштів [57, с. 97–103].

Дискусійним є віднесення банківського права до складових цивільного чи господарського права. Беззаперечно, що для правового регулювання банківської діяльності вкрай важливими є норми цих галузей права. Але не

можна заперечити, що існує група відносин у банківській сфері, що потребує жорсткого управління та регулювання адміністративно-правовими, фінансово-правовими нормами й імперативного методу. З огляду на вищевикладені аргументи, підтримуємо позицію Л. О. Васильєвої, що в банківській діяльності здійснюється правове регулювання за допомогою норм, що належать до цивільного, адміністративного та фінансового права, а банківське право є комплексним правовим інститутом, оскільки у банківському праві відсутній і власний метод як необхідна ознака «класичної» галузі права [56, с. 37; 58, с. 17–23;].

У сфері банківської діяльності досить широко використовується саме адміністративно-правове регулювання за наявності такого суб'єктів публічної адміністрації передусім Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Антимонопольного комітету України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ін. Саме ці державні органи здійснюють організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний вплив, упорядкування суспільних відносин, встановлюють правильну взаємодію всіх учасників правовідносин. Другою ознакою наявності адміністративно-правового регулювання у банківській сфері є юридична нерівність сторін. Так, у банківських правовідносинах, регулювання яких здійснюється нормами адміністративного права, одна сторона завжди підкорюється вимозі іншої сторони, наприклад у відносинах між НБУ й іншими банками. Третьою ознакою виступає і метод правового регулювання, як правило, імперативний, а четвертою – чітке слідуванням приписам нормативно-правових актів.

Т. А. Латковська звертає увагу на змістовні проблеми співвідношення понять банківської діяльності та банківської процедури. В юридичній літературі вірно звертається увага на те, що розуміння банківської діяльності в Україні в умовах євроінтеграції зазнає певних змін, але не змінюється концептуальний

підхід до охоплення банківською діяльністю окремих сфер, зокрема залучення та розміщення коштів, валютно-обмінних операцій тощо. При цьому банківська діяльність передбачає здійснення спеціальних процедур як цілеспрямованих актів поведінки, зорієнтованих на певний результат. Процедура у банківській діяльності займає проміжне місце між операцією та самою діяльністю або забезпечує здійснення банківської операції і є врегульованим нормами банківського права порядком ведення, розгляду, здійснення, виконання, реалізації тощо. Банківські операції та процедури і складають зміст банківської діяльності. З іншого боку, здійснення банківських операцій відбувається в межах врегульованих нормами банківського права процедур [4, с. 20-21]. З нашої точки зору дослідниця в цьому контексті веде мову про процедури банківського обслуговування (наприклад, здійснення перерахування коштів від однієї приватної особи іншій).

Також досить неоднозначною виглядає позиція науковця, що процедурне регулювання застосування заходів впливу Національним банком України за порушення банківського законодавства здійснюється нормативно-правовими актами Національного банку України. Тим самим, у даному випадку охоронні процедурні норми банківського права є результатом реалізації функції банківського регулювання, яка реалізується у нормотворчих процедурах. А виявлене банківське правопорушення є результатом контрольних процедур. Отже, виокремленні банківські процедури (нормотворча, контрольна, охоронна та судова) є тісно пов'язаними і взаємозумовленими. Пропонуємо все ж таки використовувати у цьому випадку термін «адміністративні процедури у банківській сфері»

З урахуванням проведеного аналізу поняття «адміністративна процедура» у правовій доктрині та нормативного визначення адміністративної процедури як визначеного законом порядку розгляду та вирішення адміністративної справи [1, ч. 1 п. 5] вбачається можливим запропонувати таку авторську дефініцію:

«Адміністративні процедури в банківській сфері – це нормативно закріплений порядок розгляду та вирішення компетентним суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із банківською діяльністю, за результатами якої приймається адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремого учасника таких правовідносин».

Специфічними ознаками адміністративних процедур у банківській сфері є наступні: 1) застосовуються у сфері публічного регулювання економіки; 2) вміщують норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування (НБУ, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Антимонопольного комітету України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ін.) так і поведінку приватних осіб-учасників банківських правовідносин; 3) застосовуються для вирішення конкретної адміністративної справи у банківській сфері, за результатами якої приймається адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремого учасника таких правовідносин; 4) мають, як правило, неюрисдикційний характер.

1.2 Національний банк України як суб'єкт адміністративно-процедурних відносин у банківській сфері

Запорукою ефективного функціонування механізму адміністративно-правового регулювання в банківській сфері є формальна визначеність адміністративних правовідносин та правовий інструментарій, що актуалізують питання адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності і потребують визначення ролі Національного банку України як уповноваженого суб'єкта публічного адміністрування у цих правовідносинах. Фактично в даному випадку йде мова про з'ясування особливостей адміністративно-

правового статусу НБУ з акцентом на організаційний характер його діяльності, який полягає в забезпеченні за допомогою певного правового інструментарію єдності банківської системи та виконання певних завдань, пов'язаних з дуалістичністю правової природи Національного банку України, який, з одного боку, є центральним банком України, а з іншого - особливим центральним органом державного управління [59, ч. 1 ст. 2].

Отже, передусім необхідно з'ясувати сутність поняття та елементів адміністративно-правового статусу Національного банку України, оскільки саме правовий статус певного суб'єкта адміністративно-правових відносин є передумовою реалізації владних повноважень у сфері публічного адміністрування.

Слід зазначити, що категорія «правовий статус» є однією із центральних в теорії держави і права та усіх без винятку галузевих юридичних науках, що обумовлюється складністю та багатозначністю цього юридичного явища. При цьому усталеного визначення цієї правової категорії на сьогоднішній день не існує.

Так, під правовим статусом розуміють: юридично закріплене становище людини в державі, відповідно до якого особа як суб'єкт права вступає у правовідносини, а отже координує свою діяльність і поведінку в суспільстві (О. Ф. Скакун) [60, с. 56]; права, обов'язки та свободи у специфічний індикатор, який відображає реальний стан взаємодії держави з іншими суб'єктами права» (О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко) [61, с. 128]; обсяг законодавчо визначених прав і обов'язків суб'єкта права, які визначають межі можливої та необхідної поведінки особи, а також міра юридичної відповідальності, що настає в разі порушення вимог норм права (О.В. Запотоцька) [62, с. 90].

Не має єдності думок науковців і щодо змісту поняття «адміністративно-правовий статус». Так, В. Б. Авер'янов визначає адміністративно-правовий статус як комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які

закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [42, с. 194], Т. О. Коломоець - як сукупність суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [30, с. 64], С. Г. Стеценко - як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах [38, с. 90].

Низка дослідників розширює поняття адміністративно-правового статусу, доповнюючи його: юридичною відповідальністю (О.В. Петришин) [63, с. 41]; формою і методами діяльності державного органу, формою актів, правовими підставами їх виникнення та тривалістю функціонування (В.В. Молдован, В.Ф. Мелашенко) [64, с. 227]; функціями, завданнями та компетенцією (С.В. Ківалов) [65, с. 82–94]; завданнями, цілями, компетенцією, відповідальністю, порядком формування і процедурою діяльності цих органів (В. Я. Малиновський) [66, с. 378] та ін.

Досить слушною вбачається позиція В. Б. Авер'янова, що адміністративно-правовий статус органу влади складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [42, с. 112].

У Великій українській юридичній енциклопедії (2020 р.) адміністративно-правовий статус визначено як поняття, зміст якого завжди виражається в сукупності нормативно-визначених прав та обов'язків та характеризується специфічним обов'язком нести відповідальність за невиконання чи неналежне виконання обов'язків [23, с. 88]. При цьому елементами адміністративно-правового статусу органу державної влади є: а) становище органу в системі управління; б) компетенція – елемент правового статусу, що визначає сукупність юридично встановлених прав та обов'язків

органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій; в) обов'язок керівника органу нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень.

Спеціальний статус Національного банку України як центрального банку держави полягає в тому що він не належить до жодної гілки влади, що обумовлено його головною функцією – забезпеченням стабільності грошової одиниці України [59, ст. 6]. При цьому Національному банку, виходячи з його функцій, властиві ознаки суб'єкта публічного адміністрування (органу державної виконавчої влади), але НБУ не входить до владної вертикалі, підпорядкованій Кабінету Міністрів України, свідченням чого є законодавче регламентування взаємовідносин НБУ з Урядом.

Так, Національний банк та Кабінет Міністрів України можуть проводити взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики та державної економічної політики, зокрема щодо прогнозу основних макроекономічних показників, включаючи монетарні показники і показники валютно-курсової політики. Окрім того, НБУ на запит Уряду надає необхідну інформацію щодо банківської сфери, а за запитом Національного банку інформація повинна бути надана як Кабінетом Міністрів України, так і іншими центральними органами виконавчої влади [59, ст. 52]. Таким чином, можна стверджувати, що в цьому випадку йде мова про взаємодію двох рівних партнерів, а не про відносини підпорядкування.

Окрім того, законодавство України містить чітку вказівку щодо неприпустимості втручання у діяльність НБУ: «Не допускається втручання органів державної влади та інших державних органів чи їх посадових та службових осіб, будь-яких юридичних чи фізичних осіб у виконання функцій і повноважень Національного банку, Ради Національного банку, Правління Національного банку чи службовців Національного банку інакше, як в межах, визначених Конституцією України та цим Законом» [59, ст. 53].

Як зазначає О. В. Запотоцька, місце Національного банку України в банківській системі України визначається таким чином:

- 1) діяльність Національного банку України має імперативний характер стосовно до інших банків, а також філій іноземних банків, що створені й діють на території України;
- 2) Національний банк України та інші банки, а також філії іноземних банків, що створені і діють на території України перебувають між собою у субординаційних відносинах;
- 3) банківська система України є трапецієвидною, що виражається в чіткій ієрархії Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені й діють на території України;
- 4) Національний банк України є центральним материнським банком, Правління якого несе колегіальну відповідальність за діяльність Національного банку України в межах компетенції членів Правління. Голова Національного банку несе відповідальність за діяльність Національного банку перед Президентом України та Верховною Радою України;
- 5) характеристика завдань, функцій та повноважень дають можливість стверджувати, що Національний банк України є контрольно-наглядовим органом у банківській системі [62, с. 34].

Дуалістичність правової природи Національного банку України конкретизується в контексті адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері, оскільки НБУ як центральний банк держави встановлює «правила» банківської діяльності і як орган державного управління здійснює нагляд за його учасниками. Саме тому вбачається доцільним проаналізувати компетенцію НБУ як суб'єкта адміністративно-процедурних відносин.

Так, до функцій Національного банку України віднесено:

- банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі;

- погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, ведення Державного реєстру банків, створення та ведення Кредитного реєстру НБУ;
- визначення засад функціонування платіжного ринку України, регулювання діяльності надавачів платіжних послуг та нагляд за діяльністю учасників платіжного ринку;
- ведення Державного реєстру фінансових установ, реєстру колекторських компаній, інших реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює НБУ;
- валютне регулювання та валютний нагляд за уповноваженими установами;
- державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за банками та філіями іноземних банків, страховиками (перестраховиками), страховими (перестраховими) брокерами, кредитними спілками, ломбардами, іншими фінансовими установами, реєстрацію чи ліцензування діяльності яких здійснює Національний банк, операторами поштового зв'язку, які надають платіжні послуги та/або послуги поштового переказу, та/або здійснюють валютні операції, операторами платіжних систем, філіями або представництвами іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України, іншими юридичними особами, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги [59, ст. 7].

За реалізацію вище перелічених функцій безпосередньо відповідають Правління та Голова Національного банку України.

Факторами, що обґрунтовують адміністративно-правовий статус НБУ як органу публічного управління є наступні:

1) правова засада діяльності – Конституція України, Закон України «Про Національний банк України», Закон України «Про банки і банківську діяльність» та ін.;

2) наявність державної символіки в зовнішніх атрибутах;

3) діє від імені і в інтересах держави – представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;

4) має особливі державно-владні повноваження (нормотворчі, контрольно-наглядові, застосування заходів адміністративного примусу)

5) взаємодіє з іншими органами публічної влади - підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень; щоквартально надає інформацію Президенту України, Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності щодо безготівкової емісії у відповідному періоді; щорічно подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету прогностичні монетарні показники на наступний рік та ін.;

6) організаційна структура апарату – структура Національного банку України будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням. До структури Національного банку України входять центральний апарат, відокремлені підрозділи та юридичні особи, створені НБУ для забезпечення його діяльності, які здійснюють діяльність виключно в межах завдань та функцій, встановлених законом;

7) територіальні межі діяльності – Національний банк України здійснює постійний нагляд за дотриманням банками, їх підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими групами, представництвами та філіями іноземних

банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України й економічних нормативів [1; 62, с. 36-39].

Вищим органом управління Національного банку України є Рада Національного банку України, яка відповідно до статті 100 Конституції України, розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням, а також нагляд за системою внутрішнього контролю НБУ.

Серед адміністративно-процедурних повноважень Ради НБУ можна виділити наступні:

- 1) здійснює у встановленому нею порядку контроль за проведенням грошово-кредитної політики;
- 2) приймає у порядку, визначеному Регламентом Ради Національного банку України, рішення про інформування Президента України або Верховної Ради України про виникнення підстав для звільнення з посади призначеного відповідно Президентом України або Верховною Радою України члена Ради Національного банку;
- 3) затверджує Регламент Ради Національного банку України [67] положення про Аудиторський комітет та інші робочі органи Ради Національного банку;
- 4) затверджує за поданням Правління Національного банку Кодекс етики працівників Національного банку;
- 5) визначає порядок, періодичність проведення внутрішнього аудиту у структурних підрозділах Національного банку та затверджує річний план його проведення, затверджує положення про підрозділ внутрішнього аудиту;
- 6) затверджує рішення Правління Національного банку про участь Національного банку у міжнародних фінансових організаціях;

7) створює Аудиторський комітет та інші робочі органи Ради Національного банку, визначає їх склад та керівників;

8) здійснює нагляд за діяльністю підрозділу внутрішнього аудиту [59, ст. 9].

Кількісний склад Ради НБУ дорівнює 8 особам, з яких чотири призначає Президент України своїм Указом і чотири – Верховна Рада України своєю постановою. Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, входить до складу Ради Національного банку за посадою [59, ст. 10]. На кінець листопада 2023 року до складу Ради входять із необхідних восьми п'ять (Барсуков А. З., Веремій І. Г., Горбаль В. М., Фурман В. М., Щербакова О. А.) та Голова НБУ Пишний А.Г. [68]. З урахуванням того, що засідання Ради Національного банку є правомочними за наявності не менше шести її членів, такий наявний кількісний склад визиває певні побоювання.

Обов'язковим елементом процедури призначення на посади членів Ради НБУ є громадські слухання, які проходять на спеціальному відкритому засіданні профільного комітету Верховної Ради України, який вносить свої рекомендації Верховній Раді України.

В законодавстві України чітко встановлені вимоги до членів Ради НБУ:

1) особа, яка є громадянином України, постійно проживає в Україні;

2) має повну вищу освіту у галузі економіки, фінансів чи права або науковий ступінь у галузі економіки, фінансів чи права та яка має не менше 10 років досвіду роботи в органі законодавчої влади або на керівних посадах в інших органах державної влади, державних органах, що забезпечують формування та реалізацію державної фінансової, економічної чи правової політики, або на керівних посадах у міжнародних фінансових організаціях, або на керівних посадах у банку, або наукової роботи за фінансовою, економічною чи правовою тематикою;

3) здатна за своїми діловими, моральними якостями та станом здоров'я обіймати цю посаду;

4) відомості про таку особу відсутні у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [59, ч. 3 ст. 10].

Чітко у Законі України «Про Національний банк України» окреслено умови, за яких особа не може бути членом Ради НБУ;

1) має представницький мандат або є членом Кабінету Міністрів України, або обіймає чи обіймала посаду керівника органу державної влади (заступника керівника) та іншого державного органу (якщо не минув один рік з дня її звільнення з такої посади), або є державним службовцем, або є особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або є керівником (заступником керівника) чи працівником державного підприємства, установи та організації, крім закладу вищої освіти (наукової установи), або є керівником політичної партії чи членом керівних органів політичної партії, або є особою, яка є членом наглядової ради чи членом правління чи працівником юридичної особи, державне регулювання та нагляд за діяльністю якої здійснює Національний банк, або є особою, яка перебуває у трудових відносинах чи здійснює діяльність (виконує роботу), чи надає будь-які послуги на контрактній основі або на громадських засадах такій юридичній особі, або надає послуги відповідно до цивільно-правового договору цій юридичній особі, або є прямим чи опосередкованим власником акцій (часток, паїв) юридичної особи, державне регулювання та нагляд за діяльністю якої здійснює Національний банк.

2) відповідно до рішення суду визнана недієздатною або цивільна дієздатність якої обмежена;

3) яка відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади [59, ч. 4 ст. 10];

4) яка притягалася судом до кримінальної відповідальності за корупційне кримінальне правопорушення;

5) яка має судимість за вчинення кримінального правопорушення проти власності, у сфері господарської діяльності, у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, незалежно від ступеня тяжкості;

6) яка була власником істотної участі у фінансовій установі не менше одного року протягом двох років до дати, на яку уповноваженим органом (за його ініціативою) було прийнято рішення про віднесення цієї фінансової установи до категорії неплатоспроможних або про відкликання (анулювання) ліцензії, або про скасування державної реєстрації, або про ліквідацію такої фінансової установи, чи до дати, на яку судом було визнано таку фінансову установу банкрутом або прийнято рішення про її ліквідацію;

7) яка входила до складу органів управління фінансової установи (крім перехідного банку, створеного у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку) не менше шести місяців протягом року до дати, на яку уповноваженим органом (за його ініціативою) було прийнято рішення про віднесення цієї фінансової установи до категорії неплатоспроможних або про відкликання (анулювання) ліцензії, або про скасування державної реєстрації, або про ліквідацію такої фінансової установи;

8) яка входила до складу органів управління фінансової установи не менше шести місяців протягом року до дати, на яку судом було визнано таку фінансову установу банкрутом або прийнято рішення про її ліквідацію;

9) стосовно якої фінансовою установою на вимогу Національного банку було вжито заходів щодо припинення повноважень такої особи чи її заміни або

до якої Національним банком було застосовано захід впливу у вигляді відсторонення від посади [59, ч. 4 ст. 10];

10) стосовно якої відкрито провадження у справі про її неплатоспроможність;

11) яку було виключено з професійного об'єднання (спілки) правників (у тому числі адвокатів), аудиторів, бухгалтерів за виявлені порушення або відомості про яку було виключено з відповідних реєстрів чи внесено до цих реєстрів запис про припинення права такої особи на зайняття певною діяльністю за виявлені порушення;

12) стосовно якої протягом останніх двох років здійснювалося примусове виконання судового рішення щодо сплати податків, зборів або інших обов'язкових платежів, якщо загальна сума несплати дорівнює або перевищує 100 розмірів мінімальної місячної заробітної плати, встановленої законодавством на період, у якому здійснювалося стягнення;

13) яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання [59, ч. 5 ст. 10].

Строк повноважень членів Ради Національного банку - сім років, крім Голови Національного банку, який входить до складу Ради Національного банку на строк здійснення ним повноважень за посадою. Одна й та сама особа не може бути призначена членом Ради Національного банку більше ніж на два строки поспіль [59, ч. 10 ст. 10].

Рада Національного банку утворює Аудиторський комітет - консультативний робочий орган Ради з метою оцінки надійності та результативності системи внутрішнього контролю в Національному банку, повноти та достовірності річної фінансової звітності НБУ. До складу Аудиторського комітету, крім членів Ради Національного банку, можуть

входити незалежні експерти. Незалежним експертом може бути особа, яка має повну вищу освіту у галузі економіки, фінансів чи права або науковий ступінь у цих галузях, досвід роботи за фахом не менше 10 років та має бездоганну ділову репутацію, зокрема не має судимості, не погашеної і не знятої в установленому законом порядку [59, ст. 13-1].

Повноваженнями Правління НБУ в контексті адміністративно-процедурного регулювання є:

1) прийняття рішень щодо: а) банківського регулювання та нагляду; б) державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг; в) організації системи рефінансування; г) регулювання діяльності учасників платіжного ринку, у тому числі функціонування платіжних систем та систем розрахунків; г) умов допуску іноземного капіталу до банківської системи України; д) застосування заходів впливу (санкцій) до банків, інших осіб, які здійснюють діяльність на ринках фінансових послуг, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює НБУ, а також осіб, діяльність яких перевіряється Національним банком відповідно до законодавства України; е) створення та ліквідації підприємств, установ Національного банку, відокремлених підрозділів (філій та представництв в Україні, а також представництв Національного банку за кордоном); є) державного регулювання на платіжному ринку, у тому числі нагляду за діяльністю учасників платіжного ринку та оверсайту платіжної інфраструктури; ж) встановлення в умовах воєнного стану чи під час особливого періоду особливостей здійснення банківського регулювання та нагляду, а також державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринках небанківських фінансових послуг, у тому числі застосування до банків, небанківських фінансових установ та інших осіб, регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Національний банк, заходів впливу (санкцій);

2) визначення організаційних основ та структури Національного банку, затвердження положення про відокремлені підрозділи (філії та представництва в Україні, а також представництва НБУ за кордоном), структурні підрозділи (крім положення про підрозділ внутрішнього аудиту) та установи Національного банку, статuti його підприємств, порядок призначення керівників підрозділів (крім керівника підрозділу внутрішнього аудиту), підприємств та установ, визначення переліку функцій щодо управління діяльністю власного корпоративного недержавного пенсійного фонду, а також порядок здійснення таких функцій;

3) встановлення порядку надання юридичним особам, які мають намір здійснювати банківську діяльність, банківських ліцензій, а також ліцензій іншим юридичним особам у випадках, передбачених законом [59, ст. 15].

Голова Національного банку України належить до керівників вищого рівня і особливим порядком його призначення Верховною Радою України за Поданням Президента України підтверджується ефективність статусу керівника і значимість самого центрального органу публічного адміністрування.

Чітко у законодавстві України визначено вимоги до Голови НБУ:

1) наявність громадянства України та постійне проживання у країні;

2) наявність повної вищої освіти у галузі економіки чи фінансів або науковий ступінь у галузі економіки чи фінансів;

3) не менше 10 років досвіду роботи в органі законодавчої влади або на керівних посадах в інших органах державної влади та державних органах, що забезпечують формування та реалізацію державної фінансової, економічної чи правової політики, або на керівних посадах у міжнародних фінансових організаціях, або на керівних посадах у банку, або наукової роботи за фінансовою, економічною чи правовою тематикою;

4) високі моральні і ділові якості;

5) належний стан здоров'я;

б) відомості про таку особу відсутні у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [59, ст. 18].

У свою чергу, Голова Національного банку України: 1) керує діяльністю НБУ у межах законодавчо визначеної компетенції, 2) діє від імені Національного банку і представляє його інтереси без доручення у відносинах з органами державної влади, з банками, фінансовими та кредитними установами, міжнародними організаціями, іншими установами і організаціями; 3) головує на засіданнях Правління; 4) підписує протоколи, постанови, рішення, прийняті Правлінням, накази та розпорядження, а також правочини, що вчиняються НБУ; 5) видає акти організаційно-розпорядчого характеру, обов'язкові до виконання усіма службовцями НБУ, його підприємствами, установами та ін. [59, ст. 19].

В контексті адміністративно-процедурного регулювання особливе значення мають положення розділу X Закону України «Про Національний банк України», присвячені безпосередньо банківському регулюванню і банківському нагляду.

По-перше, чітко вказується, що Національний банк видає як нормативно-правові акти, так і розпорядчі акти. При цьому розпорядчі акти можуть стосуватися як питань організаційно-розпорядчого характеру, так і бути актами індивідуальної дії, тобто адміністративними актами, прийнятими за результатами певної адміністративної процедури у банківській сфері [59, ст. 56].

По-друге, чітко визначено, що головною метою банківського регулювання і нагляду є безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів. При цьому банківській нагляд здійснюється як на індивідуальній, так і на консолідованій основі і передбачає постійний нагляд за дотриманням банками, їх підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими групами, представництвами та філіями іноземних банків в

Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку і економічних нормативів [59, ст. 55].

По-третє, приділяється увага процедурі доступу до інформації. Зокрема, зазначається, що для здійснення своїх функцій Національний банк має право безоплатно одержувати від фінансових установ, учасників фінансових груп та юридичних осіб, які отримали ліцензію НБУ, а також від осіб, стосовно яких Національний банк здійснює державне регулювання та нагляд інформацію про їх діяльність та пояснення стосовно отриманої інформації і проведених операцій. Також необхідна інформація може бути отримана від органів державної влади і органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання усіх форм власності [59, ст. 57].

Підсумовуючи вище викладене, можна стверджувати, що Національний банк України є суб'єктом адміністративно-процедурних відносин в банківській сфері з широким колом прав та обов'язків, але акцентованими є саме контрольно-наглядові повноваження, які реалізуються як на стадії створення банків (ліцензування діяльності як різновид попереднього контролю), так і в процесі їх функціонування та ліквідації.

1.3 Генеза адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері

Для розуміння сутності адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері вкрай важливим є дослідження його генези на теренах сучасної України, а з урахуванням того, що вітчизняна банківська система сформувалася у 1990-х роках, це питання необхідно розглядати в межах розвитку системи адміністративно-правового регулювання економіки як складової адміністративного права в цілому.

Оскільки розвиток адміністративного права безпосередньо пов'язано з трьома базисами публічної діяльності, а саме з камеральною, поліцейською та такою, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, вбачається доцільним розглядати формування певних банківських процедур в контексті розвитку кожної з них.

Першим видом суспільної діяльності, що вплинула на формування адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері, є камеральна діяльність (від лат. «camera» (казна) – сховище грошей, золота, коштовностей та інших цінностей, що належали правителям та монастирям) , яка мала своїм змістом розбудову і примноження фондів властителя, а метою – отримання максимально можливих прибутків. Охоплюючи доменіальне господарство, всі джерела надходження до казни, камеральна діяльність як прообраз моделі державного управління економікою регулювалася в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях. При цьому в межах камерального господарювання створювалися квазіадміністративні органи, які безпосередньо займалися чеканкою монет, оборотом майна, боргами та кредитами [69].

Підґрунтя для таких банківських операцій було закладено ще у період античності, коли, наприклад, у Стародавньому Римі існували своєрідні кредитні операції, які об'єднували в собі, по-суті, товарний (передача майна в тимчасове користування здійснювалась на умовах терміновості, повернення і платності) та комерційний за формою організації (при наданні в тимчасове користування товарів під відсотки, одночасно надається і право власності на об'єкт угоди) кредит. Навіть у Законах Хаммурапі (1775-1750 рр. до н.е.) є згадка про пролізінгові, кредитні та проіпотечні угоди [70, с. 6].

На жаль, історія не містить достатньо повних відомостей про те, коли виникли первісні банки, які операції вони виконували і що було рушійною силою їх розвитку, але відомо, що банківська справа була

започаткована міняйлами (які за певну плату обмінювали одні цінності, що виконували функцію еквівалента при обміні, на інші) та лихварями (які залучали кошти громадян для того, щоб їх тимчасово надавати іншим громадянам, торговельним і ремісничим об'єднанням під проценти). До речі, аналогічні операції здійснювали й деякі храми, в яких концентрувалися значні грошові кошти. Внески, недоторканність яких гарантувалась поважним ставленням до релігії, зробили відомі Давньогрецькі храми (Дельфійський, Делоський, Самоський та інші) своєрідними банківськими установами.

Центром зародження банківництва історики вважають Вавилонське царство (VII-VI ст. до н.е.), в період існування якого діяли вавилонські банкірські дома Мурашу, Ігібі, Іддін-Мадуга, які видавали позики під письмові зобов'язання та під заставу різних цінностей, здійснювали платежі за рахунок коштів клієнтів, виступали поручителями за різноманітними угодами, брали участь у торговельній справі на пайових засадах, приймали процентні вклади.

З появою перших держав розквітає і банківська справа, оскільки їх уряди не лише сприяли створенню банків, а й безпосередньо брали у цьому участь, усвідомлюючи їх важливу роль для грошового обігу та користуючись їх послугами у власних потребах [70, с. 8].

Середньовічна Європа є «батьківщиною» перших банків у сучасному розумінні. Так, у 1171 р. в Венеції виникає перший суспільний банк «Монтеньоєва», а наприкінці XII століття перші кредитні установи Київської Русі з'являються у Великому Новгороді. У 1407 р. засновано банк Святого Георгія (Casa di S.Giorgio) в Генуї, який спочатку був асоціацією кредиторів держави, а потім позичав генуезькому урядові великі суми, натомість отримуючи право керування колоніальними землями Генуї. Наприкінці XVII століття в Англії з'являється перший Національний банк, який

був створений для вирішення урядових фінансових проблем і ввійшов в історію як перший стійко функціонуючий банк в Європі [70, с. 10-12].

Безпосередньо створення спеціалізованих банків пов'язано з появою перших паперових грошей та банкнот – банківських цінних паперів. Так, у 1781 році у Російській імперії з'явився Державний асигнаційний банк, який, крім випуску асигнацій, займався купівлею дорогоцінних металів за кордоном, карбуванням монет і обліком векселів. У цьому ж році контори (філії) цього банку було відкрито в Києві, Харкові й Ніжині. Перший комерційний банк засновано в Росії у 1817 році з метою здійснення облікових операцій [69].

Отже, можна констатувати, що саме наприкінці середніх віків централізація влади у світі сприяла зближенню потреб суто камерального господарювання із завданнями державотворення і зростанням витрат на загальнодержавні потреби, внаслідок цього було прийнято низьку реформаторських рішень: а) щодо виділення казни держави від казни правителя; б) щодо трансформації структур управління доменом правителя в управлінські органи держави [42, с. 113], внаслідок чого організація управління державними справами почала базуватися на функціонально-галузевому принципі.

Необхідність теоретичного обґрунтування камеральної діяльності як діяльності державно-управлінського змісту сприяла появі такої науки як камералістика, що мала міждисциплінарний характер, та складалася з трьох складових: політичного блоку, економічної та фінансової політики.

Вперше про камералістику заговорив у своїй відомій праці «Німецька князівська держава» в 1656 році Ф.-Л. фон Зелендорф, а його ідеї було розвинуто відомими теоретиками меркантилізму Й. Бехером, Ф. Гернігом і В. Шредером, вбачивши в державі головний двигун економічного розвитку. Німецький науковець М. Оссі запропонував зразок уряду і управління в державі, а Г. Обрехт показав особливість суспільних відносин у взаєминах між

індивідами та державою, органами управління та поліцейськими установами [23, с. 397].

Другим видом суспільної діяльності, що вплинула на формування адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері, є поліцейська діяльність, первісне розуміння якої збігається з поняттям управління державними справами, а метою є забезпечення суспільного добробуту.

На зламі XVIII - XIX ст. держава стає єдиною всеохоплюючою організацією, унікальною за масштабами влади. У зв'язку з цим в суспільстві почали формулюватися ідеї необхідності особливого правового статусу держави та її органів. Необхідність обмеження державної діяльності, яка повинна здійснюватися в межах права, була на теоретичному рівні обґрунтована напередодні буржуазних революцій [71, с. 7]. Перша половина XIX ст. характеризується «попитом» громадянського суспільства на формалізацію організації адміністративного управління в державі, встановлення в адміністративних відносинах державних гарантій, захисту демократичних прав і свобод громадян та контролю над владою, що включає дієві правові механізми, інститути і правові засоби.

У XIX ст. регулювання економіки, складовою якої є банківська сфера, здійснювалося за допомогою норм поліцейського права, об'єднаних у межах інституту поліції благоустрою (закони «благоустрою»), поряд з яким визнавалося існування і інституту безпеки (закони «благочинія») [72, с. 77]. Саме органи поліції, застосовуючи норми поліцейського права, опікувалися не лише подоланням протиправних проявів поведінки приватних осіб та усуненням їх причин та умов, а також і управлінням сферою господарювання [73, с. 137].

При цьому державний вплив на сферу господарювання у Російській імперії на перших етапах його становлення здійснювався виключно у примусово-репресивних формах. Саме держава визначала напрямки і форми

господарської діяльності, які необхідно розвивати, а інтереси приватних осіб фактично не враховувалися [74, с. 134]. Такий підхід до організації публічного адміністрування в економічній сфері принципово відрізнявся від існуючих на той час європейських підходів, які передбачали завданням держави лише охорону та захист існуючого правового порядку та невтручання держави у галузь матеріальних або індивідуальних інтересів суспільства, наслідком чого стало виведення поліції добробуту за межі європейського поліцейського права, надаючи суб'єктам господарювання вільні можливості для саморозвитку [74, с. 51].

Зі впливом певного часу у Російській імперії примусово-каральні способи впливу на сферу господарювання було замінено соціальною політикою, зміст якої полягав у тому, що держава надавала більше економічної самостійності суб'єктам господарювання, сприяла розвитку окремих галузей виробництва та усувала перешкоди для зайняття окремими видами господарської діяльності [9, с. 369]. Відповідні зміни відбулися і на теоретичному рівні і були пов'язані із заміною терміна «поліція благоустрою» поняттям «господарське управління». В якості правового інструментарію у сфері господарювання використовувалися дозволи, свідоцтва привілеї, пільги, кредитування та нагляд [74, с. 52-53].

Застосування такого публічно-правового інструментарію призвели у кінці XIX століття до бурхливого економічного розвитку, технічної революції та індустріалізації, внаслідок чого з відсталої аграрної країни Росія на початку XX ст. перетворилася в аграрно-індустріальну державу, увійшовши за обсягами промислової продукції до п'ятірки найбільших держав. Починаючи з 1905 року, тобто часу початку активної трансформації поліцейського права в адміністративне право, питання правового регулювання державної підтримки сфери господарювання перейшли до адміністративного права, зокрема до його особливої частини.

Такі позитивні зміни безпосередньо торкнулися і банківської сфери, яка починає активно розвиватися, наслідком чого став «попит» на належне правове регулювання. Першим адміністративно-процедурним актом у банківській сфері на теренах України є, на наш погляд, Положення про міські громадські банки, прийняте у 1862 році, яким передбачалося створення таких банків з дозволу Міністерства фінансів при міських думах. Трохи пізніше було введено у дію Порядок заснування кредитних установ земствами (1871 р.), Загальні правила про порядок заснування кредитних установ приватних та громадських (1872 р.), Закон «Про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків» (1872 р.), Закон «Про зміни та доповнення існуючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» (1883 р.) та Закон «Про функціонування, порядок створення та ліквідації банківських установ» (1884 р.). Саме на підставі останнього закону було визначено структуру банківської системи: 1) державні банки (Державний банк, земельні банки (дворянський, селянський); 2) приватні банківські установи (акціонерні комерційні банки, кредитні спілки); 3) громадські банківські установи (місцеві банки, місцеві ломбарди) [75, с. 8-9].

Як зазначає Л. О. Васильєва, нормативне регулювання діяльності банківських установ Російської імперії мало багаторівневий характер та здійснювалось різноманітними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Закони видавались у формі уложень, статутів, установ, грамот, положень, наказів, маніфестів, указів та окремих думок Державної ради. Регламентація діяльності кредитних установ здійснювалась і за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, до яких слід віднести інструкції та циркуляри Міністерства фінансів, внутрішні акти, такі як циркуляри і інструкції Державного банку своїм конторам та відділенням. Основними рисами тогочасного нормативного регулювання банківської сфери є: 1) відсутність рівноваги в регулюванні діяльності банківських установ різних форм, так

функціонування державних та мілких кредитних установ здійснювалось великою кількістю нормативно-правових актів, тоді як для акціонерних комерційних банків вони майже не приймалися; 2) часта зміна правових норм, що не сприяло стабільному функціонуванню всієї банківської системи; 3) відсутність уніфікованого правового регулювання, єдиного закону для всієї сукупності банківських установ; велика кількість прогалин в існуючих нормативно-правових актах. Ще однією важливою рисою законодавства того часу є те, що багато питань вирішувалось безпосередньо волею імператора, його «Височайшим затвердженням» [7, с. 23].

Третім видом суспільної діяльності, що вплинула на формування адміністративно-правового регулювання у банківській сфері, є діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації, яка є ознакою правової держави і безпосередньо сприяла формуванню адміністративного права в сучасному розумінні. За слушним зауваженням О. І. Миколенка, сучасне уявлення про адміністративне право як галузь права виникло лише тоді, коли в правовій системі достатнє місце зайняли норми, що закріплюють права особистості, процедури діяльності органів державної влади та гарантії від адміністративного свавілля. Саме розвиток адміністративних процедурних норм в країнах світу призвів до перетворення поліцейського права в адміністративне право [9, с. 21].

У еволюції безпосередньо адміністративно-процедурного регулювання виділяють три етапи.

Перший етап розпочався у XIX ст. і пов'язаний із виробленням процедурних вимог щодо прийняття рішень адміністрацією. Такі процедури спрямовувалися на вирішення конкретної індивідуальної справи та розглядалися як один зі способів захисту від неправомірних дій чи бездіяльності. Для процедури першого покоління було характерним встановлення певних обов'язків суб'єкта влади під час прийняття щодо приватної особи, і такі правила здебільшого формували суди у своїх рішеннях,

розглядаючи публічно-правові конфлікти між приватними особами та адміністрацією [23, с. 18]. У кінці XIX століття європейськими державами приймаються перші закони, покликані врегулювати адміністративні процедури, зокрема у 1884 році у землі Баден приймається Закон «Про порядок здійснення спірно-адміністративного провадження у колегіальних адміністративних органах», у 1889 році – Закон Королівства Іспанії «Про основи адміністративного провадження» (ісп. *Ley de Bases de Procedimiento Administrativo*) та ін. [31, с. 218].

Вперше системний підхід до врегулювання адміністративних процедур було продемонстровано Австрією, у якій у 1925 році було прийнято чотири закони: 1) про загальну адміністративну процедуру (нім. *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*); 2) про виконавчу процедуру в адміністрації (нім. *Verwaltungsvollstreckungsgesetz*); 3) про загальні положення кримінально-адміністративного права і процедуру в цих справах (нім. *Verwaltungsstrafgesetz*); 4) про впровадження перелічених законів (нім. *Einfuhrungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*) [76, с. 17]. Саме з прийняттям цих законів, як зазначає А. М. Школик, було вперше чітко виділено загальну адміністративну процедуру та визнано існування спеціальних адміністративних процедур, що регулюють окремі сфери публічного адміністрування [31, с. 219]. Згодом подібні нормативно-правові акти було прийнято Польщею та Чехословаччиною (1928), Югославію (1931), Естонією (1935) та іншими європейськими державами.

Друге покоління адміністративних процедур (1950-1960 рр.) пов'язане зі створенням правил нормотворчості виконавчої або муніципальної влади. Акт про адміністративну процедуру Сполучених Штатів Америки 1946 року (англ. *Act on Administrative Procedure*) став першою систематизацією адміністративно-процедурного законодавства в державах *common law*. На відміну від австрійського Закону 1925 р., цей Акт: 1) врегульовував два типи процедури

ухвалення рішень: як індивідуальних (англ. Adjudication), так і нормативних (англ. Rules); 2) чітко розмежував неформальні (прості) та формальні (складні) адміністративні провадження, що визначають порядок прийняття як індивідуальних, так і нормативних рішень [77, с. 7].

Третє покоління адміністративних процедур орієнтоване на наддержавне, транснаціональне управління та охоплюють ваємовідносини публічної адміністрації і приватного партнерства, які характеризуються наявністю у публічної адміністрації широкої дискреції. При цьому процедурні правила використовуються не лише органами публічної влади для вирішення внутрішньодержавних питань, але й залучаються у політичну сферу на національному та глобальному рівнях [78, с. 18]. Саме в межах цього періоду, якій триває і понині, у 1976 році було прийнято Закон Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» (нім. *Verwaltungsverfahrensgesetz*), в якому було закріплено вузьке розуміння адміністративної процедури як зовнішньо спрямованої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, пов'язаної із прийняттям індивідуального адміністративного акта або ж укладенням публічно-правового договору.

В Україні після тривалої роботи над формуванням вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства 17 лютого 2022 року було нарешті прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» [1], який набере чинності 15 грудня 2023 року. Саме прийняття цього Закону актуалізує питання розробки та удосконалення адміністративно-процедурного регулювання у всіх сферах суспільного життя. Не є виключенням і банківська сфера, про що свідчать роботи Білоглазової Н. О. (2015) [2], Коваленка А. А. (2015) [3], Марущак А. В. (2015) [79], Латковської Т. А. (2017) [4], Царікової О. В. (2018) [5], Люок І. А. (2019) [6], Васильєвої Л. О. (2021) [7], Драчевської О. О. (2021) [8] та ін.

Початком формування національної банківської системи прийнято вважати період 1917-1920 років, коли процеси державотворення припадають на воз'єднання українських земель на фоні розпаду Австро-Угорської та Російської імперій. При цьому за період із 1917 по 1921 роки Україна пережила три різні форми державності, кожний режим бачив процес створення та діяльності банківської системи й банківських установ по-своєму.

Найефективнішою з питань нормативно-правового регулювання банківської діяльності прийнято вважати Українську державу Скоропадського, в якій за короткий час було прийнято 10 законів, які містили норми банківського права, і 100 обіжників (циркулярів), які стосувалися банківської діяльності. Окремі норми, що регулювали банківську діяльність, формувалися на підставі рішень з'їздів представників банківських установ, затверджених міністерством фінансів. Зросла роль і самих банків у прийнятті правових рішень. Ради банків мали право подавати свої рішення на ухвалу міністра фінансів. Загальні збори могли приймати рішення про внесення змін до статуту, після чого вони направлялися на реєстрацію до судової установи [80; 81].

Якщо вести мову безпосередньо щодо адміністративно-процедурного регулювання у радянський період, то націоналізація банків не сприяла його розвитку. Декретом ВЦК «Про націоналізацію банків» від 27 грудня 1917 року було встановлено, що: 1) банківська справа оголошувалася державною монополією; 2) приватні акціонерні банки та банківські контори, які існували в той час, об'єднувалися із Державним банком; 3) активи і пасиви підприємств, які ліквідовувалися, переймалися Державним банком; 4) тимчасове управління справами приватних банків передавалося раді Державного банку [75, с. 10]. Хоча станом на 1913 р. у Російській імперії існувало 3 контори та 18 відділень, 1 агентство Держбанку Росії; 6 відділень Дворянського земельного банку; 9 відділень Селянського поземельного банку; 28 агентств і 12 комісіонерств акціонерних комерційних банків; 3 «українських» акціонерних комерційних і 4

місцевих акціонерних земельних банки; 81 банківський дім (включаючи їх контори і відділення); 57 міських суспільних банків [82].

Як зазначає Л. О. Васильєва, окрім звичних для регулювання банківської діяльності органів, таких як міністерство фінансів (за радянських часів його аналог – Наркомфін) і центральний банк, радянський період характеризується створенням і функціонуванням різноманітних виконавчих органів і комісій, що прямо чи опосередковано впливали на банківську систему. Наприклад, Комісія у справах колишніх приватних банків (функціонувала при Державному банку, вела облік недержавних банків до моменту їх остаточної ліквідації, до нього подавалися статuti та звіти), Центральний обліково-позичковий комітет, Особлива нарада щодо фінансування (діяла при Вищій раді народного господарства). Також велике розповсюдження мали спеціальні ліквідаційні комісії з різною структурою та повноваженнями [83, с. 37].

Фактично з кінця 20 рр. ХХ ст. і до 1987 року, коли було прийнято Постанову ЦК КПРС та Ради Міністрів «Про вдосконалення системи банків у країні та посилення їх впливу на підвищення ефективності економіки», вітчизняна банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю. Таким чином, можна стверджувати, що у цей період у зв'язку з формальним характером взаємовідносин у банківській сфері особливої потреби у адміністративно-процедурному законодавстві не було і на рівні підзаконного нормативно-правового регулювання було врегульовано лише організаційні адміністративні процедури.

Наприкінці радянського періоду спостерігалось певне пожвавлення роботи нормотворців у банківській сфері, чому сприяло прийняття 26 травня 1988 р. Закону СРСР «Про кооперацію в СРСР» та Постанови Ради Міністрів СРСР «Про затвердження Статуту Держбанку СРСР» від 01.09.1988 р., відповідно до якої акціонерні комерційні банки були включені до переліку

кредитно-банківських установ держави, а отже виникла потреба у нормативному врегулюванні такої адміністративної процедури як процедура створення банку. У 1990 році, перед самим розпадом СРСР, було прийнято Закони СРСР «Про Державний банк СРСР» та «Про банки і банківську діяльність», на підставі яких було створено дворівневу банківську систему.

Формування вітчизняної банківської системи почалось із побудови суверенної держави і прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України [84] та Закону України «Про економічну самостійність України» від 3 серпня 1990 р. [85], яким було закріплено право на самостійне формування банківської системи новоствореної держави та визначено її структуру, яка відтепер стає дворівневою, де на першому рівні знаходиться Національний банк України, а на другому – фінансово-кредитні установи державної та недержавної форми власності.

Постановою Верховної ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 20 березня 1991 р. оголошено власністю України систему республіканських державних банківських установ, що складалась з Українського республіканського банку Держбанку СРСР, Укпромбудбанку, Українського республіканського відділення Ощадбанку СРСР, Українського республіканського відділення Зовнішекономбанку СРСР, а на базі Українського республіканського банку Держбанку СРСР було створено Національний банк України з його територіальними управліннями, який отримав незалежний статус, став підзвітним Верховній раді України та отримав право здійснення контролю та нагляду за банками другого рівня [86].

Для формування банківського адміністративно-процедурного законодавства вирішальними стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка закріпила основи банківської системи України та визначила основні елементи правового статусу НБУ, а також його керівного органу - Ради

Національного банку [43], Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. [59] та Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. [47]. Прийняття у 2003 році Цивільного [86] і Господарського [46] кодексів України обумовило активну підзаконну нормотворчість Національного банку України як центрального банку країни, особливого центрального органу державного управління, яка триває і понині, зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

Отже, вбачається доцільним у генезі адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері виділити 3 етапи: 1) дореволюційний (до 1917 р.); 2) радянський (1917-1990); 3) сучасний (з 1990 р.).

У дореволюційний період в межах камеральної, поліцейської діяльності та діяльності, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, було закладено підвалини адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері з акцентом на такі адміністративні процедури як процедура створення та процедура ліквідації банку (Положення міські громадські банки (1862), Порядок заснування кредитних установ земствами (1971), Загальні правила про порядок заснування кредитних установ приватних та громадських (1872), Закони «Про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків» (1972), «Про зміни та доповнення існуючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» (1883), «Про функціонування, порядок створення та ліквідації банківських установ» (1884)). Наприкінці XIX століття законодавчо визначена і структура банківської системи: 1) державні банки (Державний банк, земельні банки (дворянський, селянський); 2) приватні банківські установи (акціонерні комерційні банки, кредитні спілки); 3) громадські банківські установи (місцеві банки, місцеві ломбарди).

У радянський період вітчизняна банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю, внаслідок чого особливої потреби у врегулюванні банківських процедур не було. Лише на рівні підзаконного нормативно-правового регулювання було врегульовано певні організаційні адміністративні процедури. Наприкінці радянського періоду у зв'язку з появою акціонерних комерційних банків банківська система стає дворівневою, що обумовлює необхідність врегулювання процедурних відносин між учасниками банківських відносин.

Для сучасного етапу адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері за умови прийняття 17.02.2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру» характерним є активна підзаконна нормотворчість Національного банку України як центрального банку країни, особливого центрального органу державного управління, яка зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

Висновки до розділу 1

1. Проаналізовано поняття «адміністративна процедура» у правовій доктрині та законодавстві України. Зроблений висновок, що, не зважаючи на поліваріантність авторських дефініцій поняття, є три ключові моменти, які визнаються всіма вченими-адміністративістами: 1) адміністративна процедура безпосередньо пов'язана із діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; 2) є певним порядком дій органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 3) має правовий характер, закріплений в приписах нормативно-правових актів.

2. Визначено, що банківські відносини представляють собою урегульовані публічними та приватними нормами права суспільні відносини, що складаються

в процесі діяльності банків та інших фінансових установ, що реалізують свій специфічний правовий статус. При цьому регулювання банківської діяльності має правовий, економічний та організаційний прояв, останній з яких об'єктивується саме за допомогою певних адміністративних процедур.

3. З'ясовано, що специфічними ознаками адміністративних процедур у банківській сфері є наступні: 1) застосовуються у сфері публічного регулювання економіки; 2) вміщують норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування (НБУ, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Міністерства фінансів України, ДПС України, АМКУ, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ін.) так і поведінку приватних осіб-учасників банківських правовідносин; 3) застосовуються для вирішення конкретної адміністративної справи у банківській сфері, за результатами якої приймається адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремого учасника таких правовідносин; 4) мають, як правило, неюрисдикційний характер.

4. Запропоновано авторську дефініцію поняття: «адміністративні процедури в банківській сфері – це нормативно закріплений порядок розгляду та вирішення компетентним суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із банківською діяльністю, за результатами якої приймається адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремого учасника таких правовідносин».

5. Доведено, що НБУ як центральному банку держави властивий спеціальний статус – маючи всі ознаки органу державної виконавчої влади, Національний банк не належить до жодної гілки влади, що обумовлено його головною функцією – забезпеченням стабільності грошової одиниці України. До основних функцій НБУ належать: 1) банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі; 2) погодження статутів банків,

ліцензування банківської діяльності, ведення Державного реєстру банків; 3) валютний нагляд; 4) нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та ін.

6. У генезі адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері виділено 3 етапи: 1) дореволюційний (до 1917 р.); 2) радянський (1917-1990); 3) сучасний (з 1990 р.).

Визначено, що у дореволюційний період було закладено підвалини адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері з акцентом на такі адміністративні процедури як процедура створення та процедура ліквідації банку. Наприкінці XIX століття законодавчо визначена і структура банківської системи: 1) державні банки; 2) приватні банківські установи; 3) громадські банківські установи. У радянський період вітчизняна банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю, внаслідок чого особливої потреби у врегулюванні банківських процедур не було. Для сучасного етапу адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері за умови прийняття 17.02.2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру» характерним є активна підзаконна нормотворчість Національного банку України як центрального банку країни, особливого центрального органу державного управління, яка зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ ЗАСАДИ

ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ В УКРАЇНІ

2.1 Адміністративно-процедурне регулювання створення банку

Євроінтеграційний вибір України, прийняття довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] обумовлюють необхідність розробки спеціалізованого адміністративно-процедурного законодавства. Банківська сфера не є виключенням, оскільки від в\урегульованості відносин суб'єктів публічного адміністрування з кредитно-фінансовими установами залежить стабільність банківської системи України в цілому.

В попередньому розділі роботи було розглянуто загальні засади адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності, а тепер вбачається доцільним окремо зупинитися на кожній процедурі.

Безумовно, створення банку потребує детальної регламентації як з боку законодавців, так і з боку різноманітних суб'єктів публічного адміністрування – Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку, Антимонопольного комітету України, державного реєстратора, який буде реєструвати банк як юридичну особу тощо.

Слід наголосити, що відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» в нашій державі банки можуть створюватися у двох організаційно-правових формах – акціонерного товариства та кооперативного банку [47, ст. 6], при чому безсумнівно лідуючою організаційно-правовою формою є акціонерне товариство.

Отже, по-перше, потребує з'ясування стадійності дій засновників щодо створення такої кредитно-фінансової установи, відносно чого у вітчизняних науковців немає усталеного погляду.

Так, І. А. Лоюк та О. В. Прилуцький вважають, що створення банку проходить такі три стадії: 1) підготовчі заходи для створення банку; 2) його державна реєстрація; 3) ліцензування банку [6; 88]. М. А. Пожидаєва виділяє чотири стадії: 1) погодження статуту банку; 2) державна реєстрація; 3) набуття статусу банку з моменту отримання ліцензії; 4) внесення до реєстру банків [89].

На думку А. І. Шамрай, до процесу створення банку входять: 1) прийняття засновниками рішення про заснування банку; 2) підписання установчого договору; 3) підготовка проекту статуту; 4) державна реєстрація юридичної особи, якою закінчується процес створення такої кредитно-фінансової установи. Отримання ж банком ліцензії дослідниця розглядає вже як різновид попереднього державного контролю [90]. Відносно такої позиції відразу зазначимо, що створення юридичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності дійсно закінчується з моменту державної реєстрації та внесення відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань України, але відповідно до положень спеціалізованого закону – Закону України «Про банки і банківську діяльність» [47, ч. 1 ст. 19] юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, зобов'язана протягом року з дня державної реєстрації подати Національному банку України в законодавчо встановленому порядку документи для отримання банківської ліцензії, та її, звісно отримати. І саме з отриманням банківської ліцензії законодавець пов'язує набуття юридичною особою статусу банку.

Вступаючи в наукову полеміку з І. А. Лоюк, Л. О. Васильєва зазначає, що необхідно виокремлювати такі стадії як: 1) підготовча; 2) державна реєстрація; 3) стадія ліцензування та внесення запису в Державний реєстр банківських установ [91, с. 324] З урахуванням того, що позитивним результатом ліцензування є внесення банку до Державного реєстру банків, таке уточнення суті справі не змінює.

Важливіше інше. Всі перераховані науковці розглядають процедуру створення банку як одну адміністративну процедуру. На наш погляд, в контексті адміністративно-процедурного регулювання створення банків в Україні необхідно виділити такі чотири обов’язкові адміністративні процедури:

- 1) процедуру погодження Національним банком України Статуту майбутнього банку;
- 2) процедуру державної реєстрації юридичної особи;
- 3) процедуру реєстрації емісії акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (надалі – НКЦПФР);
- 4) процедуру ліцензування банку.

Така позиція ґрунтується на законодавчому визначенні адміністративної процедури як визначеного законом порядку розгляду та вирішення адміністративної справи [1, ст. 2]. Розгляд адміністративної справи здійснюється адміністративним органом (одним), результатом розгляду якої прийняття адміністративного акту – рішення або юридично значущої дії юридичного характеру, прийнятого (вчиненого) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованого на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та обов’язків конкретної особи (осіб).

Оскільки у створенні банку задіяно три суб’єкта публічного адміністрування (Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку, державний реєстратор, то мова якраз йде о наявності чотирьох адміністративних процедур, які варто розглядати окремо.

Процедура реєстрації емісії акцій

Створення банку у формі акціонерного товариства здійснюється за такими етапами:

- 1) проведення зборів засновників, на яких приймаються рішення про: створення акціонерного товариства; про емісію акцій; погодження умов засновницького договору та ін.;

- 2) укладання засновницького договору;
- 3) подання до НКЦПФР офіційним каналом зв'язку заяви та всіх необхідних документів на реєстрацію випуску акцій;
- 4) реєстрація НКЦПФР випуску акцій та видача тимчасового свідоцтва про реєстрацію випуску акцій;
- 5) присвоєння акціям міжнародного ідентифікаційного номера цінних паперів;
- 6) укладення з Центральним депозитарієм цінних паперів договору про обслуговування випусків цінних паперів;
- 7) оформлення і депонування тимчасового глобального сертифіката в Центральному депозитарії цінних паперів;
- 8) розміщення акцій серед засновників товариства;
- 9) оплата засновниками повної вартості акцій, забезпечення організації обліку розміщення випуску акцій відповідно до законодавства про депозитарну систему та договору з Центральним депозитарієм цінних паперів про обслуговування випусків цінних паперів;
- 10) проведення установчих зборів товариства, на яких затверджуються рішення про: заснування товариства; затвердження оцінки майна, майнових та немайнових прав, які вносяться засновниками в рахунок оплати акцій товариства, визначеної відповідно Закону України «Про акціонерні товариства» [92, ст. 8]; затвердження результатів емісії акцій та звіту про результати емісії акцій; затвердження статуту товариства та ін. [93, п. 3 підрозд. 1 розд. II].

В контексті адміністративно-процедурного регулювання йде мова про реєстрацію емісії акцій. Сторонами такої процедури виступають Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку і уповноважена особа майбутнього банку.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України та підзвітним

Верховній Раді України. НКЦПФР утворюється у складі Голови Комісії та шести членів Комісії, які призначаються та звільняються з посад відповідно до указів Президента України. До системи органу входять: НКЦПФР, її центральний апарат та територіальні органи [94].

Метою діяльності НКЦПФР є створення, шляхом своїх регуляторних і наглядових функцій, умов для належного та ефективного функціонування ринку цінних паперів, забезпечення грошовим капіталом потреб економіки країни шляхом створення механізму акумулювання, розподілу та перерозподілу фондів коштів від особи, яка володіє вільними інвестиційними ресурсами до особи, якій необхідні такі ресурси для розвитку, створення умов для становлення потужних внутрішніх інвесторів та забезпечення захисту прав інвесторів [94].

У своїй діяльності Комісія керується Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради, указами і розпорядженнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України та Положенням про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку [94].

Законодавством України чітко встановлено, що у разі заснування акціонерного товариства його акції підлягають розміщенню виключно серед його засновників, тобто мова йде за термінологією Закону України «Про акціонерні товариства про виключно приватне розміщення акцій [92].

Тимчасове свідоцтво про реєстрацію випуску акцій, яке видається після реєстрації випуску акцій уповноваженій особі, є підставою для присвоєння акціям міжнародного ідентифікаційного номера (коду ISIN) та оформлення й депонування тимчасового глобального сертифіката та в подальшому подається в НБУ при процедурі погодження статуту майбутнього банку.

Законодавством України чітко встановлено перелік документів, необхідний для реєстрації емісії акцій:

- 1) заява про реєстрацію випуску акцій;

2) рішення зборів засновників про: створення товариства; визначення уповноваженої(их) особи (осіб) засновника (засновників) (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності) - для фізичної особи; найменування, ідентифікаційний код, місцезнаходження та номери телефонів - для юридичної особи), якій (яким) надаються повноваження здійснювати дії, пов'язані зі створенням товариства (у разі необхідності); емісію акцій; погодження умов засновницького договору (у випадку прийняття рішення про укладання засновницького договору);

3) засновницький договір (у разі укладання такого договору);

4) копія платіжного документа, який підтверджує сплату державного мита»;

5) копія паспорта громадянина України (для фізичної особи - резидента) або копія паспорта (паспортного документа) (для фізичної особи - нерезидента) та копія документа про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків (крім випадків відсутності реєстраційного номера облікової картки платника податків в осіб, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідні державні органи і мають відмітку у паспорті) (у разі наявності засновників товариства - фізичних осіб подаються щодо кожного із таких засновників);

6) проміжна фінансова звітність засновників – юридичних осіб;

7) документ(и) про майновий стан засновників - фізичних осіб, що підтверджує(ють) їх спроможність здійснити відповідні внески до статутного капіталу акціонерного товариства (для фізичних осіб - резидентів - довідка податкового органу про подання декларації про майновий стан і доходи (податкову декларацію) та відповідна податкова декларація) за період, у якому отримано дохід, який є джерелом здійснення внеску до статутного капіталу товариства [93, розд. 2].

За результатами роботи Національної комісії (формою роботи є щомісячні засідання) приймається рішення: а) про реєстрацію емісії акцій і такий адміністративний акт заноситься у Державний реєстр випусків цінних паперів [95]; б) про відмову в реєстрації емісії акцій.

Отже, процедура реєстрації випуску акції створюваного банку є заявною, функціональною, неюрисдикційною, дозвоільною адміністративною процедурою.

Процедура погодження Національним банком України Статуту майбутнього банку

Юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, подає документи для проведення її державної реєстрації виключно після погодження Національним банком України статуту цієї юридичної особи, для чого уповноважена особа подає до НБУ такі документи [47, ст. 17]:

- 1) протоколи зборів засновників та установчих зборів, договір про створення банку або рішення про створення державного банку;
- 2) статут банку;
- 3) копії документів, визначених Національним банком України, необхідних для ідентифікації самого засновника та всіх осіб, через яких здійснюватиметься опосередковане володіння істотною участю у банку;
- 4) документи, визначені Національним банком України, що містять інформацію про: а) відповідність ділової репутації засновника, а для засновника -юридичної особи - також і членів виконавчого органу та/або наглядової ради та всіх осіб, через яких здійснюватиметься опосередковане володіння істотною участю в юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, установленим НБУ вимогам; б) відповідність фінансового стану засновника - юридичної особи, майнового стану засновника - фізичної особи, а також фінансового/майнового стану всіх осіб, які здійснюватимуть опосередковане володіння істотною участю в юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, установленим НБУ

вимогам; в) наявність у засновника (засновників) достатньої кількості власних коштів для здійснення заявленого внеску до статутного капіталу, джерела походження таких коштів;

5) документи, що засвідчують повну сплату засновниками внесків до статутного капіталу;

6) відомості про структуру власності самої юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та засновника, що набуває істотної участі в ній, відповідно до вимог Національного банку України;

7) відомості за формою, встановленою Національним банком України, про асоційованих осіб засновника - фізичної особи;

8) відомості за формою, встановленою Національним банком України, про юридичних осіб, у яких засновник - фізична особа є керівником та/або контролером;

9) відомості за формою, встановленою Національним банком України, про пов'язаних із банком осіб, що відповідають передбаченим законодавством України ознакам;

10) копію тимчасового свідоцтва про реєстрацію випуску акцій;

11) висновок (попередній висновок) Антимонопольного комітету України стосовно концентрації та/або дозвіл Антимонопольного комітету України на концентрацію у випадках, передбачених законодавством України (у разі необхідності);

12) копію платіжного документа про внесення плати за погодження статуту банку, розмір якої встановлюється Національним банком України [47, ст. 17].

Рішення про погодження статуту або про відмову в його погодженні НБУ зобов'язаний прийняти протягом трьох місяців з моменту подання повного пакету документів.

Засновник (засновники) юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, а також особи, які набудуть істотну участь у цій юридичній особі після її державної реєстрації, зобов'язані надати Національному банку України документи, визначені нормативно-правовими актами Національного банку України, що підтверджують відповідність їх фінансового/майнового стану та ділової репутації встановленим законодавством України вимогам [47, ст. 18].

У законодавстві України чітко визначені підстави для відмови у погодженні Статуту майбутнього банку:

- 1) подано неповний пакет документів, необхідних для погодження статуту;
- 2) документи містять недостовірну інформацію;
- 3) документи не відповідають вимогам та/або містять інформацію/відомості, що свідчать про порушення законів України чи нормативно-правових актів Національного банку України;
- 4) ділова репутація засновника, а для засновника - юридичної особи і членів її виконавчого органу та/або наглядової ради, та/або хоча б однієї особи, через яку здійснюватиметься опосередковане володіння істотною участю в юридичній особі, що має намір здійснювати банківську діяльність, не відповідає вимогам, встановленим Національним банком України;
- 5) фінансовий стан засновника - юридичної особи та/або майновий стан засновника - фізичної особи, та/або фінансовий/майновий стан хоча б однієї особи, через яку здійснюватиметься опосередковане володіння істотною участю в юридичній особі, що має намір здійснювати банківську діяльність, не відповідає вимогам, встановленим Національним банком України;
- 6) засновник не мав власних коштів для здійснення заявленого внеску до статутного капіталу та/або джерела походження таких коштів є непідтвердженими;

7) структура власності самої юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та/або особи, що набуває істотну участь у такій юридичній особі, не відповідає вимогам щодо її прозорості, встановленим Національним банком України;

8) сплачений статутний капітал юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не відповідає вимогам щодо мінімального розміру статутного капіталу, який дорівнює 200 мільйонів гривень;

9) хоча б одній особі, яка набуде істотну участь у юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, після її державної реєстрації заборонено набуття істотної участі [47, ст. 18].

Отже, вважаємо, що процедура погодження Національним банком України статуту майбутнього банку є функціональною, заявною, неюрисдикційною адміністративною процедурою.

Процедура державної реєстрації акціонерного товариства-майбутнього банку

Державна реєстрація новостворюваного акціонерного товариства – майбутнього банку є важливим кроком його легітимації як фінансово-кредитної установи. Саме за її допомогою забезпечується реалізація громадянами та їх об'єднаннями суб'єктивного права на підприємницьку діяльність, закріпленого в Конституції України [33, ст. 42].

У Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» державну реєстрацію юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців визначено як офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців,

об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу - підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом [96, ст. 1].

Законодавчо чітко визначені принципи державної реєстрації:

- 1) обов'язковість державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі;
- 2) публічність державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі та документів, що стали підставою для її проведення;
- 3) врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією, та особливостей державної реєстрації виключно Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань";
- 4) здійснення державної реєстрації за заявницьким принципом;
- 5) єдність методології державної реєстрації;
- 6) об'єктивність, достовірність та повнота відомостей у Єдиному державному реєстрі;
- 7) внесення відомостей до Єдиного державного реєстру виключно на підставі та відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»;
- 8) відкритість та доступність відомостей Єдиного державного реєстру [96, ст. 4].

Поняття «державна реєстрація» та «реєстраційна процедура» співвідносяться як форма і зміст. При цьому ключовими цілями реєстраційних процедур виступають: 1) офіційне визнання певного права особи; 2) офіційне визнання законності правових актів; 3) засвідчення певного статусу фізичної чи юридичної особи; 4) облік юридичних фактів [97, с. 202]. У свою чергу, цілями державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності є: 1) надання певного правового статусу певному суб'єкту; 2) перевірка законності певних фактів, дій, виникнення (припинення) прав та обов'язків певних суб'єктів, і в

такий спосіб захист прав і законних інтересів приватних осіб та держави; 3) отримання відомостей державного статистичного обліку для здійснення заходів регулювання економіки; 4) надання всім учасникам господарського обігу, органам державної влади та місцевого самоврядування інформації про зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності. При цьому всі ці цілі взаємодоповнюють одна одну і окремо, як правило, не використовуються [98, с. 98].

Суб'єктом публічної адміністрації, що приймає безпосередню участь у адміністративно-процедурних відносинах щодо державної реєстрації юридичних осіб, є державний реєстратор - особа, яка перебуває у трудових відносинах з виконавчими органами місцевих рад та райдержадміністраціями як суб'єктами державної реєстрації або нотаріус.

Узагальнено стадіями адміністративної процедури є: 1) подання приватною особою заяви і прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою; 2) порушення справи; 3) розгляд справи, включаючи встановлення та дослідження фактичних обставин; вибір відповідних матеріальних правових норм; 4) винесення рішення; 4) його виконання; 6) оскарження рішення (факультативна).

Щодо кількості стадій процедури державної реєстрації юридичних осіб є певні розбіжності. Так, наприклад, Л. П. Котяш, досліджуючи адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні, виділяє наступні стадії: 1) подання документів заявником для державної реєстрації; 2) заповнення форми заяви про державну реєстрацію; 3) здійснення прийому та опису поданих документів уповноваженим суб'єктом у разі подання документів у паперовій формі та виготовлення копій документів в електронній формі; 4) внесення копій документів в електронній формі до Єдиного державного реєстру; 5) перевірка документів на наявність підстав для зупинення розгляду документів або для відмови в державній реєстрації; 6) прийняття рішення про

проведення реєстраційної дії та її проведення (зокрема з урахуванням принципу мовчазної згоди) за відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації шляхом внесення запису до Єдиного державного реєстру; 7) формування та оприлюднення на порталі електронних сервісів виписки, результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації та установчих документів; 8) видання за бажанням заявника виписки з Єдиного державного реєстру в паперовій формі за результатами проведеної реєстраційної дії (у разі подання заяви про державну реєстрацію у паперовій формі) з проставленням підпису та печатки державного реєстратора [99, с. 87-91]. В той же час О. О. Колотілов, який предметно досліджував державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців, оппонуючи Л. П. Котяш, зазначає, що така стадійність є зайве докладною, а невідення стадії оскарження як факультативної певною помилкою, і у процедурі державної реєстрації виділяє такі стадії: 1) подання документів для державної реєстрації; 2) перевірка поданих документів на наявність підстав для зупинення їх розгляду або відмови в державній реєстрації; 3) прийняття адміністративного акту про проведення державної реєстрації та здійснення відповідної реєстраційної дії; 4) оскарження прийнятого рішення про реєстрацію (відмови у реєстрації) [100, с. 102]. Підтримаємо саме таку стадійність процедури державної реєстрації (3 обов'язкові стадії та 1 факультативна) і саме за такою схемою проаналізуємо стадії процедури державної реєстрації акціонерного товариства-майбутнього банку.

1 стадія. Подання документів для державної реєстрації.

Документи можуть подаватися як безпосередньо державному реєстратору в письмовій формі, так і в електронній формі.

Чітко визначено, що документи повинні відповідати наступним вимогам:

1) документи мають бути викладені державною мовою та додатково, за бажанням заявника, - іншою мовою (крім заяви про державну реєстрацію);

2) текст документів має бути написаний розбірливо (машинодруком або від руки друкованими літерами);

3) документи не повинні містити підчищення або дописки, закреслені слова та інші виправлення, не обумовлені в них, орфографічні та арифметичні помилки, заповнюватися олівцем, а також містити пошкодження, які не дають змоги однозначно тлумачити їх зміст;

4) документи в електронній формі мають бути оформлені згідно з вимогами, визначеними законодавством;

5) заява про державну реєстрацію підписується заявником. У разі подання заяви про державну реєстрацію поштовим відправленням справжність підпису заявника повинна бути нотаріально засвідчена;

6) рішення уповноваженого органу управління юридичної особи повинно бути оформлено з дотриманням вимог, встановлених законом, та відповідати законодавству [96, ст. 15; 101].

Для державної реєстрації акціонерного товариства необхідно подати такі документи:

1) заява про державну реєстрацію створення юридичної особи;

2-) примірник оригіналу (нотаріально засвідчену копію) рішення засновників;

3) установчий документ юридичної особи - у разі створення юридичної особи на підставі власного установчого документа (у нашому випадку – статус акціонерного товариства, погоджений НБУ;

4) документ про сплату адміністративного збору;

5) при необхідності - документ, що підтверджує реєстрацію іноземної особи у країні її місцезнаходження (витяг із торговельного, банківського, судового реєстру тощо), - у разі створення юридичної особи, засновником (засновниками) якої є іноземна юридична особа;

6) структура власності за формою та змістом, визначеними відповідно до законодавства;

7) витяг, виписка чи інший документ з торговельного, банківського, судового реєстру тощо, що підтверджує реєстрацію юридичної особи - нерезидента в країні її місцезнаходження, - у разі, якщо засновником юридичної особи є юридична особа - нерезидент;

8) копія документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство (підданство) особи, яка є кінцевим бенефіціарним власником юридичної особи (нотаріально засвідчена або засвідчена кваліфікованим електронним підписом особи, уповноваженої на подання документів для державної реєстрації створення юридичної особи, якщо такий документ оформлений без застосування засобів Єдиного державного демографічного реєстру, - для громадян України) [96, ст. 17].

2 стадія. Державний реєстратор після отримання документів для державної реєстрації акціонерного товариства здійснює їх перевірку протягом 24 годин на наявність підстав для відмови в державній реєстрації.

Відповідно до законодавства України підставами для відмови у державній реєстрації є: 1) документи подано особою, яка не має на це повноважень; 2) у Єдиному державному реєстрі містяться відомості про судові рішення щодо заборони проведення реєстраційної дії; 3) документи подані до неналежного суб'єкта державної реєстрації; 4) встановлення факту застосування санкцій відповідно до Закону України «Про санкції», які унеможливають проведення державної реєстрації; 5) подання документів або відомостей не в повному обсязі; 6) документи суперечать вимогам Конституції та законів України; 7) порушено встановлений законом порядок створення юридичної особи; 8) невідповідність найменування юридичної особи вимогам закону; 9) щодо засновника (учасника) юридичної особи, що створюється, проведено державну реєстрацію рішення про припинення юридичної особи в результаті її ліквідації;

10) невідповідність відомостей, зазначених у заяві про державну реєстрацію, відомостям, зазначеним у документах, поданих для державної реєстрації, або відомостям, що містяться в Єдиному державному реєстрі чи інших інформаційних системах, використання яких передбачено законодавством України; 11) заяву про державну реєстрацію створення юридичної особи, що містяться в Єдиному державному реєстрі, подано із зазначенням кінцевого бенефіціарного власника, який на день подання заяви згідно з відомостями реєстрів помер [96, ст. 28].

Повідомлення про відмову у проведенні державної реєстрації є адміністративним актом і повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, і повинно бути розміщено державним реєстратором на порталі електронних сервісів або з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг у день відмови у державній реєстрації [96, ст. 28] та може бути оскаржене заявником в установленому законом порядку.

3 стадія. За відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації державний реєстратор: 1) проводить реєстраційну дію (у тому числі з урахуванням принципу мовчазної згоди) за відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації шляхом внесення запису до Єдиного державного реєстру; 2) формує та оприлюднює на порталі електронних сервісів або з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг виписки з ЄДР про державну реєстрацію фізичної особи підприємцем; 3) оформлює таку виписку у паперовій формі за результатами проведеної реєстраційної дії, скріплюючи її своїм підписом та печаткою державного реєстратора (за бажанням заявника або якщо документи для реєстрації були подані через фронт-офіс) [96, ст. 25; 102, розд. 3]. При цьому вкрай важливо, що державна реєстрація акціонерного а повинна

бути здійснена протягом 24 годин з моменту отримання державним реєстратором сканкопій всіх необхідних документів [96, п. 1 ч. 1 ст. 26].

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо під поняттям «процедура державної реєстрації юридичної особи» розуміти нормативно закріплений порядок вирішення державним реєстратором як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із засвідченням факту набуття юридичною особою статусу суб'єкта підприємницької діяльності, за результатами розгляду якої приймається адміністративний акт у вигляді відповідного запису до Єдиного державного реєстру про проведення державної реєстрації. Така процедура є функціональною, заявною неюрисдикційною адміністративною процедурою.

Процедура ліцензування банків

Розглядаючи адміністративно-процедурні засади ліцензування банків, передусім слід зазначити, що така процедура є різновидом дозвільної процедури, сутністю якої є законодавчо встановлений порядок дій, що здійснюються суб'єктом господарювання та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків та отримання документу дозвільного характеру, без наявності якого приватна особа не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності. При цьому Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» чітко вказує, що ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності як банківська діяльність та діяльність з надання фінансових послуг [103, п. 1 ст. 7].

Наголосимо, що ліцензійні правовідносини є предметом наукових досліджень у різних галузях права, зокрема: адміністративного, цивільного та господарського, що дозволяє говорити про комплексний характер ліцензійних правовідносин та складний (різногалузевий) характер відповідних правових норм, але домінуючими є адміністративно-процедурні норми, що і дозволяє

розглядати ліцензування як інститут адміністративного права. Аргументуємо свою позицію.

Етимологічно термін «ліцензія» походить від лат. «*licentia*» – «свобода робити що завгодно» [104] та означає «право», «дозвіл» [105, с. 343]. У правовій доктрині термін «ліцензія» вживається в двох основних значеннях: як право на здійснення певного виду діяльності і як документ, що засвідчує наявність такого права. Перший підхід нормативно закріплено у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності»: «ліцензія - право суб'єкта господарювання на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню» [103, п. 5 ст. 1]. У свою чергу, під ліцензуванням розуміється засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, спрямований на забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища [103, п. 6 ст. 1].

У вітчизняній правовій доктрині під ліцензуванням розуміють: субінститут адміністративного права, що виступає одним із методів державного управління (В. Б. Авер'янов) [106, с. 129]; вид дозвільного провадження (О. В. Кузьменко) [37, с. 167]; вид державного контролю (С. С. Вітвицький, П. М. Чистяков, О. В. Царікова та ін.) [107; 108; 5]; засіб державного регулювання господарської діяльності (Т. О. Коломєць, М. Ю. Вихляєв, І. В. Солошкіна та ін.) [30, с. 398; 17, с. 211; 109]; форму виконавчої діяльності, виражену в санкціонуванні, офіційному визнанні за визначеними суб'єктами прав на заняття окремими видами діяльності, коли потрібен високий професіоналізм і кваліфікація, а також здійснення контролю за фактично здійснюваними діями (Л. В. Шестак) [110, с. 7]; нормативно регламентовану, когерентну систему адміністративно-правових засобів, способів юридичного впливу (дозволів, заборон, зобов'язань), форм та процедур виникнення

суб'єктивних прав та обов'язків, в процесі публічно-приватної взаємодії між суб'єктами ліцензійних правовідносин з приводу набуття, використання та припинення права займатися видами господарської діяльності, що обмежуються державою з метою захисту прав та законних інтересів людини та її громадян (М. В. Шапочкіна) [111, с. 30–31]; встановлений законодавством порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на засвідчення права та можливості ведення певних видів господарської діяльності та з подальшим дотриманням встановлених ліцензійних умов щодо вказаної діяльності (І. А. Лоюк) [6, с. 122]; адміністративну процедуру як сукупність процедурних дій, встановлених державою, пов'язаних із видачею ліцензій, переоформленням та їх анулюванням, із наглядом органів, що видають ліцензії, за дотриманням відповідних ліцензійних умов, що застосовуються публічною адміністрацією для узгодження публічних і приватних інтересів (Н. В. Галіцина) [112, с. 256]. Отже, можна констатувати, що у правовій доктрині щодо ліцензування існує два основних наукових підходи. Певна частина науковців вважає ліцензування видом державно-правового регулювання різних форм господарювання та забезпечення життєво важливих інтересів людини, держави і суспільства, а інша - видом державного контролю.

В. К. Шкарупою і Л. В. Шестак свого часу було виділено особливості ліцензування, які є актуальними і сьогодні: 1) є системою державно-виконавчих відносин, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб у тих сферах діяльності, де потрібне неухильне виконання параметрів і визначеної правової поведінки. Ліцензійна діяльність припустима лише при дотриманні визначених спеціальних обов'язків і заборон; 2) має свої принципи організації управлінського впливу; 3) виступає формою контролю за набуттям спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності як суб'єкта ліцензійних правовідносин, а також формою контролю за правомірністю використання

обмежених ресурсів; 4) є особливим адміністративно-правовим режимом; 5) норми, що регулюють систему ліцензування, охоплюють однорідні, тісно пов'язані відносини в межах однієї галузі, тобто складають самостійний адміністративно-правовий інститут, та приймаються в публічних цілях; 6) за порушення ліцензійних умов ліцензіат несе особливу адміністративну відповідальність, аж до анулювання ліцензії [113].

Відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності як банківська діяльність [103, п. 1 ч. 1 ст. 7]. Отже, у ліцензуванні банківської діяльності фактично зійшлися дві моделі, за якими традиційно надаються спеціальні дозволи на право здійснення певного виду господарської (підприємницької) діяльності - вид діяльності, який має істотне державне значення та найбільш рентабельний вид діяльності.

Закон України «Про банки і банківську діяльність» оперує такими поняттями як «видача банківської ліцензії» та «відкликання банківської ліцензії». При цьому під видачею банківської ліцензії розуміється внесення Національним банком України до Державного реєстру банків запису про право юридичної особи або філії іноземного банку на здійснення банківської діяльності [47, ст. 2].

Нормативно встановлено, що юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, зобов'язана протягом року з дня державної реєстрації подати Національному банку України в порядку, визначеному цим Законом та нормативно-правовими актами Національного банку України, документи для отримання банківської ліцензії [47, ст. 19].

Спеціальним нормативним адміністративно-процедурним актом, що деталізує процедуру ліцензування банківської діяльності в контексті створення таких кредитно-фінансових установ, є Положення про ліцензування банків, затверджене Постановою Правління НБУ 22.12.2018 р. [114], аналіз якого

дозволяє виділити наступні стадії такої адміністративної процедури:

- 1) ініціювання процедури ліцензування заявником;
- 2) розгляд поданих документів та прийняття рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії;
- 3) оскарження рішення НБУ (факультативна стадія).

Стадія 1. Ініціюючи ліцензійне провадження, заявник для отримання банківської ліцензії подає до НБУ таку інформацію та документи: 1) заяву про видачу новоствореному банку банківської ліцензії за встановленою НБУ формою; 2) засвідчені копії зареєстрованого Комісією з цінних паперів звіту про результати розміщення акцій та свідоцтва про реєстрацію випуску акцій новоствореного банку; 3) стратегію та бізнес-план новоствореного банку та витяг із рішення установчих зборів або єдиного засновника новоствореного банку про їх затвердження (складаються на 3 роки); 4) інформацію про наявні в новоствореному банку банківське обладнання, комп'ютерну техніку, програмне забезпечення та комунікаційні засоби, потрібні для надання банківських та інших фінансових послуг, захисту інформації/документів від підроблення, викривлення та знищення, ведення бухгалтерського обліку та складання щоденного балансу та статистичної звітності, проведення розрахунків і участі в системі електронних платежів Національного банку, що відповідають вимогам нормативно-правових актів Національного банку, а також нормативно-правових актів Фонду гарантування вкладів щодо порядку формування та ведення бази даних про вкладників - фізичних осіб і подання звітності; 5) інформацію про наявні в новоствореному банку приміщення, уключаючи касовий вузол, їх технічний стан і організацію охорони, які відповідають вимогам нормативно-правових актів НБУ; 6) організаційну структуру банку, а також витяг із рішення уповноваженого органу новоствореного банку про її затвердження; 7) засвідчені копії внутрішніх положень новоствореного банку з питань корпоративного управління та системи внутрішнього контролю, надання банківських та інших фінансових послуг, політики управління активами та пасивами, кредитної,

інвестиційної, облікової політики; 8) документи щодо обрання (призначення) керівників і керівника підрозділу внутрішнього аудиту, головного ризик-менеджера, головного комплаєнс-менеджера та документи для їх погодження на посади; 9) інформацію про колективну придатність правління/ради банку за встановленою НБУ формою; 10) копію платіжного документа про внесення плати за видачу банківської ліцензії, розмір якої встановлюється НБУ [47, ст. 19; 114, п. 21].

При цьому документи, подаються до НБУ в один із таких способів: 1) на паперових носіях з одночасним поданням електронних копій цих документів без накладання КЕП; 2) у формі електронного документа, підписаного шляхом накладання КЕП, або електронної копії документа, засвідченої КЕП, - на офіційну електронну поштову скриньку Національного банку nbu@bank.gov.ua або іншими засобами електронного зв'язку, які використовуються НБУ для електронного документообігу [114, п. 21].

Стадія 2. Законодавчо встановлений строк розгляду поданих документів та прийняття рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії дорівнює трьом місяцям. При цьому розгляд поданих документів є багатоплановим та досить складним процесом та передбачає: ідентифікацію фізичних та юридичних осіб; оцінку їх ділової репутації та визнання її або бездоганною, або небездоганною; оцінку фінансового стану юридичних осіб і майнового стану фізичних осіб на підставі нормативно встановлених критеріїв; погодження фактично набутої або збільшеної істотної участі в банку та ін. [114].

В процесі розгляду поданої інформації та документів НБУ має право запитувати та отримувати від банку, його учасників, власників істотної участі в банку, осіб, які мають намір набути або збільшити істотну участь у банку, осіб, які входять до складу 10 найбільших остаточних ключових учасників банку, а також інших осіб, діяльність яких оцінюється або перевіряється, додаткову інформацію, документи та пояснення, необхідні для повного та всебічного

аналізу й прийняття ним мотивованого рішення [114, п. 34]; надати заявникові зауваження до поданого пакета документів, якщо документи не відповідають вимогам законодавства України [114, п. 35]; зупинити перебіг строку розгляду пакета документів у разі виявлення обставин, що можуть вплинути на прийняття Національним банком відповідного рішення, до з'ясування таких обставин, але не більше ніж на 30 днів [114, п. 38]; продовжити строк розгляду пакета документів на підставі обґрунтованого клопотання заявника та встановити строк, на який продовжено строк розгляду [114, п. 39]; повернути поданий заявником пакет документів без прийняття рішення за цим пакетом у разі невідповідності поданих документів вимогам законодавства України [114, п. 40]. Такі рішення приймаються уповноваженою особою – членом Правління НБУ [114, п. 44].

У разі позитивного рішення Національний банк України протягом двох робочих днів з дня прийняття рішення вносить відповідний запис до Державного реєстру банків та надає банку витяг з цього реєстру про видачу банківської ліцензії, який підписується керівником із ліцензування [47, ч. 8 ст. 19], а також розміщує інформацію про видану банківську ліцензію на сторінці офіційного Інтернет-представництва Національного банку України у визначеному порядку.

В той же час Положення про ліцензування банків, на відміну від Закону, встановлює інший термін щодо строків внесення запису до Державного реєстру банків – не два, а три робочих дня [114, п. 221]. Але в цьому ж Положенні встановлено, що «Національний банк письмово повідомляє банк про надання йому банківської ліцензії, включення відомостей про нього до Державного реєстру банків і надає витяг із Державного реєстру банків про надання банку права на здійснення банківської діяльності ...протягом двох робочих днів із дня прийняття рішення про видачу банківської ліцензії» [114, п. 223]. Такі

розбіжності в межах одного нормативно-правового акту, безумовно, повинні бути усунені і закріплено саме встановлений Законом термін – 2 робочих дні.

Одночасно з або до прийняття рішення про надання банківської ліцензії НБУ розглядає питання та приймає рішення про погодження або відмову в погодженні на посади керівників, головного ризик-менеджера, головного комплаєнс-менеджера, керівника підрозділу внутрішнього аудиту новоствореного банку [23, п. 218]. Таке рішення, як і рішення про видачу банківської ліцензії, є адміністративними актами.

Документи залишаються без розгляду та повертаються заявникові, якщо:

- 1) НБУ прийняв рішення про відмову в погодженні на посаду хоча б одного з керівників новоствореного банку та/або його головного ризик-менеджера, та/або його головного комплаєнс-менеджера, та/або керівника його підрозділу внутрішнього аудиту;
- 2) НБУ не прийняв рішення про погодження на посаду хоча б одного з керівників новоствореного банку та/або його головного ризик-менеджера, та/або його головного комплаєнс-менеджера, та/або керівника його підрозділу внутрішнього аудиту [114, п. 220].

Таке рішення, на відміну від рішення про повернення документів у разі їх невідповідності вимогам законодавства України, приймається Правлінням НБУ.

Чітко встановлені у законодавстві України і підстави для відмови у видачі банківської ліцензії. Таке рішення приймається у разі, якщо:

- 1) подано неповний пакет документів, необхідних для видачі банківської ліцензії;
- 2) документи, подані для видачі банківської ліцензії, містять недостовірну інформацію;
- 3) документи, не відповідають вимогам законів України та нормативно-правових актів НБУ;
- 4) юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, звернулася із заявою про видачу банківської ліцензії після спливу річного терміну з дня її державної реєстрації;
- 5) хоча б один із керівників юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та/або її головний ризик-менеджер, та/або її головний комплаєнс-менеджер,

та/або керівник її підрозділу внутрішнього аудиту не відповідає кваліфікаційним вимогам; 6) організація корпоративного управління, системи внутрішнього контролю, у тому числі системи управління ризиками, юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не відповідає обсягам та складності видів діяльності, які ця юридична особа має намір здійснювати як банк згідно зі стратегією та/або бізнес-планом; 7) не призначені як мінімум три члени правління, у тому числі голова правління; 8) відсутні банківське обладнання, комп'ютерна техніка, інформаційні системи та інші інформаційні ресурси, приміщення, що відповідають вимогам, установленим НБУ; 9) відсутні організаційна структура та/або спеціалісти, необхідні для забезпечення надання банківських та інших фінансових послуг, а також для забезпечення здійснення внутрішнього контролю, у тому числі управління ризиками, відповідно до вимог законодавства; 10) структура управління, у тому числі організаційна, та здійснення операційної діяльності юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, або банківської групи, до складу якої входить така юридична особа, може перешкоджати ефективному здійсненню нагляду Національним банком України; 11) стратегія банку, бізнес-план, фінансові показники, зокрема рівень достатності капіталу, не обґрунтовані та/або не реалістичні (зокрема, складені на підставі нереалістичних даних і включають припущення та можливі прогнози, які неможливо підтвердити розрахунками), та/або свідчать про те, що юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не зможе здійснювати таку діяльність відповідно до вимог законодавства України; 12) не отримано попередній висновок Антимонопольного комітету України стосовно концентрації та/або дозвіл на концентрацію у випадках, передбачених законодавством України [47, ст. 19-1].

Національний банк письмово повідомляє заявника про відмову в наданні банківської ліцензії новоствореному банку з обґрунтуванням підстав такої відмови [114, п. 224].

Стадія 3. Оскільки рішення про відмову у видачі банківської ліцензії є адміністративним актом, то його оскарження відбувається шляхом подання адміністративного позову, розгляд якого буде здійснюватися відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [115]. На жаль, чинний Закон України «Про банки і банківську діяльність» не містить прямої вказівки щодо механізму оскарження такого адміністративного акту, але ст. 79 цього Закону передбачає, що «особливості оскарження рішень (індивідуальних актів) Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України» [47, ч. 1]. Вважаємо, що частина 1 статті 79 повинна бути доповнена і викладена у такій редакції: «Особливості оскарження рішень (індивідуальних актів) Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відмову у видачі банківської ліцензії, відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України».

Підсумовуючи вищевикладене, вбачається доцільним:

1. Вважати ліцензування банків функціональною, заявною, неюрисдикційною, дозвільною, формальною адміністративною процедурою.
2. Запропонувати наступну дефініцію: «Ліцензування банків – це нормативно закріплений порядок вирішення Національним банком України як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, пов'язаних із видачею та анулюванням банківських ліцензій, наглядом за дотриманням ліцензійних умов з метою захисту публічних і приватних інтересів».
3. Нормативно закріпити чіткі ліцензійні умови банківської діяльності в Україні, у зв'язку з чим доповнити Положення про ліцензування банків,

затверджене Постановою Правління НБУ 22.12.2018 р. № 149, відповідними нормами.

4. Нормативно закріпити, що особливості оскарження рішення про відмову у видачі ліцензії встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України.

2.2 Процедури банківського нагляду

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [116, п. 2 р. V]. Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства України має бути врегулювання втручальних проваджень – випадків, коли прийняття рішення, яке зачіпає права та законні інтереси конкретної приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою.

У сфері банківської діяльності однією з таких втручальних адміністративних процедур є банківський нагляд, під яким зазвичай розуміють особливий вид відомчого контролю, системного моніторингу та активних впорядкованих дій, що здійснюються державними органами, з метою забезпечення дотримання суб'єктами банківської системи законодавства та обов'язкових економічних нормативів [117, с. 72].

Законом України «Про Національний банк України» передбачено, що банківський нагляд представляє собою систему контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених

нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку [59, ст. 1].

Відразу зазначимо, що на законодавчому рівні стосовно банківської діяльності вживається лише термін «нагляд» (у Законах України «Про Національний банк України» [59], «Про банки і банківську діяльність» [47], «Про валюту і валютні операції» [118]), і саме з прийняттям Закону України «Про валюту і валютні операції» пов'язано усунення паралельного використання термінів «банківський нагляд» і «банківський контроль».

У вітчизняній правовій доктрині понятійний дуалізм досі триває. Так, наприклад, О.О. Драчевська, кандидатську дисертацію якої було захищено у 2021 році, оперує поняттям «контроль та нагляд за функціонуванням банківської системи в Україні» [8, с. 99]. А.В. Марущак у своєму кандидатському дослідженні, присвяченому контрольно-наглядовим повноваженням Національного банку України, акцентує на самостійності понять «банківський нагляд» та «банківський контроль» [79, с. 40]. Схожої точки зору дотримуються А.В. Коваленко [3], С.С. Савчук [119], О.В. Царікова [5] та ін.

В.В. Пасічник застосовує термін «контроль банківської діяльності», під яким розуміє цілісне й безперервне відстеження здійснення банками їх діяльності згідно із нормативно-правовими актами [120, с. 238], а О.П. Орлюк зазначає, що суб'єкт нагляду за своєю юридичною природою не знаходиться у вертикальних відносинах підлеглості із суб'єктом, за яким здійснюється нагляд (об'єктом нагляду). Наглядовий орган оцінює діяльність відповідної особи лише з позиції законності, але не доцільності, не втручаючись у його оперативну або іншу форму діяльності. З іншого боку, він зазначає, що контроль, відповідно до чинного законодавства, передбачає цілісний і безперервний нагляд за здійсненням банками своєї діяльності [121, с. 158-162].

Підтримуючи позицію усунення понятійного дуалізму, в подальшому у роботі будемо використовувати тільки терміни «банківський нагляд» та «процедури банківського нагляду».

Слід зазначити, що система банківського нагляду в Україні складається з трьох елементів: 1) нагляд, який проводить Національний банк України; 2) внутрішній банківський аудит, який проводить служба банку; 3) зовнішній аудит, який проводять незалежні аудиторські компанії.

Метою зовнішнього аудиту є перевірка того, чи дотримується банк чинного законодавства, чи раціонально використовуються кошти, чи достовірна та цілісна інформація. Внутрішній аудит дає змогу удосконалити систему внутрішнього банківського контролю, а також створює можливості мінімізації витрат, що позитивно відображається на прибутковості комерційного банку [122, с. 33].

При цьому система банківського нагляду є ефективною лише за дотримання умови включення різних видів контролю, а саме: контролю на державному рівні, контролю аудиторських фірм, суспільного контролю тощо.

За етапами і методами здійснення (інструментами) банківський нагляд класифікують на вступний, попередній, поточний і наступний [123, с. 56]. Банківський нагляд розпочинається зі вступного контролю, який проводиться з метою чіткого та повного визначення вимог для отримання ліцензії на проведення банківських операцій, який поділяється на два етапи – державну реєстрацію банку як юридичної особи і надання ліцензії на здійснення банківських операцій [124, с. 57], а його метою є відбір банків, що відповідають установленим вимогам, та створення умов для їхньої діяльності. Основний інструментарій вступного контролю банківського нагляду – аналіз бізнес-планів, перевірка керівників і засновників, зокрема їхній кваліфікаційних та професійних якостей, контроль за правильністю формування статутного капіталу, перевірка наявності матеріально-технічної бази [124, с. 20].

Попередній контроль передбачає встановлення таких фактів як: дотримання банками вимог, що стосуються економічних нормативів; порядку формування обов'язкових резервів; порядку створення і використання резервів для відшкодування втрат за активними операціями; застосування до банків штрафних санкцій. Банки повинні здійснювати свою діяльність, враховуючи велику кількість ризиків, яка їм притаманна, з обачливим здійсненням банківських операцій. Мета попереднього контролю – запобігання виникненню кризових ситуацій у роботі, контроль за дотриманням вимог банківського законодавства та нормативних документів, захист інтересів вкладників, кредиторів. На цьому етапі використовують такі інструменти: аналіз фінансової звітності банків, відстеження виконання нормативів НБУ, застосування адекватних заходів впливу до порушників [123, с. 56].

Метою поточного контролю є інспектування на місцях та перевірка звітності банку, дотримання банком законодавства, визначення ризиків, притаманних діяльності банку, ефективності менеджменту 105 банку, а також формування рейтингу банку за допомогою системи CAMELSO [124, с. 56]. Завданням ж наступного контролю є застосування до банків заходів впливу за результатами інспектування, призначення куратора, переведення банку до категорії проблемних і неплатоспроможних.

Метою банківського нагляду в Україні є стабільність банківської системи та захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках. Для здійснення своїх наглядових функцій Національний банк України має право безоплатно одержувати від банків, банківських об'єднань та юридичних осіб інформацію про їх діяльність та пояснення стосовно отриманої інформації і проведених операцій. Під час здійснення банківського нагляду Національний банк України має право вимагати від банків та їх керівників усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів Національного банку

України для уникнення або подолання небажаних 106 наслідків, що можуть поставити під загрозу безпеку коштів, довірених таким банкам, або завдати шкоди належному веденню банківської діяльності. Національний банк здійснює постійний нагляд за дотриманням банками, їх підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими групами, представництвами та філіями іноземних банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку і економічних нормативів [117].

Наголосимо, що НБУ проводить банківський нагляд на індивідуальній і консолідованій основі у вигляді інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду. Банківський нагляд на консолідованій основі – це нагляд, що здійснюється Національним банком України за банківською групою з метою забезпечення стабільності банківської системи та обмеження ризиків, на які наражається банк внаслідок участі в банківській групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків банківської групи у визначеному Національним банком порядку. Небанківські фінансові установи, які є учасниками банківської групи, також підлягають нагляду з боку Національного банку в межах нагляду на консолідованій основі [117].

Безвиїзний нагляд забезпечує можливість банкам дотримуватись усіх встановлених вимог, це свого роду система раннього попередження, що дозволяє органам нагляду своєчасно реагувати на порушення у діяльності об'єкта нагляду, застосовувати превентивні заходи і базується на аналізі звітності, як повинна своєчасно подаватись органам банківського нагляду і дає можливість завжди володіти актуальною інформацією про фінансовий стан об'єкта нагляду. НБУ у межах безвиїзного нагляду має право письмово вимагати від банку копії документів, а також письмові пояснення з питань його

діяльності. Банк зобов'язаний надавати на письмову вимогу Національного банку України відповідну інформацію та копії документів [125; 126].

Таким чином, можна стверджувати, що на сьогоднішній день законодавством України сформовано адміністративно-процедурну основу банківського нагляду, але кількість визнаних неплатоспроможними протягом останнього десятиліття банків вимагає удосконалення процедури банківського нагляду і контролю.

Розглянемо процедури банківського нагляду, а саме: 1) процедуру безвиїзного банківського нагляду; 2) процедуру інспекційної перевірки; 3) процедуру фінансового моніторингу.

Процедура безвиїзного банківського нагляду

Спеціалізованим нормативно-правовим актом, що деталізує процедуру безвиїзного банківського нагляду, є прийняте на підставі Законів України «Про Національний банк України» [59], «Про банки і банківську діяльність» [47] Положення про здійснення Національним банком України безвиїзного банківського нагляду [127], відповідно до якого безвиїзний нагляд - форма здійснення Національним банком банківського нагляду за дотриманням банками, банківськими групами або іншими особами, які можуть бути об'єктами нагляду Національного банку встановлених економічних нормативів з метою сприяння стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку.

Метою безвиїзного банківського нагляду є:

1) сприяння фінансовій стійкості та стабільності банківської системи України, захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків, шляхом:

а) здійснення комплексного та об'єктивного аналізу всієї наявної інформації щодо діяльності банку/банківської групи, включаючи інформацію щодо пов'язаних із банком осіб, інформацію, що отримана за результатами зовнішнього аудиту банку, статистичну/фінансову звітність, що подана до НБУ;

б) проведення оцінки рівня ризиків та якості управління ризиками, притаманними діяльності банку, що передбачає проведення оцінки бізнес-моделі банку, рівня організації корпоративного управління та внутрішнього контролю банку, достатності капіталу банку та достатності ліквідності банку для покриття ризиків, із застосуванням професійного судження, сформованого за результатами безвиїзного нагляду за банком; в) забезпечення контролю за дотриманням банком вимог, обмежень щодо його діяльності, установлених НБУ; г) забезпечення своєчасного реагування на встановлені порушення вимог банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку, недоліки та негативні тенденції в діяльності банку, включаючи застосування до банку/банківської групи або інших осіб, які можуть бути об'єктами нагляду НБУ, заходів впливу адекватно вчиненому порушенню, здійсненню ризикової діяльності, застосуванню іноземними державами або міждержавними об'єднаннями або міжнародними організаціями санкцій до банку чи власників істотної участі в банку, що становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку;

2) застосування пропорційного підходу до нагляду, що передбачає концентрацію уваги нагляду на більших за розміром, складніших за структурою або більш ризикових банках, ураховуючи профіль ризику банків і основні напрями їх діяльності;

3) забезпечення своєчасного й ефективного прийняття рішень щодо діяльності банків Правлінням НБУ або Комітетом з питань нагляду та регулювання діяльності банків, оверсайту платіжної інфраструктури, що передбачає дотримання законності, неупередженого ставлення, об'єктивності, достовірності та обґрунтованості таких рішень [127, розд. I п. 3].

Безпосередньо стороною такої адміністративної процедури виступає Департамент інтегрованого нагляду за банками Національного банку України, функціями якого є:

- здійснення ефективного безвиїзного банківського нагляду на індивідуальній та консолідованій основі за дотриманням банками, філіями іноземних банків в Україні, банківськими групами (далі – банки), іншими особами, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України відповідно до Закону України “Про банки і банківську діяльність” (далі – Закон про банки), банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України, установлених економічних нормативів з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банку;

- здійснення нагляду за діяльністю надавачів платіжних послуг (крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування), надавачів обмежених платіжних послуг з метою забезпечення виконання ними вимог Закону України “Про платіжні послуги” (далі – Закон) (крім законодавства, передбаченого частиною другою статті 82 Закону);

- здійснення контролю за дотриманням надавачами платіжних послуг пруденційних нормативів установлених Законом та нормативно-правовими актами Національного банку України вимог до капіталу;

- оперативне реагування на факти порушення банками, іншими надавачами платіжних послуг, або іншими особами, які можуть бути об’єктами перевірки Національного банку України відповідно до банківського законодавства, законодавства про платіжні послуги, вимог нормативно-правових актів Національного банку України, здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банків, та застосування адекватних заходів впливу відповідно до законодавства України з метою недопущення погіршення фінансового стану банків, та зменшення наявних ризиків, захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків;

- здійснення поточного моніторингу фінансового стану банків, їх показників з метою визначення подальших наглядових дій за банками,

спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національного банку України здійснює наглядову діяльність, банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України, установлених економічних нормативів та сприяння захисту інтересів вкладників і кредиторів банків на підставі спостереження за змінами у фінансовому стані банків;

- здійснення контролю за дотриманням банками вимог законодавства України з питань проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту;
- розгляд запитів та звернень про надання інформації з питань, що належать до компетенції Департаменту;
- створення та підтримка наглядової звітності, управління наглядовими даними, аналітичне забезпечення пруденційних функцій НБУ [126, розд. II].

Нагляд за дотриманням банками вимог законодавства України здійснюється на підставі: 1) даних статистичної/фінансової звітності банку/банківської групи, що подається до НБУ; 2) інформації, документів (їх копій та/або витягів із них), звітів, фінансових та інших планів/програм щодо діяльності банку, отриманих від банку/контролера банківської групи; 3) інформації про пов'язаних із банком осіб та про операції банку з пов'язаними з банком особами; 4) інформації та документів, отриманих від підрозділів Національного банку, державних органів, з інших доступних джерел, а також іншої інформації та документів, отриманих Національним банком під час виконання ним своїх функцій; 5) результатів оцінки стійкості банку, проведеної НБУ; 6) результатів інспекційних перевірок; 7) результатів нагляду за дотриманням банківською групою, учасником якої є банк, установлених значень економічних нормативів [127, розд. II п. 11].

У зв'язку з тим, що банківський безвиїздний нагляд здійснюється на безперервній основі, його стадійність в класичному виді виокремити важко, але,

спираючись на стадії контролю, щодо яких у правовій доктрині є усталений погляд [129; 30; 36; 37; 38; 41; 42; 97] можна умовно виділити такі стадії як: 1) підготовча; 2) основна; 3) підсумкова. Зупинимося над змістовним наповненням цих стадій більш детально.

Основним змістом підготовчої стадії процедури безвиїздного нагляду є призначення уповноваженого НБУ для здійснення нагляду за діяльністю конкретного банку. На сьогоднішній день, згідно інформації, розміщеної на офіційному сайті Національного банку України, у державі працює 63 банки [129] і для всіх кредитно-фінансових установ призначено уповноважених НБУ [130].

Рішення про призначення уповноваженого є розпорядчим актом і повинно містити: 1) повне найменування банку; 2) прізвище, ім'я, по батькові службовця (службовців) Національного банку, який (і) обов'язково повинен (ні) мати вищу економічну або юридичну освіту. Банк обов'язково протягом двох робочих днів повинен бути повідомленим про прийняте НБУ рішення.

Основна стадія процедури передбачає виконання Уповноваженим НБУ поставлених перед ним завдань щодо дотримання банком вимог законодавства України у банківській сфері та виконання розпоряджень НБУ.

Не пізніше наступного робочого дня з дня отримання повідомлення НБУ про призначення Уповноваженого банк зобов'язаний забезпечити такого службовця: 1) окремим приміщенням, обладнаним потрібними технічними засобами та копіювально-розмножувальною технікою; 2) вільним доступом у робочий час до всіх приміщень банку; 3) можливістю доступу до перегляду електронної пошти НБУ; 4) повним доступом до всіх інформаційних систем банку, систем автоматизації банківських операцій та консультаційну підтримку з питань функціонування таких систем для перегляду в режимі реального часу всіх операцій банку та його клієнтів за всіма рахунками з можливістю формування виписок про рух коштів за рахунками за будь-який період діяльності банку, уключаючи період до дня призначення уповноваженого (уповноважених)

службовця (службовців); 5) вільним доступом до всіх документів та інформації банку (у паперовій або в електронній формі), уключаючи ті, що містять інформацію з обмеженим доступом [127, п. 36].

Слід зазначити, що законодавство України передбачає дуалістичність місця здійснення нагляду: 1) без відвідування банку шляхом аналізу фінансової статистичної та іншої інформації; 2) безпосередньо в банку (але тоді виникає питання щодо безвиїздної нагляду) [127, п. 37]. На наш погляд, з урахуванням вищевикладеного щодо обов'язковості надання окремого приміщення уповноваженому безпосередньо у банку та вільного доступу у всі приміщення, слід поміркувати щодо зміни термінології, бо виключивши у назві цієї процедури слово «безвиїздний», ми отримаємо просто термін «процедура банківського нагляду», яким охоплюється декілька різновидів наглядових процедур у банківській сфері.

До повноважень службовця НБУ віднесено:

1) здійснення нагляду за: дотриманням банком банківського законодавства, вимог нормативно-правових актів НБУ, виконанням банком своїх зобов'язань перед клієнтами, вкладниками та іншими кредиторами банку; виконанням банком рішень Національного банку (уключаючи рішення про застосування заходів впливу/санкцій) та/або вимог Національного банку щодо усунення порушень банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку протягом визначеного Національним банком строку, дотримання установлених Національним банком обмежень щодо діяльності банку;

2) інформування керівників підрозділу банківського нагляду про результати нагляду за діяльністю банку, уключаючи виявлені факти порушень банком вимог банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку, виявлені ознаки, що можуть свідчити про здійснення банком ризикової діяльності;

3) підготовки обґрунтованих пропозицій керівникам підрозділу банківського нагляду стосовно: а) подальших наглядових дій за банком у разі виникнення негативних тенденцій і проблем у його діяльності, які можуть становити загрозу втрати капіталу і ліквідності банку та інтересам вкладників чи інших кредиторів банку; б) застосування заходів впливу до банку та/або керівника банку адекватно вчиненим порушенням банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ, або здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку [127, п. 38].

Законодавством України чітко закріплено обсяг прав, які має Уповноважений:

1) одержувати від керівників банку шляхом надання відповідного письмового запиту інформацію, документи (їх копії/скановані копії, витяги з них) та письмові пояснення з питань діяльності банку, проведення банком будь-яких операцій, дотримання банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку, вимог та обмежень щодо діяльності банку, установлених Національним банком, а також щодо стратегії банку та виконання бізнес-плану банку;

2) вільного доступу в робочий час до всіх приміщень банку та до систем автоматизації банківських операцій;

3) ініціювати під час перебування в банку проведення робочих зустрічей із керівниками, працівниками банку для отримання пояснень із питань діяльності банку та інформації про вжиття банком заходів щодо усунення порушень і недоліків у діяльності банку, забезпечення його фінансової стабільності, виконання бізнес-плану банку;

4) ознайомлюватися з документами банку щодо проведення банком будь-яких операцій із метою визначення рівня ризиків, на які може наражатися банк;

5) виготовляти та виносити за межі банку копії документів (скановані копії, витяги з них), включаючи копії документів, що свідчать про порушення

банком банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ, здійснення ризикової діяльності, оформлених згідно з вимогами та потрібних для подальших наглядових дій;

б) бути присутнім на загальних зборах учасників банку, засіданнях ради банку, правління банку, комітетів ради банку та правління банку [127, п. 38].

Підсумкова стадія передбачає інформування Департаментом інтегрованого нагляду за банками: а) уповноважену особу НБУ про результати поточного моніторингу фінансового стану банку; б) Правління НБУ/Комітет з питань нагляду - про результати оцінки банку, проведеної під час здійснення безвиїзного банківського нагляду, та подальші наглядові дії щодо банку. У разі виявлених серйозних порушень приймається адміністративний акт – про притягнення керівників банку до відповідальності, про призначення Тимчасової адміністрації, про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відкликання ліцензії та ін.

Підсумовуючи вищевикладене, слід позитивно оцінити намагання Національного банку України вдосконалити діючу процедуру безвиїзного банківського нагляду. Зокрема, 16 вересня 2023 р. було прийнято Постанову Правління НБУ «Про затвердження Змін до Положення про здійснення Національним банком України безвиїзного банківського нагляду» [132], відповідно до якої з Положення було виключено норми стосовно проведення камеральних перевірок, враховуючи призначення для всіх без винятку банків уповноважених службовців НБУ, що сприятиме вчасному реагуванню на можливі негативні тенденції в діяльності банків та підвищенню ефективності ризик-орієнтованого банківського нагляду [133]. Таким чином, з 1 листопада 2023 р. (а саме з цієї дати зміни вступили в силу) процедура проведення камеральної перевірки у банківській сфері не застосовується.

Також варто зазначити, що в аспекті громадського контролю за діяльністю банків вкрай важливою є наглядова статистика, що публікується на офіційному сайті НБУ [134].

Процедура інспекційної перевірки

Нормативно-правовими засадами процедури інспекційної перевірки є Закони України «Про Національний банк України» [59], «Про банки і банківську діяльність» [47] та Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок [135], яким детально регламентується процедура застосування такого контрольно-наглядового інструмента.

Відразу зазначимо, що інспекційні перевірки бувають: а) планові; б) позапланові. При цьому в Україні планові інспекційні перевірки банків були призупинені з березня 2020 року з метою запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) і відновлені у серпні 2023 року, коли Правління Національного банку України затвердило План проведення інспекційних перевірок банків на IV квартал 2023 року [136], відповідно до якого передбачено проведення планових інспекційних перевірок 8 банків (АТ «А – БАНК», АТ «БАНК 3/4», АТ «ЄПБ», АТ «КБ «ГЛОБУС», АТ «СКАЙ БАНК», АТ «ТАСКОМБАНК», ПАТ «МТБ БАНК», ПрАТ «БАНК ФАМІЛЬНИЙ»). Для порівняння: вперше річний план інспекційних перевірок було оприлюднено офіційно у 2019 році і передбачалася перевірка 51 банку, у 2020 р. – 45. В період з березня 2020 р. до жовтня 2023 застосовувалися тільки позапланові інспекційні перевірки.

Інспекційна перевірка - це перевірка об'єкта перевірки (банків, їх відокремлених підрозділів, філій іноземних банків та інших осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ) за його місцезнаходженням, що проводиться уповноваженими Національним банком особами [135, п. 2 п.п. 5, 10]. При цьому плановою інспекційною перевіркою визнається інспекційна перевірка, що здійснюється відповідно до плану інспекційних перевірок на

підставі розпорядчого акта Національного банку, а позаплановою - інспекційна перевірка, що проводиться за наявності обґрунтованих підстав відповідно до розпорядчого акта НБУ [135, п. 2 п.п. 12, 13].

У законодавстві України чітко зафіксовано мету такої втручальної адміністративної процедури: 1) оцінка фінансового стану об'єкта перевірки або окремих видів діяльності (операцій), у тому числі визначення рівня безпеки та стабільності його операцій; 2) оцінка рівня, характеру й особливостей ризиків об'єкта перевірки, управління цими ризиками; 3) перевірка достовірності звітності об'єкта перевірки; 4) виявлення фактів здійснення та запобігання ризиковій діяльності, що загрожує інтересам вкладників та інших кредиторів банку; 5) оцінка якості корпоративного управління та внутрішнього контролю об'єкта перевірки з урахуванням характеру його діяльності; 6) виявлення недоліків або вразливих компонентів діяльності об'єкта перевірки; 7) контроль за дотриманням об'єктом перевірки вимог банківського законодавства України та законодавства, що регулює діяльність на платіжному ринку, у тому числі нормативно-правових актів НБУ [135, п. 3 п.п. 7].

На відміну від процедури безвиїздного банківського нагляду відносно процедури інспекційної перевірки нормативно чітко визначено її стадії: 1) організація інспекційної перевірки; 2) проведення інспекційної перевірки; 3) оформлення результатів [135, п. 9].

Організація інспекційної перевірки, по-перше, передбачає призначення інспекційної перевірки в конкретному банку чи його структурному підрозділі та визначення у такому розпорядчому акті персонального складу інспекційної групи, а саме: а) куратора/кураторів перевірки; б) керівника інспекційної групи; в) його заступника (заступників), г) інспекторів. Окрім того, до складу інспекційної групи може бути включено працівників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (при інспектуванні проблемного банку за клопотанням

Фонду гарантування) та фахівців, які не є службовцями НБУ (у разі потреби у вузьких спеціалістах).

По-друге, у разі проведення планової перевірки об'єкт перевірки повинен бути повідомлений листом НБУ не пізніше ніж за 10 днів до її початку (до речі, така норма діє відносно всіх різновидів планових перевірок взагалі). У Листі НБУ зазначається: 1) дати початку та закінчення інспекційної перевірки; 2) період інспекційної перевірки; 3) прізвища, імена та по батькові керівника інспекційної групи, куратора/кураторів інспекційної перевірки та їх контактні телефони; 4) пропозиції щодо попередньої зустрічі з керівниками об'єкта перевірки; 5) запити про надання документів, інформації, форми для заповнення [135, п. 19].

По-третє, до початку проведення перевірки проводиться попередня зустріч із керівниками об'єкта перевірки за участю куратора/кураторів і керівника інспекційної групи, керівників підрозділу НБУ, що здійснює інспекційну перевірку. Метою такої зустрічі є вирішення організаційних питань, які можуть виникнути з огляду на програму інспекційної перевірки.

Комплекс підготовчих заходів позапланової перевірки має свої особливості. Найважливішими, на наш погляд, є підстави її призначення, яких наразі налічується двадцять дві [135, п. 22]: 1) виявлення під час здійснення безвиїзного нагляду суттєвого погіршення фінансового стану об'єкта перевірки; 2) виявлення під час здійснення безвиїзного нагляду фактів, які можуть свідчити про недотримання об'єктом перевірки вимог законодавства України, нормативно-правових актів НБУ, що може становити загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку; 3) виявлення під час здійснення безвиїзного нагляду негативних тенденцій у діяльності об'єкта перевірки, подальше збереження яких може призвести до погіршення фінансового стану об'єкта перевірки та/або недотримання об'єктом перевірки вимог законодавства України, нормативно-правових актів НБУ; 4) наявність фактів, що можуть

свідчити про здійснення об'єктом перевірки ризикової діяльності, що загрожує інтересам вкладників або інших кредиторів; 5) виявлення фактів подання Національному банку/оприлюднення недостовірної інформації та/або звітності, та/або неодноразового порушення порядку формування даних статистичної звітності; 6) зміна власника (власників) істотної участі в банку та/або голови ради, та/або голови правління банку, та/або головного бухгалтера, та/або головного ризик-менеджера, та/або головного комплаєнс-менеджера, та/або керівника підрозділу внутрішнього аудиту банку, та/або відповідальної особи банківської групи; 7) набуття банком статусу спеціалізованого; 8) надходження повідомлення від банку про відкриття відокремленого підрозділу або виявлення факту початку діяльності відокремленого підрозділу банку без повідомлення про його відкриття; 9) наявність фактів, що можуть свідчити про здійснення банком діяльності без відповідних ліцензій і дозволів та/або здійснення відокремленим підрозділом банку виду діяльності без надання банком права на його здійснення; 10) надходження повідомлення від банку про початок нового виду діяльності або надання нового виду фінансових послуг (крім банківських) або виявлення фактів початку такої діяльності без повідомлення Національного банку; 11) звернення банку до Національного банку щодо отримання ліцензій або дозволів, передбачених законодавством України; 12) ненадання інформації, документів або їх копій за письмовим запитом НБУ в установлені строки; 13) необхідність перевірки інформації, викладеної в запереченнях до довідки про перевірку; 14) необхідність перевірки виконання об'єктом перевірки заходів щодо усунення недоліків і порушень, установлених за результатами безвиїзного банківського нагляду та/або інспекційної перевірки; 15) віднесення банку до категорії проблемних; 16) надходження інформації від Фонду гарантування про виявлені порушення банком вимог банківського законодавства України; 17) надходження повідомлення від Фонду гарантування про необхідність проведення інспекційної перевірки неплатоспроможного/перехідного банку у

зв'язку з необхідністю підтвердження приведення його діяльності у відповідність до вимог банківського законодавства України щодо дотримання нормативів капіталу та ліквідності; 18) необхідність перевірки виконання банком установлених Національним банком вимог та/або обмежень; 19) застосування до банку та/або до будь-якого власника (власників) істотної участі в банку, та/або до керівника (керівників) банку санкцій іноземними державами за винятком випадків, передбачених в Законах України «Про оборону України» [137] і «Про санкції» [138]; 20) припинення повноважень і/або зміна більше половини складу ради та/або правління банку протягом шести місяців; 21) функціонування ради та/або правління банку в кількісному складі, що не відповідає вимогам законодавства України та/або статуту банку, та/або член/члени яких не погоджені Національним банком протягом шести місяців; 22) виявлення ознак, що можуть свідчити про невідповідність структури власності банку вимогам стосовно її прозорості, установленим Національним банком [135, п. 22].

При цьому розпорядчий акт НБУ проведення позапланової перевірки повинен містити: 1) найменування (ім'я) об'єкта перевірки; 2) підстави проведення; 2) строки (дати початку та закінчення перевірки); 3) період інспектування; 4) перелік питань, що підлягають перевірці; 5) склад інспекційної групи (прізвища, імена, по батькові) із зазначенням її керівника, його заступника (заступників) та куратора (кураторів). Такий акт в перший день позапланової інспекційної перевірки надсилається об'єкту перевірки у формі електронного документа із супровідним листом, або його копія на папері безпосередньо вручається керівникові банку чи його структурного підрозділу [135, п. 28].

Другий етап (проведення інспекційної перевірки) розпочинається із зустрічі членів інспекційної групи з керівниками та контактною особою об'єкта

перевірки, під час якої вирішуються організаційні питання, за результатами якої складається протокол.

У законодавстві України чітко окреслено права та обов'язки члена інспекційної групи під час проведення перевірки. Так, інспектори мають право [135, п. 14]:

- 1) вільного доступу до інформації та документів об'єкта перевірки (в електронній або паперовій формі), уключаючи тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, відповідно до програми інспекційної перевірки/питань, визначених у розпорядчому акті НБУ;
- 2) вільного доступу протягом робочого часу до всіх приміщень об'єкта перевірки;
- 3) безоплатно одержувати доступ у режимі перегляду до всіх інформаційних систем об'єкта перевірки, уключаючи середовища, що забезпечують діяльність цих систем (середовища промислової експлуатації, а також тестові, резервні та інші середовища), будь-яких даних цих систем і середовищ, необхідних для проведення інспекційної перевірки, вибірки та вивантаження необхідної інформації для її подальшого аналізу та наглядових дій, а також консультаційну підтримку з питань функціонування таких систем;
- 4) перевіряти будь-яку звітність афілійованих та/або споріднених осіб об'єкта перевірки щодо взаємовідносин із об'єктом перевірки з метою визначення впливу цих відносин на діяльність об'єкта перевірки;
- 5) безоплатно одержувати від об'єкта перевірки інформацію, документи та їх копії (в електронній або паперовій формі), письмові пояснення з питань його діяльності, вилучати (виносити за межі приміщення об'єкта перевірки) письмові пояснення з питань діяльності об'єкта перевірки та інформацію у формі документів або їх копій, засвідчених належним чином, необхідних для подальших наглядових дій;
- 6) безоплатно виготовляти та вилучати (виносити за межі банку) копії документів, необхідних для подальших наглядових дій;
- 7) складати та подавати у формі електронного документа запити, протоколи, інші документи, які створюються під час інспекційної перевірки;
- 8) ініціювати проведення зустрічей

(уключаючи наради в режимі відеоконференцій) із керівниками, контактною особою, посадовими особами та іншими працівниками об'єкта перевірки для обговорення будь-яких питань, що виникають під час інспектування; 9) призначати та проводити інтерв'ю із керівниками, посадовими особами та іншими працівниками об'єкта перевірки за погодженням з керівником інспекційної групи та з попереднім повідомленням контактної особи об'єкта перевірки; 10) проводити (за присутності представника об'єкта перевірки) перевірку наявності та стану майна, що є предметом застави за активними операціями об'єкта перевірки [135, п. 14].

До обов'язків членів інспекційної групи віднесено: 1) дотримуватися вимог законодавства України, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку; 2) сумлінно, вчасно та якісно виконувати свої службові обов'язки та доручення керівника інспекційної групи; 3) не розголошувати та не використовувати в інший спосіб інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням обов'язків, крім випадків, передбачених законодавством України; 4) дотримуватися норм етичної поведінки [135, п. 14].

Після виконання програми перевірки членами інспекційної групи (у разі неповного виконання – фіксування обсягу неотриманої інформації від банку) проводиться підсумкова зустріч за участю керівників об'єкта перевірки, керівника інспекційної групи, куратора/кураторів перевірки, керівника підрозділу НБУ, що здійснював інспекційну перевірку (за потреби).

Оформлення результатів перевірки (третя стадія) передбачає:

1. Складання інспектором за результатами перевірки окремого виду діяльності або окремих операцій банку або його структурного підрозділу довідки про перевірку, яка має містити: а) описову частину; б) висновки; в) виявлені порушення; г) недоліки, які мають вплив на діяльність об'єкта перевірки; г) рекомендації об'єкту перевірки.

Довідка складається в електронній або паперовій формі, підписується інспектором/інспекторами, які її готували, та погоджується керівником інспекційної групи і надсилається об'єкту перевірки згідно з установленими НБУ вимогами до надсилання документів, які містять інформацію з обмеженим доступом.

Не пізніше третього робочого дня з дати отримання довідки керівник банку або його структурного підрозділу зобов'язаний повідомити Національний банк засобами електронної пошти про ознайомлення з нею, а у разі наявності заперечень - надати обґрунтовані письмові заперечення, пояснення з документальним підтвердженням (у разі наявності). Такі заперечення підлягають розгляду уповноваженим службовцем НБУ, про результати якого інформується керівник об'єкту перевірки [135, п. 43].

2. Складання керівником інспекційної групи за результатами перевірки з урахуванням довідок про перевірку та іншої інформації звіту про інспекційну перевірку, який може містити, зокрема перелік усіх виявлених порушень і недоліків у діяльності об'єкта перевірки, а також рекомендацій щодо їх усунення.

Такий звіт вноситься на розгляд Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності банків, оверсайту платіжної інфраструктури. До звіту додаються презентаційні матеріали про результати проведеної інспекційної перевірки - основні висновки, виявлені порушення і недоліки в діяльності об'єкта перевірки та рекомендації щодо їх усунення (за наявності), а також обґрунтування доцільності/недоцільності застосування до об'єкта перевірки заходів впливу. За результатами розгляду в Комітеті звіт підписується керівником інспекційної групи та куратором/кураторами інспекційної перевірки [135, п. 43].

Звіт про інспекційну перевірку в електронній формі/перший примірник звіту про інспекційну перевірку в паперовій формі надсилається об'єкту

перевірки не пізніше ніж через 30 днів із дати її закінчення інспекційної перевірки, який протягом одного місяця з дня отримання звіту про інспекційну перевірку подає до НБУ інформацію щодо врахованих рекомендацій та/або план заходів щодо врахування наданих рекомендацій із визначенням відповідальних осіб банку та строків виконання рекомендацій. У разі незгоди з наданими за результатами інспекційної перевірки рекомендаціями банк повинен /проінформувати Національний банк про незгоду з наданням обґрунтованих пояснень [135, п. 49].

Процедура фінансового моніторингу

Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX (далі – Закон № 361) передбачено дворівневу систему фінансового моніторингу в Україні: 1) первинний фінансовий моніторинг; 2) державний фінансовий моніторинг [139, ст. 6]. Одними із суб'єктів первинного фінмоніторингу визнано банки, які зобов'язані у своїй діяльності застосовувати ризик-орієнтований підхід, враховуючи відповідні критерії ризику, зокрема, пов'язані з його клієнтами, географічним розташуванням держави реєстрації клієнта або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів [139, ст. 7].

Отже, виникає питання щодо правової природи таких дій банків та їх регламентації. У підрозділі 1.2 цього дослідження нами доведено існування адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері і ми вважаємо, що банківський фінансовий моніторинг є специфічним різновидом адміністративної процедури, оскільки: 1) має правовий характер та регламентується Законом № 361 та низкою підзаконних нормативно-правових актів; 2) вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного управління, яким в цьому разі виступає банк, так і поведінку приватних осіб;

3) спрямований на прийняття адміністративного акта банком; 4) застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи щодо конкретного клієнта банку; 5) має основним призначенням забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; 6) тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто прийняття адміністративного акта породжує права й обов'язки для осіб, які знаходяться поза системою публічного управління; 7) має, як правило, безспірний характер.

Вважаємо, що здійснюваний банками первинний фінансовий моніторинг є функціональною, втручальною, неюрисдикційною адміністративною процедурою, оскільки законодавством України на банки покладено обов'язок здійснення перевірки його клієнтів [139; 140 та ін.].

Належна перевірка - заходи, що включають: 1) ідентифікацію та верифікацію клієнта (його представника); 2) встановлення кінцевого бенефіціарного власника клієнта або його відсутності, у тому числі отримання структури власності з метою її розуміння, та даних, що дають змогу встановити кінцевого бенефіціарного власника, та вжиття заходів з верифікації його особи (за наявності); 3) встановлення (розуміння) мети та характеру майбутніх ділових відносин або проведення фінансової операції; 4) проведення на постійній основі моніторингу ділових відносин та фінансових операцій клієнта, що здійснюються у процесі таких відносин, щодо відповідності таких фінансових операцій наявній у суб'єкта первинного фінансового моніторингу інформації про клієнта, його діяльність та ризик (у тому числі, в разі необхідності, про джерело коштів, пов'язаних з фінансовими операціями); 5) забезпечення актуальності отриманих та існуючих документів, даних та інформації про клієнта [139, п. 35 ст. 1].

По-перше, банк до встановлення ділових відносин (проведення фінансової операції без встановлення ділових відносин) з клієнтом має встановити (зрозуміти) мету та характер майбутніх ділових відносин або проведення фінансової операції на підставі отриманої від такого потенційного клієнта необхідної інформації [141; 142; 143]. З цією метою банк, керуючись ризик-орієнтованим підходом, зокрема з'ясовує: 1) суть, масштаб та вид діяльності клієнта - юридичної особи, ФОП, трасту або іншого подібного правового утворення; 2) розмір доходів/соціальний стан клієнта - фізичної особи; 3) вид послуг/продуктів, за якими клієнт звертається до банку; 4) орієнтовний обсяг фінансових операцій, які планує проводити клієнт у банку. Метою таких дій банку є доведеність факту, що потенційний клієнт не є компанією-оболонкою, наслідком чого стає укладення договору з клієнтом на здійснення банківського обслуговування [140, дод. 1, п. 5].

По-друге, в період банківського обслуговування кожен український банк зобов'язаний забезпечувати актуалізацію даних про клієнта (отриманих та існуючих документів, даних та інформації про нього): а) не рідше одного разу на рік, якщо ризик ділових відносин з клієнтом є високим; б) не рідше одного разу на три роки, якщо ризик ділових відносин з клієнтом є середнім; в) не рідше одного разу на п'ять років - в інших випадках за умови відсутності підозр. Також банк зобов'язаний забезпечувати актуалізацію даних про клієнта також у разі: 1) виявлення фактів наявності суттєвих змін у діяльності клієнта (зокрема в разі зміни КБВ, керівника, місцезнаходження юридичної особи, трасту, іншого подібного правового утворення, ФОП); 2) закінчення строку (припинення) дії, втрати чинності чи визнання недійсними поданих документів; 3) втрати чинності/обміну ідентифікаційного документа клієнта (представника клієнта); 4) встановлення факту належності клієнта до політично значущої особи або члена її сім'ї або особи, пов'язаної з політично значущою особою [140, дод. 1, п. 11, 14].

По-третє, для виявлення підозрілих фінансових операцій (діяльності) банк:

1) проводить на постійній основі моніторинг ділових відносин із клієнтами та фінансових операцій, що здійснюються в процесі таких відносин, щодо відповідності таких фінансових операцій наявній у банку інформації про клієнта, його діяльність та його ризик-профіль (у тому числі щодо відповідності фінансових операцій клієнта очікуваним/запланованим ним діяльності на етапі встановлення ділових відносин із банком);

2) забезпечує автоматизований відбір незвичайних фінансових операцій (які, зокрема, є складними фінансовими операціями, незвичайно великими, проведеними в незвичний спосіб, не мають очевидної економічної чи законної мети, не відповідають фінансовому стану клієнта), запроваджуючи періодичний аналіз відповідними правилами/сценаріями всіх фінансових операцій клієнтів (зокрема щодня, щотижня, щомісяця, щокварталу);

3) залучає необхідних працівників банку до здійснення аналізу фінансових операцій (у тому числі тих, що були виявлені за допомогою автоматизованих модулів) із делегуванням їм відповідних функціональних обов'язків та прав, проведення для них навчальних заходів таким чином, щоб такі працівники були здатні виявляти незвичну та підозрілу діяльність клієнтів;

4) забезпечує функціонування належної процедури ескалації підозр працівниками банку, процедури їх оперативного розгляду уповноваженими працівниками банку, прийняття рішень про наявність/відсутність підозр за результатами аналізу [140, дод. 15, п. 3].

Банк зобов'язаний документувати всі заходи, вжиті ним щодо спростування/підтвердження своїх підозр під час здійснення аналізу фінансових операцій клієнтів (зокрема для встановлення мети та суті фінансових операцій, їх відповідності фінансовому стану та/або діяльності клієнта, установлення за потреби джерела коштів, пов'язаних з фінансовими операціями). У разі

наявності фактів, що свідчать (можуть свідчити) про здійснення клієнтом підозрілих фінансових операцій (діяльності) або неможливості спростувати свої підозри за результатами вжитих заходів, банк залежно від обсягу таких фінансових операцій приймає рішення про надсилання повідомлення про підозрілі фінансові операції чи про підозрілу діяльність, та складає обґрунтований висновок щодо підозрілих фінансових операцій (діяльності), яке за своєю правовою природою є адміністративним актом, та надсилає його спеціально уповноваженому органу.

Отже, вважаємо обґрунтованим вести мову про банківський фінансовий моніторинг як різновид адміністративної процедури та констатуємо складність такої процедури у зв'язку з поліваріантністю дій банку у цій сфері.

2.3 Адміністративно-процедурне регулювання ліквідації банків в Україні

Останнє десятиріччя в Україні характеризується підвищеною увагою як нормотворців, так і науковців до проблеми вдосконалення вітчизняної банківської системи шляхом усунення з фінансового ринку проблемних банків. Так званий «банкопад», початок якого датується 2014 роком і який ще, на жаль, не закінчено актуалізував питання саме адміністративно-правового і, як наслідок, адміністративно-процедурного регулювання ліквідації банків як кредитно-фінансових установ.

Звернемося до офіційної статистики. Так, якщо у 2013 році в Україні працювали 175 банків, у 2016 -109, у 2019 – 77, то наразі у листопаді 2023 – 63 [144]. При цьому у 2014 році НБУ було визнано неплатоспроможними, введено тимчасову адміністрацію виконавчою дирекцією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ліквідовано за рішенням НБУ – 33 банки, у 2015 р. – 33, у 2016 р. – 21, у 2017 р. – 9, у 2018 р.– 1, у 2019 р. – не було ліквідовано жодного банку, у 2020 р. – 2, у 2021 р. – 1, у 2022 р. – 2, станом на листопад 2023 р. – 4

[145]. Причому важливо, що 2 банки (АТ «АЙБОКС БАНК» та АТ «БАНК ФОРВАРД») було ліквідовано рішенням НБУ без визнання банку за рішенням НБУ неплатоспроможним 7 та 8 березня 2023 р. відповідно. Підставою для ліквідації АТ «АЙБОКС БАНК» стало систематичне невиконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом) [146], а АТ «БАНК ФОРВАРД» - неприведення своєї діяльності у відповідність до вимог законодавства України після віднесення його до категорії проблемних [147].

Всі стадії примусової ліквідації в цьому році пройшов один банк - АТ «УКРБУДІНВЕСТБАНК». Так, Правління Національного банку України 07.09.2023 р. ухвалило рішення № 310-рш/БТ про віднесення АТ «УКРАЇНСЬКИЙ БУДІВЕЛЬНО-ІНВЕСТИЦІЙНИЙ БАНК» до категорії неплатоспроможних. Частка фінустанови становила 0,04 % від активів платоспроможних банків станом на 01 вересня 2023 року, отже, віднесення АТ «УКРБУДІНВЕСТБАНК» до категорії неплатоспроможних не впливає на стабільність банківського сектору України. Підставою для прийняття такого рішення стало невиконання АТ «УКРБУДІНВЕСТБАНК» письмової вимоги Національного банку України, неврахування в повному обсязі зауважень Національного банку до Плану заходів, відсутність дієвих заходів щодо поліпшення фінансового стану та приведення Банком своєї діяльності у відповідність до вимог законодавства України, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку, після віднесення його до категорії проблемних, зростання ризиків щодо виконання АТ «УКРБУДІНВЕСТБАНК» своїх зобов'язань перед вкладниками та іншими кредиторами [148].

04 серпня 2023 року Правління НБУ, керуючись статтею 75 Закону України «Про банки і банківську діяльність», ухвалило рішення віднести АТ «УКРБУДІНВЕСТБАНК» до категорії проблемних. Підставою для такого рішення стало невиконання Банком без обґрунтованих причин рішення НБУ

про обмеження здійснення окремих видів операцій. З дня віднесення АТ “УКРБУДІНВЕСТБАНК” до категорії проблемних фінансовий стан банку суттєво погіршився, а менеджмент та власники істотної участі не вжили належних заходів для запобігання настання неплатоспроможності. Як повідомляється на офіційному сайті НБУ, кожен вкладник АТ “УКРБУДІНВЕСТБАНК” отримає від Фонду гарантування вкладів фізичних осіб відшкодування в повному розмірі вкладу, включно з відсотками, нарахованими станом на кінець дня, що передує дню початку процедури виведення банку з ринку, крім випадків, передбачених у частині четвертій статті 26 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”. Загалом можлива сума виплат гарантованої суми вкладникам АТ “УКРБУДІНВЕСТБАНК” станом на 01 вересня 2023 року становить 606 млн грн. [148]. 5 жовтня 2023 р. Національним банком України було прийнято рішення № 350-рш про відкликання ліцензії та ліквідацію АТ “УКРБУДІНВЕСТБАНК”[149].

Проаналізуємо процедуру примусової ліквідації банку більш детально.

Нормативно-правовими засадами такої втручальної адміністративної процедури є два базових закони – Закон України «Про банки і банківську діяльність» [47] та Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [150]. Такий висновок про базовість саме цих законів можна зробити із визначення терміну «ліквідація банку» у Законі України «Про банки і банківську діяльність»: ліквідація банку – процедура припинення функціонування банку як юридичної особи відповідно до положень цього Закону та Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [47, ст. 2]. Але, характеризуючи спеціалізоване законодавство у цій сфері, вважаємо за необхідне назвати ще Закон України «Про Національний банк України» [59], Положення про ліцензування банків [114], Положення про порядок проведення перевірок учасників Фонду гарантування вкладів фізичних

осіб [151], Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок [135], Положення про здійснення Національним банком України безвіздного банківського нагляду [127], Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку [152] та ін.

Суб'єктами публічної адміністрації – учасниками процедури примусової ліквідації банку виступають: 1) Національний банк України, правовий статус якого був детально проаналізований у підрозділі 1.2 цієї роботи; 2) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, на адміністративно-правовому статусі якого слід зупинитися більш детально.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у випадках, встановлених законодавством України. Керівними органами Фонду є адміністративна рада та виконавча дирекція. Важливо, що органи державної влади та Національний банк України не мають права втручатися в діяльність Фонду щодо реалізації законодавчо закріплених за ним функцій і повноважень, а взаємодія Фонду з іншими суб'єктами публічної адміністрації здійснюється у порядку, врегульованому відповідними правовими нормами (тобто застосовується певна зовнішня організаційна адміністративна процедура) [150, ст. 3].

Основним завданням Фонду є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, виведення неплатоспроможних банків з ринку та здійснення ліквідації банків, для реалізації якого Фонд наділений такими функціями як: 1) веде реєстр учасників Фонду; 2) акумулює кошти та здійснює контроль за повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником Фонду; 3) інвестує кошти Фонду в державні цінні папери України та облігації міжнародних фінансових організацій, що розміщуються на території України; 4) здійснює емісію корпоративних облігацій у порядку та за напрямками залучення коштів, визначеними цим Законом, і видачу векселів у

випадках, передбачених законом про Державний бюджет України на відповідний рік; 5) здійснює заходи щодо організації виплат відшкодувань за вкладками; 6) здійснює регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб; 7) бере участь в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією Національного банку України; 8) застосовує до банків та їх керівників відповідно фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи; 9) здійснює заходи щодо: а) підготовки до запровадження процедури виведення банку з ринку, у тому числі організаційні заходи щодо проведення відкритого конкурсу та визначення найменш витратного способу виведення банку з ринку; б) проведення процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку, у тому числі шляхом виконання плану врегулювання, здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банку; 10) здійснює перевірки банків; 11) надає фінансову підтримку банку у встановленому законодавством України порядку; 12) здійснює аналіз фінансового стану банків з метою виявлення ризиків у їхній діяльності та прогнозування потенційних витрат Фонду на виведення неплатоспроможних банків з ринку та відшкодування коштів вкладникам; 13) звертається з відповідними запитами до клієнтів, вкладників та інших кредиторів банку в порядку, встановленому Фондом; 14) здійснює заходи щодо інформування громадськості про функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, захисту прав та охоронюваних законом інтересів вкладників, підвищення рівня фінансової грамотності населення; 15) вивчає та аналізує тенденції розвитку ринку ресурсів, залучених від вкладників учасниками Фонду [150, ст. 4].

Адміністративна рада Фонду складається з п'яти осіб - один представник Кабінету Міністрів України, два представники Національного банку України, один представник профільного комітету Верховної Ради України та директор - розпорядник Фонду (за посадою). Очолює адміністративну раду Фонду голова, який щорічно обирається адміністративною радою Фонду з числа її членів.

Головою адміністративної ради Фонду не може бути обраний директор - розпорядник Фонду. Членом адміністративної ради Фонду може бути особа, яка є громадянином України, постійно проживає в Україні, має повну вищу освіту в галузі економіки, фінансів чи права, стаж роботи за фахом не менше п'яти років, бездоганну ділову репутацію і не має непогашених судимостей за вчинення корисливих кримінальних правопорушень. Член адміністративної ради Фонду не може бути керівником, учасником або пов'язаною особою банку. Строк повноважень члена адміністративної ради Фонду, крім директора - розпорядника Фонду, становить чотири роки і може бути продовжений, але не більше ніж на один строк [150, ст. 8].

Нормативно зафіксовано, що виконавча дирекція чисельністю сім осіб здійснює Управління поточною діяльністю Фонду здійснює виконавча дирекція, а директор - розпорядник Фонду та його заступники входять до складу виконавчої дирекції Фонду за посадою. При цьому членами виконавчої дирекції Фонду можуть бути тільки громадяни України, що постійно мешкають у державі, мають повну вищу освіту в галузі економіки, фінансів чи права, стаж роботи за фахом не менше ніж п'ять років, бездоганну ділову репутацію, не мають непогашених судимостей за вчинення корисливих кримінальних правопорушень та працюють у Фонді на постійній основі. Член виконавчої дирекції Фонду не може бути керівником, учасником або пов'язаною особою банку чи будь-якої іншої юридичної особи, з якою Фонд або банк, що виводиться Фондом з ринку, має договірні відносини.

Обширні повноваження виконавчої дирекції Фонду можуть бути згруповані у певні блоки: 1) у сфері забезпечення діяльності Фонду (приймає рішення про виключення банку з числа учасників Фонду; подає на затвердження адміністративній раді Фонду річний звіт Фонду; визначає структуру Фонду, затверджує положення про його структурні підрозділи; приймає рішення про задоволення кредиторських вимог Фонду за рахунок

майна (активів) банку, крім майна (активів), переданого (переданих) банком у забезпечення виконання своїх зобов'язань; приймає нормативно-правові акти Фонду та ін.); 2) щодо джерел формування коштів Фонду; 3) у сфері забезпечення відшкодування коштів за вкладами (визначає порядок ведення реєстру учасників Фонду; призначає працівників, до повноважень яких належить проведення моніторингу стану дотримання банком вимог порядку формування та ведення баз даних про вкладників, проведення банком банківських операцій; приймає рішення про відшкодування коштів за вкладами та затверджує реєстри відшкодувань вкладникам у порядку та у черговості, що встановлені нормативно-правовими актами Фонду та ін.); 4) у сфері регуляторної діяльності (затверджує порядок проведення перевірок банків Фондом та участі працівників Фонду в інспекційних перевірках, що здійснюються Національним банком України у проблемних банках; встановлює особливості виконання банками, віднесеними до категорії неплатоспроможних, вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та затверджує порядок здійснення ним контролю за неплатоспроможними банками у зазначеній сфері; приймає рішення про здійснення планових або позапланових перевірок банків Фондом чи про участь працівників Фонду в інспекційних перевірках, що здійснюються Національним банком України у проблемних банках; затверджує плани перевірок та результати їх здійснення та ін.) [150, ст. 12; 152]; 5) при здійсненні тимчасової адміністрації та ліквідації банків (визначає умови та Порядок здійснення виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків; утворює колегіальні органи з питань консолідації та продажу активів різних банків та затверджує положення про них; делегує та відкликає всі або частину своїх повноважень колегіальним органам та/або уповноваженій особі (кільком уповноваженим особам) Фонду в обсягах,

визначеним законодавством України; затверджує план врегулювання та зміни до нього; ухвалює рішення про надання фінансової підтримки приймаючому банку; звертається до Національного банку України з пропозицією про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку; визначає порядок та способи реалізації майна банку, що ліквідується; затверджує ліквідаційний баланс та звіт про виконання ліквідаційної процедури та ін.) [150, ст. 12; 152].

Стадіями процедури примусової ліквідації банку виступають: 1) визнання банку проблемним; 2) визнання банку неплатоспроможним; 3) ліквідація банку; 4) оскарження рішення про ліквідацію (факультативна).

Стадія 1. Визнання банку проблемним

Національний банк України на сьогоднішній день зобов'язаний прийняти рішення про віднесення банку до категорії проблемних за умови його відповідності хоча б одному з таких критеріїв: 1) систематичне подання та/або оприлюднення недостовірної інформації або звітності з метою приховування реального фінансового стану банку, у тому числі щодо операцій із пов'язаними з банком особами; 2) з інших підстав, визначених нормативно-правовими актами Національного банку України. На період дії воєнного стану та протягом чотирьох місяців після його припинення або скасування призупинено дію ще двох підстав для визнання банку проблемним: 1) банк протягом 30 календарних днів поспіль допустив порушення мінімального значення нормативу достатності (адекватності) регулятивного капіталу та/або нормативу достатності основного капіталу, встановленого нормативно-правовими актами Національного банку України, що розраховується щодаки - два і більше разів; 2) банк протягом 30 календарних днів поспіль допустив порушення значення хоча б одного з нормативів ліквідності нижче мінімальних нормативних значень, встановлених нормативно-правовими актами Національного банку України, що розраховуються: за щоденними розрахунками - п'ять і більше разів; щодаки - два і більше разів; щомісячно - один раз) [47, ст. 75].

Таке рішення Національного банку України є банківською таємницею, а проблемному банку забороняється використовувати для розрахунків прямі кореспондентські рахунки в національній валюті. Проведення розрахунків здійснюється виключно через кореспондентський рахунок та/або рахунок умовного зберігання у Національному банку України. Проблемний банк зобов'язаний: 1) у строк до 120 днів привести свою діяльність у відповідність із вимогами законодавства, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку України; 2) у строк до семи робочих днів повідомити НБУ про заходи, які він вживатиме з метою приведення своєї діяльності у відповідність із вимогами законодавства, та на вимогу Національного банку України повідомляти його про хід виконання цих заходів) [47, ст. 75].

Не пізніше ніж через 120 днів з дня віднесення банку до категорії проблемних Національний банк України зобов'язаний прийняти рішення про визнання діяльності банку такою, що відповідає законодавству, або про віднесення банку до категорії неплатоспроможних (причому рішення про визнання банку неплатоспроможним може бути прийнято у будь-який час протягом 120 днів з дня віднесення банку до категорії проблемних) [47, ст. 75].

Стадія 2. Визнання банку неплатоспроможним.

Рішення про визнання банку неплатоспроможним повинно бути прийнято Національним банком України у разі наявності хоча б однієї з таких підстав:

1) неприведення банком своєї діяльності у відповідність із вимогами законодавства, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку України, після віднесення його до категорії проблемних, але не пізніше ніж через 120 днів з дня визнання його проблемним;

2) виявлення фактів здійснення банком після віднесення його до категорії проблемного операцій (крім нарахування відсотків за вкладами, отримання клієнтами банку заробітної плати, аліментів, пенсій, стипендій, інших соціальних, державних виплат), оформлення (переоформлення) договорів,

внаслідок яких зобов'язання перед фізичними особами в межах гарантованої суми відшкодування збільшуються за рахунок зменшення зобов'язань перед фізичними особами, які перевищують гарантовану суму відшкодування, та/або зобов'язань перед фізичними особами, які не підпадають під гарантії Фонду гарантування фізичних осіб, та/або юридичними особами;

3) невиконання банком, віднесеним до категорії проблемного, розпорядження, рішення Національного банку України (у тому числі про застосування заходів впливу/санкцій) та/або вимоги Національного банку України щодо усунення порушень банківського законодавства, законодавства, що регулює діяльність на платіжному ринку, нормативно-правових актів Національного банку України протягом визначеного Національним банком України строку;

4) невиконання банком у встановлений договором або визначений законодавством України строк своїх зобов'язань перед вкладниками та іншими кредиторами через недостатність коштів;

5) у разі повторного виникнення підстав, з яких банк було віднесено до категорії проблемних, якщо такі підстави виникли протягом 60 днів з дня прийняття Національним банком України рішення про визнання діяльності банку, віднесеного до категорії проблемних, такою, що відповідає законодавству [47, ст. 76].

Не пізніше дня, наступного за днем прийняття рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних Національний банк України:

- 1) повідомляє про це рішення банк, учасників банку та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб для вжиття ним заходів, передбачених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», та особам, які провадять клірингову діяльність;
- 2) оприлюднює повний текст рішення з обґрунтуванням його прийняття на сторінках офіційного інтернет-представництва Національного банку України з урахуванням вимог Закону України «Про захист

персональних даних» та надає для опублікування в газеті «Голос України» або «Урядовий кур'єр» інформацію про оприлюднення повного тексту рішення. З дня оприлюднення повного тексту рішення на сторінках офіційного інтернет-представництва Національного банку України банк, учасники банку, вкладники, інші кредитори та контрагенти банку вважаються повідомленими про прийняте НБУ рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних [47, ст. 76].

Розпочата процедура виведення неплатоспроможного банку з ринку не може бути зупинена/припинена, у тому числі в разі визнання протиправними (незаконними) та скасування індивідуальних актів Національного банку України та/або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що були підставою для її початку. Важливо, що з моменту прийняття рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних Національний банк України не здійснює банківський нагляд за банком, у якому запроваджено тимчасову адміністрацію, здійснюється ліквідація, крім отримання звітності та інформації до Кредитного реєстру в установленому НБУ порядку) [47, ст. 75].

Не пізніше наступного робочого дня після офіційного отримання рішення Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних Фонд гарантування вкладів фізичних осіб розпочинає процедуру виведення неплатоспроможного банку з ринку [153] та призначає з числа працівників Фонду одну або декілька уповноважених осіб, якій(им) делегує всі або частину своїх повноважень тимчасового адміністратора.

Законодавчо чітко визначено вимоги до уповноваженої особи Фонду гарантування. Так, не може бути уповноваженою особою Фонду людина, яка: 1) є кредитором, пов'язаною особою або учасником банку, щодо якого здійснюється тимчасова адміністрація; 2) має судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку, або якій повідомлено про підозру у вчиненні нею кримінального правопорушення; 3) має прострочені зобов'язання перед будь-яким банком; 4) має конфлікт інтересів з банком, щодо якого здійснюється

тимчасова адміністрація. Окрім того, уповноваженій особі заборонено:

- 1) приймати прямо або опосередковано будь-які послуги, подарунки та інші цінності від осіб, заінтересованих у здійсненні будь-яких дій, пов'язаних з діяльністю банку, щодо якого здійснюється тимчасова адміністрація;
- 2) використовувати або дозволяти використовувати майно банку, щодо якого здійснюється тимчасова адміністрація, у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб;
- 3) давати обіцянки або приймати зобов'язання від імені Фонду без попереднього письмового дозволу;
- 4) користуватися будь-якими послугами банку, щодо якого здійснюється тимчасова адміністрація;
- 5) розголошувати банківську таємницю, інформацію, що становить комерційну таємницю, та іншу службову інформацію, якщо це не пов'язано із здійсненням тимчасової адміністрації [150, ст. 35].

Протягом місяця у неплатоспроможному банку повинна бути запроваджена тимчасова адміністрація [150, ст. 34]. З моменту прийняття рішення про призначення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб тимчасової адміністрації призупиняються всі повноваження органів управління банку (загальних зборів, спостережної ради і правління (ради директорів) та органів контролю (внутрішнього аудиту), а Фонд набуває всі повноваження органів управління банку та органів контролю з дня початку тимчасової адміністрації і до її припинення [150, ст. 36].

Стадія 3. Ліквідація банку.

Законом України «Про банки і банківську діяльність» чітко визначено два різновиди ліквідації банків: 1) добровільна (за рішенням власників банку); 2) примусова (у разі відкликання Національним банком України банківської ліцензії з власної ініціативи або за пропозицією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб) [47, ст. 76].

Підставами для відкликання ліцензії з ініціативи НБУ є такі: 1) виявлено, що документи, надані для отримання банківської ліцензії, містять недостовірну

інформацію; 2) банк не виконав жодної банківської операції протягом року з дня отримання банківської ліцензії; 3) встановлено систематичне порушення банком законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (наприклад, як це трапилося з АТ «АЙБОКС БАНК»). У свою чергу, ліквідація банку з ініціативи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб можлива в таких випадках: 1) відповідно до плану врегулювання; 2) у разі закінчення строку тимчасової адміністрації банку та/або невиконання плану врегулювання; 3) в інших випадках, передбачених Законом «Про гарантування вкладів фізичних осіб». У зв'язку з таким законодавчим формулюванням підстав прийняття рішення Фонду, вбачається доцільним, на наш погляд, внести зміни до статті 44 цього Закону та перелічити всі можливі випадки примусової ліквідації з ініціативи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. В цьому випадку рішення про відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку повинно бути прийнятим у 5-денний термін з дня отримання такої пропозиції Фонду [47, ст. 76]..

Не пізніше наступного дня після прийняття рішення про відкликання ліцензії Національний банк зобов'язаний : 1) повідомити про прийняте рішення банк, учасників банку та надіслати рішення до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та особам, які провадять клірингову діяльність; 2) оприлюднити повний текст рішення з обґрунтуванням його прийняття на сторінках офіційного інтернет-представництва Національного банку України з урахуванням встановлених законодавством вимог щодо офіційного оприлюднення. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб у день отримання рішення Національного банку України про ліквідацію банку набуває прав ліквідатора банку та розпочинає процедуру його ліквідації відповідно до

встановленого законодавством України порядку, а саме розділом VIII Закону України про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [150].

Запис до Державного реєстру банків про ліквідацію банку вноситься НБУ на підставі отриманого від Фонду гарантування вкладів фізичних осіб звіту про виконання ліквідаційної процедури та ліквідаційний баланс, а загальний строк ліквідації банків в Україні, як правило дорівнює три роки. Процедура ліквідації банку вважається завершеною, а банк як юридична особа ліквідованим з дня внесення запису про це до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань [47, ст. 77].

Стадія 4. Оскарження рішення НБУ про ліквідацію банку.

Оскарження адміністративного акта Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку здійснюється виключно в судовому порядку шляхом подачі адміністративного позову [47, ст. 79; 115].

Визнання протиправним (незаконним) та скасування такого рішення Національного банку України або окремих його положень:

1) не відновлює того становища банку, яке існувало до прийняття такого акта/рішення, включаючи відновлення правового статусу цього банку, та не відновлює становища/прав осіб, які були учасниками банку на момент прийняття такого акта/рішення;

2) не може бути підставою для визнання недійсними, нечинними, протиправними та скасування будь-яких рішень, правочинів або інших дій/визнання протиправною бездіяльності, прийнятих, вчинених або допущених у процедурі виведення неплатоспроможного банку з ринку/ліквідації банку;

3) не породжує будь-яких прав у осіб, які були учасниками банку на момент прийняття такого індивідуального акта/рішення, крім права на відшкодування завданої шкоди [47, ч. 2 ст. 79].

На наш погляд, така позиція законодавця протирічить таким принципам адміністративної процедури як верховенство права, рівність перед законом, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, гарантування ефективних засобів правового захисту, закріплених у статті 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1].

Невипадково саме ці положення Закону України «Про банки і банківську діяльність» стали предметом розгляду Конституційним судом України у 2020 році [154]. Більш детально прийняте Конституційним судом України рішення буде проаналізовано у підрозділі 3.2 цієї роботи при визначенні шляхів вдосконалення адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері.

Квінтесенцією судової практики в частині оскарження адміністративних актів (за термінологією Закону України «Про адміністративну процедуру») Національного банку України є Постанова Верховного суду України від 26.02.2021 у справі № 826/20045/14 (за позовом ТОВ «Максимум і КО», ТОВ «Марго Груп» до ФГВФО, НБУ) [155]. Як зазначено у матеріалах справи, «у грудні 2014 року ТОВ «Максимум і КО», ТОВ «Марго Груп» звернулись до суду з позовом, в якому просили: визнати протиправною та скасувати постанову Правління Національного банку України від 24.09.2014 р. №595/БТ «Про віднесення Публічного акціонерного товариства «Грін Банк» до категорії неплатоспроможних»; визнати протиправним та скасувати рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 25.09.2014 р. №98 «Про запровадження тимчасової адміністрації у ПАТ «Грін Банк». У 2015 році позивачі подали заяву про збільшення позовних вимог, в якій просили: визнати протиправною та скасувати постанову Правління Національного банку України від 24.09.2014 р. №595/БТ «Про віднесення Публічного акціонерного товариства «Грін Банк» до категорії неплатоспроможних»; визнати протиправною та скасувати постанову Правління Національного банку України №40 від 22.01.2015р. «Про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію

публічного акціонерного товариства «Грін Банк»; зобов'язати Національний банк України повернути ПАТ «Грін Банк» банківську ліцензію на здійснення банківських операцій і генеральну ліцензію на здійснення валютних операцій. Судами попередніх інстанцій встановлено, що Національним банком України у період з 19.08.2014р. по 02.09.2014р. на підставі розпорядження Національного Банку України від 18.08.2014р. №494-р проведено позапланову виїзну перевірку ПАТ «Грін Банк» з окремих питань дотримання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму за період з 01.01.2014 р. по 18.08.2014 р. включно.

За результатами перевірки встановлено наступне: чотири фізичні особи - резиденти протягом періоду з 19.05.2014 р. по 11.06.2014р. включно здійснювали фінансові операції зі зняття готівкових коштів через касу банку на загальну суму 285299862 грн.; п'ять фізичних осіб - резидентів за період з 05.05.2014р. по 13.06.2014р. включно зі своїх поточних рахунків, відкритих у банку, отримали кошти у готівковій формі в національній валюті через касу банку на загальну суму 137235930 грн. ; п'ять фізичних осіб - резидентів за період з 02.06.2014р. по 29.07.2014р. включно на підставі укладених з банком кредитних договорів в межах відкритих їм кредитних ліній регулярно отримували кошти у готівковій формі в національній валюті в якості кредитів через касу банку. Так було видано готівки на загальну суму 2483437008 грн. Отримані кредити в той самий день погашалися у безготівковій формі з поточних рахунків позивальників, відкритих у банку. 525 фізичних осіб - резидентів за період з 30.07.2014р. по 18.08.2014р. включно зі своїх поточних рахунків, відкритих у банку, отримали кошти у готівковій формі в національній валюті через касу банку на загальну суму 579546184,04 грн. Готівкові кошти отримувались фізичними особами в сумі, що не перевищувала 150000 грн. При цьому отримані готівкові кошти попередньо були перераховані на поточні

рахунки цих фізичних осіб від трьох клієнтів банку - фізичних осіб із призначенням платежу «поповнення поточного рахунку». Водночас кошти у безготівковій формі на поточні рахунки контрагентів перераховувались з поточних рахунків клієнтів банку - юридичних осіб, як надання/повернення фінансової допомоги. Крім того, перевіркою встановлено, що фінансові операції зі зняття готівкових коштів з поточних рахунків фізичних осіб в більшості випадків здійснювались їх довіреними особами, які попередньо перераховували кошти цим фізичним особам зі своїх поточних рахунків, відкритих у банку - ОСОБА_1 , ОСОБА_2 , ОСОБА_3/ За результатами перевірки відповідачем зроблено висновок про те, що готівкові кошти отримуються фізичними особами в особливо великих розмірах, що може свідчити про організовану злочинну діяльність, у зв'язку з чим вказану інформацію надіслано до МВС та СБУ для відповідного реагування [155].

У довідці Національного Банку України від 02.09.2014р. №В/48-413/49540/БТ відповідачем зроблено висновок про виявлення порушення ПАТ «Грін Банк» вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму»... Крім того, зазначено, що результати перевірки діяльності банку з питань фінансового моніторингу свідчать про недостатність заходів, що здійснює банк у сфері управління ризиками легалізації кримінальних доходів/фінансування тероризму, зокрема невикористання прав щодо відмови в проведенні (стаття 10 Закону) або зупинення проведення (стаття 17 Закону) фінансових операцій, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, якщо у нього є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані з легалізацією кримінальних доходів/фінансуванням тероризму, і нездійснення (невжиття) достатніх заходів для зниження вищевказаних ризиків, припинення проведення клієнтами таких фінансових операцій, для недопущення використання Банку з метою легалізації кримінальних доходів/фінансування тероризму. Крім того, встановлено

незадовільний рівень дій банку щодо виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу відповідно до статті 15 Закону, ідентифікації та вивчення клієнтів, посилення контролю за веденням анкет клієнтів, веденням Реєстру, порядком надання інформації до Спеціально уповноваженого органу. У зв'язку з викладеним інспекційна група вказала про наявність підстав вважати, що банк здійснює ризикову діяльність. На підставі викладених у вказаній довідці висновків Національним Банком України 24.09.2014 р. прийнято постанову №595/БТ «Про віднесення Публічного акціонерного товариства «Грін Банк» до категорії неплатоспроможних» [155].

Вважаючи вказані дії відповідача протиправними, позивачі звернулись до суду з цим позовом....Справа розглядалась судами неодноразово. Постановою Окружного адміністративного суду м. Києва від 09.02.2015р., яка залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 31.03.2015р., позов задоволено. Визнано протиправною та скасовано постанову Правління Національного банку України №595/БТ від 24.09.2014р. «Про віднесення Публічного акціонерного товариства «Грін Банк» до категорії неплатоспроможних». Визнано протиправним та скасовано рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб №98 від 25.09.2014р. «Про запровадження тимчасової адміністрації у ПАТ «Грін Банк». Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 16.07.2015р. касаційні скарги Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та Національного банку України задоволено частково, судові рішення судів першої та апеляційної інстанції скасовано, а справу направлено на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. Постановою Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.03.2016р. позов задоволено частково. Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 17.05.2016р. постанову суду першої інстанції скасовано в частині задоволених позовних вимог та ухвалено в цій частини нову постанову, якою в задоволенні позову відмовлено. В решті постанову Окружного

адміністративного суду м. Києва від 12.03.2016р. залишено без змін. Ухвалюючи рішення про задоволення позовних вимог частково, суд першої інстанції виходив з того, що відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку є крайньою мірою заходу впливу, у той же час в матеріалах справи відсутні докази існування законних підстав для застосування до ПАТ «Грін Банк» такого крайнього заходу впливу як відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку [155].

Скасовуючи постанову суду першої інстанції в частині задоволення позовних вимог та приймаючи в цій частині нову про відмову в задоволенні позову, суд апеляційної інстанції виходив з наявності у Національного банку України повноважень проводити перевірки діяльності банків та за їх наслідками застосовувати заходи впливу до банків, у тому числі у вигляді віднесення банку до категорії неплатоспроможних. Суд апеляційної інстанції не погодився з висновками суду першої інстанції про те, що пояснювальна записка до проекту постанови Правління Національного банку України «Про віднесення Публічного акціонерного товариства «Грін Банк» до категорії неплатоспроможних», а також додані до неї матеріали не містять обґрунтованого викладу обставин, які стали підставою для висновку про спрямованих здійснених Третьою особою операцій на легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, оскільки зі змісту наведених документів випливає, що останні містять детальний опис операцій проведених банком щодо яких було подано до Спеціально уповноваженого органу інформацію про фінансові операції, які містять ризики використання послуг банку для запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Крім того, вказано на факти того, що один рахунок, за яким було проведено фінансові операції зі зняття готівкових коштів, був відкритий на підставі паспорта, що відповідно до бази даних інформаційно-довідкової системи втрачених паспортів

Міністерства внутрішніх справ України є втраченим, та на те, що обсяг коштів, які юридичні особи переказали на рахунки фізичних осіб-контрагентів як фінансову допомогу, що надалі були перераховані 525 фізичним особам, у багато разів перевищує розмір їх статутних капіталів... З ухваленням у справі рішенням суду апеляційної інстанції не погодився позивач - ТОВ «Марго Груп», звернувся до суду з касаційною скаргою, в якій, посилаючись на порушення судом апеляційної інстанції норм матеріального та процесуального права, просив скасувати постанову суду апеляційної інстанції та залишити в силі постанову суду першої інстанції [155].

З такими висновками судів попередніх інстанцій колегія суддів не погоджується з наступних мотивів та передбачених законом підстав. Так, відповідно до частини першої статті 2 КАС України (в редакції, станом на час розгляду справи судами) завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Статтею 6 КАС України передбачено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси..

У рішенні від 21.12.2017 р. у справі «Фельдман та банк «Слов'янський» проти України» ЄСПЛ зробив висновок, що «за загальним правилом акціонер компанії не може стверджувати, що він є жертвою стверджуваного порушення прав компанії за Конвенцією (див. рішення у справі «Агротексім та інші проти Греції» від 24.10.1995р., п. 59-72). Проникнення за «корпоративну завісу» або

нехтування правосуб'єктністю компанії може бути виправданим лише за виключних обставин, зокрема, якщо точно встановлено, що компанія не може звернутися до конвенційних установ через органи, утворені згідно з її статутом, або, у випадку ліквідації, через її ліквідаторів (там само, п. 66)». Таким чином, ЄСПЛ дійшов висновку, що за звичайних обставин акціонер (навіть мажоритарний) не може звертатися до суду в інтересах банку. Водночас у контексті згаданої справи «Фельдман та банк «Слов'янський» проти України» ЄСПЛ зазначив таке: «Подаючи скарги в інтересах банку-заявника, перший заявник діяв як мажоритарний акціонер та віце-президент банку. На момент подання заяви акціонери та виконавчі органи банку-заявника були позбавлені своїх повноважень щодо управління діяльністю банку-заявника. Банк перебував під контролем ліквідаційної комісії, що складалася з посадових осіб територіальних управлінь НБУ, які становили більшість, та працівниками місцевої податкової інспекції (п. 12). Таким чином, з огляду на ситуацію банку-заявника та характер цих скарг Суд доходить висновку, що існували виключні обставини, які надали першому заявнику право подати цю заяву в інтересах банку-заявника (див. згадане рішення у справі «Кредитний та індустріальний банк проти Чеської Республіки», п. 46-52, та ухвалу щодо прийнятності у справі «Капітал банк АД проти Болгарії» від 09.09.2004р.)». При цьому ЄСПЛ зазначив, що скарги, подані першим заявником (Фельдманом) як мажоритарним акціонером, є несумісними за критерієм *ratione personae* із положеннями Конвенції у розумінні пп. «а» п. 3 ст. 35 Конвенції, а тому Фельдман як акціонер банку не вправі звертатись до суду у власних інтересах, і за звичайних обставин (зокрема за наявності уповноважених органів банку) не вправі звертатись до суду й в інтересах банку. Водночас, ураховуючи, що виконавчі органи банку-заявника були позбавлені своїх повноважень, з огляду на ситуацію банку та характер цих скарг ЄСПЛ доходить висновку, що існували виключні обставини, які надали акціонеру право подати цю заяву в інтересах банку-заявника. Таким

чином, стороною у справі був не акціонер банку, а сам банк, оскільки з огляду на виключні обставини від імені банку діяв контролюючий акціонер банку, який за звичайних обставин не вправі представляти банк. Велика Палата Верховного Суду також вирішувала питання можливості оскарження акціонером рішення НБУ про ліквідацію банку і у постанові від 05.02.2019р. у справі №826/2184/17, з посиланням на висновки ЄСПЛ у справі «Фельдман та банк «Слов'янський» проти України», дійшла аналогічних висновків.

В той же час, у справі яка розглядається, позивачі як власники менше 10 відсотків акцій банку кожен не були контролюючими акціонерами, до керівних структур банку не входили, що за наведеними вище висновками ЄСПЛ та Великої Палати Верховного Суду є обов'язковими умовами для віднесення таких обставин до виключних, що в свою чергу давало б їм право звернутись до суду з позовом в інтересах банку. За таких обставин колегія суддів вважає необґрунтованими висновки судів попередніх інстанцій щодо звернення позивачів до суду за захистом своїх прав як акціонерів, а також доходить висновку про недоведеність позивачами права звернення до суду з позовом в інтересах банку, що є самостійною підставою для відмови у задоволенні позову [155].

В якості висновку зазначимо, що процедура примусової ліквідації банку як різновид втручальної, функціональної, (не)юрисдикційної адміністративної процедури є дуже складною, багатоаспектною, неоднозначною з точки зору формальної визначеності, частково такою, що протирічить загальним принципам адміністративної процедури, а тому потребує вдосконалення та приведення у відповідність із загальним адміністративно-процедурним регулюванням в Україні.

Висновки до розділу 2

1. Доведено необхідність виділення у процесі створення банків окремо виділяти такі чотири обов'язкові адміністративні процедури: 1) процедуру погодження Національним банком України Статуту майбутнього банку; 2) процедуру державної реєстрації юридичної особи; 3) процедуру реєстрації випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; 4) процедуру ліцензування банку. Така позиція ґрунтується на законодавчому визначенні адміністративної процедури як визначеного законом порядку розгляду та вирішення адміністративної справи одним адміністративним органом, який приймає адміністративний акт.

2. Зроблений висновок, що процедура погодження Національним банком України Статуту майбутнього банку, процедура державної реєстрації юридичної особи та процедура реєстрації випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку є заявними, функціональними, неюрисдикційними, адміністративними процедурами.

3. Визначено, що ліцензійні правовідносини є предметом наукових досліджень у різних галузях права, зокрема: адміністративного, цивільного та господарського, що дозволяє говорити про комплексний характер ліцензійних правовідносин та складний (різногалузевий) характер відповідних правових норм, але домінуючими є адміністративно-процедурні норми, що і дозволяє розглядати ліцензування як інститут адміністративного права.

4. Доведено, що ліцензування банків є функціональною, заявною, неюрисдикційною, дозвільною, формальною адміністративною процедурою. Запропоновано виділяти у такій процедурі 3 етапи: 1) ініціювання процедури ліцензування заявником; 2) розгляд поданих документів та прийняття рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії; 3) оскарження рішення НБУ (факультативна стадія).

5. Запропоновано під ліцензуванням банків розуміти нормативно закріплений порядок вирішення Національним банком України як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, пов'язаних із видачею та анулюванням банківських ліцензій, наглядом за дотриманням ліцензійних умов з метою захисту публічних і приватних інтересів».

6. Встановлено, що процедурами банківського нагляду є: 1) процедура безвиїздного банківського нагляду; 2) процедура інспекційної перевірки; 3) процедура фінансового моніторингу.

7. Визначено, що суб'єктами публічної адміністрації – учасниками процедури примусової ліквідації банку виступають Національний банк України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, а стадіями є наступні: 1) визнання банку проблемним; 2) визнання банку неплатоспроможним; 3) ліквідація банку; 4) оскарження рішення про ліквідацію (факультативна).

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері

Забезпечення ефективної реалізації завдань та функцій механізму публічного адміністрування в Україні є неможливим без переосмислення такого інституту адміністративного права як адміністративні процедури, сутність якого має базуватись на впровадженні концепції «людиноцентризму», та відмови від позитивістського розуміння результатів діяльності суб'єктів владних повноважень.

Адміністративно-процедурне законодавство України є відносно новою галуззю вітчизняного законодавства і перебуває на стадії свого становлення. 15 грудня 2023 року у нашій державі починає діяти Закон України «Про адміністративну процедуру» [1], який став результатом більш ніж 20 років роботи науковців та законодавців спочатку над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, який зі впливом часу трансформувався у вищевказаний Закон, що фіналізує загальні нормативні положення вітчизняного адміністративно-процедурного регулювання. В той же час треба наголосити, що правові засади адміністративних процедур у різних сферах, в тому числі і у банківській, вже регулюються на рівні спеціалізованих законів (Закони України «Про банки та банківську діяльність» [47], «Про Національний банк України» [59] та н.) та підзаконних нормативно-правових актів (наприклад, Положення про ліцензування банків [114], Положення про здійснення банками фінансового моніторингу [140]). Саме тому сучасною нагальною потребою є збалансування банківського та адміністративно-процедурного законодавства України з обов'язковим закріпленням ключових прав особи та обов'язків

адміністративного органу, що зафіксовані в актах «м'якого права» Комітету міністрів Ради Європи (Резолюції Ради Європи від 27.09.1977 р. «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» [156] та її Рекомендаціях [157; 158; 159 та ін.]).

Пошук оптимального варіанту адміністративно-правового регулювання у банківській сфері з метою забезпечення балансу публічних і приватних інтересів обумовлює аналіз сучасного досвіду банківських адміністративно-процедурних відносин в провідних зарубіжних країнах, яке доцільно здійснювати за двома напрямками: 1) загального регулювання адміністративних процедур за кордоном; 2) безпосередньо процедур ліцензування та банківського нагляду в різних країнах.

Кінець XX – початок XXI століття у світі характеризується активізацією законодавців щодо прийняття спеціалізованих нормативно-правових актів у сфері адміністративно-процедурного регулювання (1946 – США, 1960 – Польща, 1967 – Норвегія та Словаччина, 1968 – Швейцарія, 1976 – Німеччина, 1979 – Албанія, 1985 – Данія, 1990- Італія, 1991 – Австрія, Португалія та Канада, 1993 – Ісландія та Японія, 1999 – Греція, Грузія та Словенія, 2000 – Казахстан, 2001 – Латвія, Естонія, 2003 – Фінляндія, 2004 – Вірменія та Чехія, 2005 – Македонія, 2009 – Азербайджан, 2010 – Нідерланди, 2014 – Хорватія та Чорногорія, 2015 – Албанія, Іспанія, Франція, 2016 – Угорщина, 2017 - Швеція) [159, с. 11-13], що призвело до зародження та подальшого розвитку адміністративно-процедурного права [161, с. 135]. При цьому у світі намітилися дві тенденції законодавчого регулювання адміністративних процедур в національних законодавствах: 1) шляхом кодифікації, тобто прийняття Адміністративно-процедурного (процесуального) кодексу, який включає всі адміністративні процедури (Австрія, Албанія, Болгарія, Греція, Грузія, Італія, Іспанія, Македонія, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, США, Угорщина та ін.); 2) шляхом прийняття спеціальних

процедурних законів відносно конкретної галузі адміністрування (Франція, Великобританія, Фінляндія, Естонія та ін.) [160, с. 11-13; 162].

Вибір юридичної форми акта про адміністративну процедуру (закон чи кодекс) визначається ступенем деталізації основних адміністративних дій, що формують зміст процедурних правил. Так, ідея адміністративно-процедурних кодексів, на відміну від базових законів, полягає в тому, щоб об'єднати в рамках одного нормативно-правового акта як можна більшу кількість процедурних правил, що застосовуються у процесі публічного адміністрування. Базові ж закони, на відміну від кодексів, за своєю сутністю, є лише зводом правил, що регламентують винятково процес набуття законної сили адміністративним актом і, як правило, містять загальні стандарти, керівні принципи, що скоріше за все визначають напрямок, а не пропонують конкретних дій. Передбачається, що такі закони повинні діяти разом із актами, що конкретизують і розкривають основні положення про адміністративну процедуру [98, с. 189-190].

Для формування адміністративно-процедурного законодавства у світі велике значення мало прийняття двох нормативно-правових актів - Федерального закону США «Про адміністративну процедуру» (Administrative Procedure Act) 1946 р. [163] та Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» 1976 р. (Verwaltungsverfahrensgesetz) [164].

Законом США «Про адміністративну процедуру» передбачені процедури: а) нормотворчої діяльності (rulemaking); б) індивідуального регулювання (adjudication) – індивідуальні позитивні справи стосовно прийняття індивідуального акту, а також справи щодо оскарження. При цьому цей нормативно-правовий акт докладно регламентує всі різновиди діяльності органів адміністративної влади (нормотворчість, виконавчу, правозастосовну, правоохоронну діяльність), а також усі етапи адміністративного процесу та майже всі дії установ адміністративного типу й їхніх посадовців, що

охоплюються положеннями та приписами адміністративно-процесуального права.

Поняття адміністративної процедури у США охоплює: а) діяльність агенції з формулювання, зміни або скасування тієї або іншої регулюючої постанови («rule»), не пов'язаної з винесенням судового рішення у справі (т.зв. «rule making»); б) адміністративну діяльність, пов'язану з винесенням судового рішення в справі («adjudication»); в) ліцензійну діяльність агенції, що являє собою порядок видачі, продовження, відхилення, анулювання, призупинення, відкликання, обмеження, зміни та модифікації ліцензії («licensing») [163, підрозд. II розд. 5]. При цьому низка агенцій у США наділена повноваженнями з розробки, прийняття і введення в дію не тільки індивідуальних, але й нормативних актів управління, а також зі здійснення квазісудової діяльності.

Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» від 25.05.1976 р. (Verwaltungsverfahrensgesetz), який наразі діє в редакції 1998 р. [163], регулює процедури прийняття та скасування (відкликання) адміністративних актів, а також його видів - загального розпорядження та індивідуального адміністративного акту, внаслідок чого значну частину у цьому нормативно-правовому акті займають норми, що регулюють дію адміністративного акту, підстави та наслідки його недійсності.

Адміністративна процедура в цьому законі визначається як діюча назовні діяльність органів влади, спрямована на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору [164, § 9]. Це найбільш загальний підхід до поняття адміністративної процедури, який можна сформулювати, виходячи із положень закордонної правової доктрини [98, с. 193].

Під адміністративним актом розуміється кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні

правову дію. При цьому адміністративний акт: 1) може набувати форми розпорядження, рішення або суверенного заходу; 2) приймається органом влади; 3) приймається з метою врегулювання окремого випадку у сфері публічного права; 4) спрямовується назовні [164, § 35]. Отже, можна виділити суттєві ознаки адміністративного акта: 1) регулює окремий випадок, що дозволяє відмежувати адміністративний акт від нормативного акта; 2) є рішенням, що охоплює два моменти: волевиявлення відомства стосовно громадянина чи певної речі та обґрунтування прав і (чи) обов'язків для громадянина чи відносно певної речі; 3) зовнішня дія адміністративного акта полягає в тому, що він регулює відносини між державою та приватними особами.

Адміністративний акт вступає в силу з моменту, коли його було проголошено особі, якій він призначається або чий інтереси зачіпає. До способів доведення адміністративного акта до відома відносяться: а) проголошення (акт проголошується особам, інтереси та права яких ним регулюються, а у випадку призначення уповноваженого проголошення здійснюється відносно нього); б) надсилання поштою (письмовий акт, що надсилається поштою, проголошенням вважається з плином трьох днів після відправлення, за винятком ситуацій, коли акт не дійшов чи дійшов пізніше); в) публічне проголошення (акт адміністративного характеру проголошується публічно в разі наявності дозволу правової норми чи неможливості його проголошення учасникам шляхом повідомлення його розпорядчої частини способом, прийнятим у даній місцевості, і зі спливом двох тижнів стає чинним [164, § 41].

Також у Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» регламентуються й особливі види процедури:

1) формальна адміністративна процедура [164, § 63–70], в рамках якої свідки повинні надавати показання, а експерти – висновки [164, § 65] під час обов'язкового слухання та відносно якої встановлюються додаткові вимоги до

форми й порядку оприлюднення адміністративного акта;

2) процедура затвердження плану [164, § 72–78], якою передбачається низка додаткових вимог стосовно одержання зауважень, проведення слухань [164, § 75];

3) спеціальна дозвільна процедура [164, § 71], що застосовується за наявності мети надання дозволу, за допомогою якого втілюються плани в межах економічної діяльності заявника.

У законодавстві Німеччини набула детальної правової регламентації і процедура розгляду адміністративних справ, учасниками якого є: а) заявник та відповідач; б) особи, яким орган адміністративної влади хоче направити чи було направлено адміністративний акт; в) особи, з якими орган адміністративної влади хоче укласти чи вже уклав договір публічно-правового типу; г) особи, чий інтереси законного типу можна порушити адміністративним актом [164]. При цьому адміністративному органу надане право винесення рішення і без усного слухання в разі: а) коли заяву за погодженням сторін задовольняють повністю; б) якщо ні одним учасником протягом встановленого строку не було висунуто заперечень проти таких заходів; в) якщо органом було повідомлено учасників щодо свого наміру винести рішення без усного слухання, та жодним учасником протягом встановленого строку не було висунуто заперечень проти цього; г) коли всі учасники відмовляються від слухання; д) якщо потрібно терміново ухвалити рішення через небезпеку затягування справи [164, ч. 2 § 67].

Таким чином, можна зробити висновок, що узагальнено адміністративна процедура визначається як порядок взаємовідносин суб'єктів публічної адміністрації з приватними особами. В цілому ж, нормативна модель адміністративної процедури в зарубіжних країнах містить у собі цілий комплекс питань, що стосуються загальних особливостей розгляду адміністративних справ; порядку і термінів здійснення конкретних дій; порядку прийняття адміністративних актів і рішень, а також їхнього скасування; застосування

заходів відповідальності до посадових осіб у випадку несумлінного здійснення ними своїх службових обов'язків. При цьому особливістю законодавства про адміністративну процедуру є його узагальнений характер, що дає змогу охопити якомога більшу кількість об'єктів правового регулювання, що здійснюється шляхом встановлення загальних принципів та процедур.

Характеризуючи процедури ліцензування та банківського нагляду в зарубіжних країнах, зазначимо, що організація таких адміністративних процедур ґрунтується на національній законодавчій базі та рекомендаціях міжнародних банківських комітетів і характеризується значною різноманітністю. В останні десятиліття у світовій банківській практиці простежується тенденція до поступової уніфікації вимог до банків, проте досі в банківських системах різних країн є чимало відмінностей. Проаналізуємо адміністративно-правовий статус центральних банків, процедури ліцензування та банківського нагляду більш детально.

Правовий статус центральних банків розвинутих країн закріплюється у нормативно-правових актах: законах про центральні банки та їх статутах, законах про банківську та кредитну діяльність, у валютному законодавстві. Як правило, основним правовим актом, що регулює діяльність центрального банку, є Закон про центральний банк, в якому визначаються його організаційно-правовий статус, функції, порядок призначення вищого керівного складу, відносини з державою та національною банківською системою.

Центральні банки у будь-якій країні є юридичними особами, що володіють майном, яке знаходиться у державній власності, але відокремлене від майна держави, яким банк розпоряджається як власник. Як, правило, центральний банк створюється у формі акціонерного товариства, акції якого належать: 1) повністю державі (Франція, Великобританія, Німеччина, Нідерланди, Іспанія та ін.); 2) частково державі (Австрія, Бельгія, Японія та ін.); 3) комерційним банкам (наприклад, у США акції центрального банку належать

майже 6 тисячам банків), іншим фінансовим установам (Італія); 4) органам публічної влади та приватним особам (наприклад, у Швейцарії головним акціонером є керівництво кантонів, кантональні банки та інші державні інститути, а також понад 5000 приватних акціонерів). Але завжди саме держава відіграє головну роль у формуванні органів управління центрального банку [165].

Характер взаємовідносин центральних банків з органами державної влади в різних країнах істотно розрізняються, але можливо виділити три моделі взаємодії: 1) центральний банк є агентом міністерства фінансів та провідником його грошово-кредитної політики; 2) центральний банк є незалежним від урядових органів у проведенні грошово-кредитної політики; 3) проміжна модель, яка передбачає взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з центральним банком та певний ступінь його незалежності.

Щодо підпорядкованості центрального банку парламенту слід зазначити, що лише у законодавстві п'яти країн (США, Німеччина, Швейцарія, Швеція і Нідерланди) закріплено пряме підпорядкування центральних банків парламентам. В більшості розвинених країн закріплено підзвітність центрального банку міністерству фінансів або державному казначейству. Окрім того, у Великобританії, Франції, Італії та Японії міністерство фінансів наділено правом давати інструкції центральному банку щодо певних банківських процедур [165; 166].

При виникненні розбіжностей між урядом та центральним банком проводяться консультації із залученням спілок підприємців та банкірів, результатом яких може стати підписання спільної заяви центрального банку та уряду (міністерства фінансів). Якщо консенсусу не було досягнуто, то можливим є лише адміністративний шлях усунення конфлікту шляхом прийняття резолюції парламенту або рішення уряду.

В зарубіжних країнах процедура ліцензування банків зазвичай розглядається в межах банківського нагляду як різновид попереднього державного контролю (або його перший етап). Така точка зору, безумовно, має право на існування, але в контексті адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності вбачається доцільним розглядати ліцензування банків як самостійну адміністративну процедуру.

Створення нового банку регулюється загальним або спеціальним банківським законодавством, при цьому відносно процедури створення юридичної особи (майбутнього банку) діють норми цивільного (господарського) законодавства, а відносно ліцензування, з яким саме й пов'язане набуття статусу банку, діють норми адміністративно-процедурного законодавства, імплементовані у банківське законодавство.

Метою ліцензування банків є допуск на банківський ринок лише тих юридичних осіб, які відповідають встановленим державою вимогам та мають банківську ліцензію. Такими вимогами є: 1) мінімальний розмір статутного капіталу банку та джерела походження початково інвестованого капіталу; 2) склад основних акціонерів; 3) кваліфікація та моральні якості керівництва банку; 4) види банківських операцій, які планується здійснювати, та стратегії діяльності; 5) правильність оцінки банківських активів за їх ринковою вартістю; 6) комплекс заходів по створенню резервів на випадок виникнення сумнівної заборгованості та ін. Крім цього, при вирішенні питання про видачу ліцензії наглядові органи можуть враховувати, наприклад, умови формування мережі філій нового банку, можливий вплив створюваної кредитної установи на рівень конкуренції у кредитно-фінансовому секторі, національну належність капіталу або засновника у тих випадках, коли в країні діє особливий порядок розгляду заяв від нерезидентів держави місця створення банку та ін.

Банківська ліцензія як дозвільний документ повинна містити положення про терміни її дії, умови продовження, можливості внесення змін та її

анулювання. Також у ліцензії можуть міститися відомості про: а) затвердження центральним банком кандидатур на вищі керівні посади в банку після перевірки його кваліфікації та досвіду; б) істотні (вище 5%) зміни у структурі власності; в) реорганізацію у формі злиття декількох кредитних установ; г) зміну назви банку; ґ) зменшення сплаченого статутного капіталу банку та ін. [168].

Узагальненими підставами анулювання ліцензій у зарубіжних країнах є: 1) неспроможність створюваного банку зі впливом визначеного терміну розпочати здійснення банківських операцій; 2) невиконання банком умов ліцензії або здійснення операцій, не передбачених у ліцензії; 3) порушення законодавства у сфер банківської діяльності; 4) завдання шкоди інтересам кредиторів і вкладників при проведенні банківських операцій.

Безумовно, процедура ліцензування банківської діяльності у кожній країні має певні особливості. Так, наприклад, в Італії у 80-ті роки XX століття після періоду жорстких ліцензійних обмежень на створення нових банків процедуру ліцензування було дещо пом'якшено. На сьогодні у державі видається банківська ліцензія за умови виконання наступних умов: а) розмір мінімального початкового статутного капіталу банку 8 млн. євро; б) достатній рівень компетентності адміністрації; в) неухильне дотримання вимог щодо ділової репутації засновників та аудиторів банку; г) наявність стратегії розвитку банку. Також певні вимоги висуваються і до акціонерів банку: а) стійке та продумане управління банком; б) чітке розмежування між банківськими та небанківськими операціями з метою уникнення використання коштів банку його акціонерами - нефінансовими компаніями на шкоду інтересам самого банку та його вкладників [170; 167].

У Великобританії впродовж тривалого часу і до кінця 1970-х рр. застосовувалася персональна процедура при заснуванні нових банків - реєстраційна система. Для відкриття банку не потрібно було спеціального дозволу, а процедура створення та подальша діяльність банків регулювалося

загальним Законом про компанії 1948 р. Але з 1979 р. проведення окремих видів банківських операцій стало можливим тільки за наявності дозволів Банку Англії. На сьогоднішній день банкам ліцензія не потрібна, але вони повинні відповідати встановленим центральним банком вимогам: 1) розмір статутного капіталу не менше 5 млн. ф. ст.; 2) надання достатнього діапазону банківських послуг; в) наявність солідної репутації. Сукупності таких вимог відповідають крупні клірингові банки, торгові банки філії зарубіжних банків. Інші ж кредитні установи повинні отримати ліцензію Банку Англії, яка видається після ретельної перевірки відповідності вимогам, що пред'являються Банком Англії до: а) розміру капіталу (не менше 1 млн. ф. ст.); б) ступеня ліквідності; в) реалістичності бізнес-плану; г) системи обліку та контролю; г) достатності резервів для покриття можливих збитків; д) доброчесності керівництва банку, дотримання ними принципів раціональності, розсудливості та ощадливості [166; 168].

Слід зазначити, що існує три види контролю за діяльністю банків: 1) державний (контроль за діяльністю центрального та комерційних банків з боку уповноважених державних органів); 2) відомчий (контроль центрального банку за діяльністю комерційних банків); 3) незалежний (контроль незалежних аудиторів за діяльністю комерційних банків).

Характеризуючи банківський нагляд як різновид контролю в зарубіжних країнах, можна виділити три системи банківського нагляду: 1) банківський нагляд здійснюється виключно центральними банками (Великобританія, Італія, Нідерланди); 2) банківський нагляд здійснюється як центральним банком, так і іншими суб'єктами публічної адміністрації (США, Німеччина, Франція, Японія; 3) органи банківського нагляду відокремлені від центрального банку (Канада, Швейцарія) [170; 171].

У США функцію головного центрального банку країни виконує Федеральна резервна система (Federal Reserve System (FRS) або просто the Fed),

правовий статус якої визначений Актом про ФРС (Federal Reserve Act) у вигляді особливої фінансової установи, що об'єднує риси як незалежної юридичної особи, так і публічного державного агентства, до повноважень якої віднесено: а) підтримання балансу між загальнонаціональним інтересами та інтересами комерційних банків; б) забезпечення нагляду та регулювання банківських установ; в) забезпечення стабільності фінансової системи, контроль за системними ризиками на фінансових ринках; г) усунення проблем з ліквідністю банків на місцевому рівні; ґ) участь у функціонуванні системи міжнародних та внутрішніх платежів. При цьому ФРС є структурою, що поєднує державні та приватні компоненти, до складу якої входять: 1) призначувана Президентом США Рада керівників ФРС; 2) Федеральний комітет з відкритого ринку; 3) 12 регіональних Федеральних резервних банків; 4) численні приватні банки; 5) різноманітні консультаційні ради [173].

До обов'язків ФРС віднесено: 1) забезпечення споживачів (у тому числі банківських клієнтів) адекватною інформацією та здійснення контролю за дотриманням прав клієнтів; 2) контроль та регулювання діяльності зареєстрованих штатів банків-членів ФРС, банківських холдингових компаній; 3) контроль і регулювання діяльності на території США зарубіжних банківських установ; 4) регулювання структури банківського капіталу та ін.

Особливістю банківського нагляду в США є розгалужена система контролюючих органів як на федеральному рівні, так і на рівні окремих штатів. Діяльність національних банків контролюється і регулюється Федеральною Резервною системою разом з іншими федеральними органами – Службою контролера грошового обігу при міністерстві фінансів та Федеральною корпорацією страхування депозитів (ФКСД). Контроль за банками штатів – членами ФРС, депозити яких застраховані в ФКСД, здійснюється відповідними органами банківського нагляду, створеними при уряді штатів (як правило, відділом уповноваженого по банках або керуючого банками при уряді штатів).

У свою чергу, діяльність регіональних органів діяльність також регулюється та контролюється ФРС і ФКСД. Банки штатів, які не є членами ФРС, але депозити яких застраховані в ФКСД, контролюються двома структурами – банківськими органами штатів та ФКСД. Банки штатів, що не входять у ФРС та не страхують депозити в ФКСД, знаходяться під контролем влади штатів [167].

Основними органами банківського нагляду на федеральному рівні є Служба контролера грошового обігу (на федеральному рівні), а на рівні штатів – Відділ уповноважених по банках при урядах штатів. Саме ці суб'єкти публічної адміністрації приймають рішення щодо: а) надання ліцензій для відкриття відповідних банків (національних або банків штатів); б) видачі дозволу на відкриття відділення; в) зміни в структурі банківського капіталу; г) злиття та поглинання банків; ґ) ліквідації, закриття банків; д) розробки підзаконних нормативно-правових актів (інструкцій, правил, вказівок і регламентацій), орієнтованих на роз'яснення законів; е) періодичних комплексних перевірок стану, операцій та політики підвідомчих банків; є) заходів, спрямованих на виправлення ситуації, яка склалася у банківській системі або у конкретному банку; ж) консультування керівництва банків; з) узагальнення звітів та статистичної інформації банків [166].

У США діє впроваджувана нині в Україні ризик-орієнтована модель банківського нагляду, де поєднуються безвиїзний нагляд, регулярні зустрічі з керівництвом комерційного банку та інспекція. На початку виявляються найбільш ризиковані сфери діяльності комерційного банку, потім під час проведення виїзної інспекції проводиться перевірка діяльності банку у цих сферах, на підставі чого виставляється загальна оцінка стану певного комерційного банку. Компоненти такого оцінювання відрізняються залежно від типу фінансової установи (комерційний банк, банківська холдингова компанія; відділення іноземного банку, депозитний банк) [79, с. 149-150].

Під час оцінювання комерційних банків використовується структурована рейтингова система. Найбільш відомою системою, що формалізує результати такої інспекції, є CAMEL(S (Capital. Assets. Manegement. Earnings. Liquidity. – «Капітал. Активи. Управління. Доходність. Ліквідність»), що діє з 1979 р. [174, с. 108]. До речі, в Україні з 2002 р. в процесі банківського нагляду теж використовується ця рейтингова система на підставі Положення про порядок визначення рейтингових оцінок за рейтинговою системою CAMELS [175].

Для європейських країн, на відміну від США, характерна більш чітка централізована структура органів банківського нагляду. Так, у Великобританії банківський нагляд здійснюється центральним банком – Банком Англії, який реалізує функції нагляду через: 1) регулювання виходу банків на ринок банківських послуг; 2) встановлення для банків економічних нормативів і норм діяльності та здійснення документарного нагляду за їх додержанням; 3) проведення інспекційних перевірок на місці (в Англії цей обов'язок покладається на зовнішніх аудиторів); 4) висування вимог до кредитних установ щодо усунення виявлених недоліків і контролю за їх виконанням банками в чітко визначений термін; 5) втручання за необхідності в діяльність кредитних організацій. Нині банківський нагляд за операторами грошового ринку вже не є сферою відповідальності тільки Банку Англії. На сьогоднішній день згідно із законодавчими актами, прийнятими у 1997-1998 рр., більшість функцій з нагляду передано спеціальному органу - Управлінню фінансових послуг (Financial Services Authority), що здійснює нагляд за всіма видами фінансових посередників, включаючи й банки [167].

Особливістю банківського нагляду у Великобританії є контроль за діяльністю кожного банку, на підставі якого розробляються заходи, які враховують конкретні умови такої фінансово-кредитної установи, за можливості узгоджуються з керівництвом банку та мають забезпечити

необхідний мінімум оперативної безпеки щодо капіталу, резервних коштів, ліквідності, системи менеджменту та бухгалтерської звітності.

Інструментами банківського нагляду з боку Банку Англії є: 1) збір статистичної інформації та бухгалтерських звітів; 2) відвідування банків та регулярні офіційні співбесіди з їх керівництвом; 3) проведення тристоронніх нарад за участю представників центрального банку, посадових осіб банку та призначених Банком Англії незалежних аудиторів, метою яких є перевірка роботи систем обліку й контролю банку та періодичний звіт про його фінансовий стан, підтвердження виконання банками вказівок центрального банку, а також інформування останнього щодо достовірності та повноти наданої йому статистичної звітності [166].

З 1982 року Банк Англії для проведення інспектування банків залучає групу фахівців, що складається з трьох банківських службовців та п'яти бухгалтерів, які не є співробітниками центрального банку, але працюють під керівництвом його постійного штатного менеджера, та періодично перевіряють всі аспекти діяльності комерційних банків, включаючи їх операції, системи обліку та контролю, якість кредитного портфеля, ступінь компетентності керуючих, ділову стратегію і політику. Також у Банку Англії створено спеціальний відділ розслідувань, до складу якого входять 11 бухгалтерів, які проводять консультації та за необхідності разом з правоохоронними органами беруть участь у розслідуваннях з метою виявлення протиправної діяльності окремих банків, що відображається на стані банківського сектора в цілому [166].

У Франції діє розгорнута система банківського контролю, основними принципами організації якої є: 1) подвійний нагляд за діяльністю банків - з боку Міністерства економіки та фінансів і Банку Франції; 2) розробка конкретних напрямів, правил і функцій контролю контролюючими організаціями; 3) обов'язкова участь банків та інших кредитних установ у професійних

об'єднаннях - Французькій асоціації банків, Французькій асоціації фінансових товариств та ін., центральні органи яких виступають як посередники між органами нагляду і кредитними установами [176].

Органами, що контролюють банківську діяльність та координуються центральним банком країни – Банком Франції. є: 1) Комітет з регулювання банківської і фінансової діяльності; 2) Комітет кредитних установ та інвестиційних фірм; 3) Банківський комітет; 4) Банківська комісія [166; 167].

Комітет з регулювання банківської і фінансової діяльності очолює міністр економіки і фінансів, а його заступником є керуючий Банку Франції. До складу цього Комітету входять по 1 представнику Французької асоціації банків і профспілок, 2 персонально запрошені фахівці. До його компетенції віднесено встановлення правил і нормативів діяльності банків з таких питань як: а) розмір і структура статутного капіталу банку; б) правила створення банківських відділень і представництв; в) умови придбання участі у капіталі інших банків і підприємств; г) правила обліку і звітності; ґ) правила внутрішнього контролю та ін. [166; 176, с. 89].

Комітет кредитних установ й інвестиційних фірм очолюється керуючим Банком Франції, окрім якого до складу входять директор французького казначейства та чотири представники банківського сектору, до компетенції якого віднесено: а) надання дозволу на створення банку або зміну його статусу; б) надання дозволу на здійснення банківських операцій; в) прийняття рішень з окремих питань застосування банківського законодавства.

До складу Банківського комітету входять керуючий Банку Франції, директор казначейства, член Державної ради, член Касаційного суду і 2 персонально запрошених фахівці, а його функцією є нагляд за всіма кредитними установами країни з акцентом на їх фінансовому стані, що здійснюється шляхом оцінки фінансових звітів банків та інспектування на місцях. У разі встановлення незадовільності фінансового стану банку, Комітет має право призначити

ліквідатора, не очікуючи початку судової процедури про його банкрутство [167].

Банківська комісія є державним адміністративним органом, що очолюється керуючим центральним банком, а до складу робочого органу комісії – Генерального секретаріату входять тільки службовці центрального банку. До компетенції Банківської комісії віднесено: а) вивчення умов діяльності кредитних установ та контроль за їх фінансовим становищем; б) перевірка законності операцій всіх кредитних установ країни, причому не тільки діючих у Франції, а й зарубіжних філій; в) контроль за дотриманням працівниками банків професійної етики; г) інспекційні перевірки на місцях; ґ) призначення тимчасового керівника кредитно-фінансової установи або голови ліквідаційної комісії; д) застосування різноманітних дисциплінарних стягнень (попередження, осуд, заборона або обмеження діяльності, тимчасове відсторонення одного або кількох керівників від роботи, офіційне розжалування, анулювання ліцензій, грошові штрафи) [166].

Отже, основними напрямками зовнішнього контролю за діяльністю французьких банків є: 1) видача дозволу на діяльність банку; 2) постійний нагляд за діяльністю банку з боку банківської комісії; 3) контроль за присутністю принаймні одного ревізора з обліку, який має працювати в кожному банку; 4) необхідність дотримання норм і нормативів; 5) інформування податкових органів про сплату податків, відкриття і закриття рахунків клієнтів, а митних органів - про валютні операції [168].

У Німеччині діє принцип подвійного зовнішньогалузевого контролю за банківською (за термінологією німецького законодавства – кредитною) діяльністю - з боку спеціального державного органу і з боку центрального банку. Згідно із Законом ФРН «Про кредитну справу» виконання однієї з найважливіших функцій з управління фінансово-кредитними установами - функції нагляду - є прерогативою спеціально створеного у 1961 році

Федерального відомства з нагляду за кредитною справою (Bundesverband deutscher Banken), яке контролює усі банки в державі, та за своїм статусом є федеральним верховним органом, що виконує вказівки федерального міністра фінансів, який здійснює службовий нагляд, та зобов'язане діяти тільки в суспільних інтересах. Рішення про призначення Президента Федерального відомства з нагляду приймає Президент Німеччини на підставі пропозиції Федерального уряду з обов'язковим врахуванням позиції Німецького федерального банку.

Саме Федеральне відомство з нагляду за кредитною справою уповноважене видавати ліцензії на банківську діяльність, а при прийнятті такого адміністративного акту обов'язково повинна враховуватися думка представників того банківського союзу, членом якого новостворений банк має намір стати. Ліцензія може бути обмежена декількома видами банківських операцій. У видачі ліцензії може бути відмовлено, якщо не дотримані умови ст. 33 Закону Законом ФРН «Про кредитну справу» - наприклад, якщо керівники кредитної установи не володіють необхідною професійною кваліфікацією, якщо засновники не заслуговують довіри або кредитна установа не має принаймні двох менеджерів (принцип подвійного контролю управління) або ж не виконана вимога щодо мінімального власного капіталу банку на рівні 5 млн. євро [167].

Німецький федеральний банк зобов'язаний тісно взаємодіяти з Відомством із нагляду за кредитною справою, оскільки дане відомство не має своїх структурних підрозділів у регіонах, а тому для практичної реалізації функції нагляду на місцях підключають систему центрального банку. У свою чергу, Центральні банки земель здійснюють постійний нагляд за кредитними інститутами регіону, аналізують інформацію та обов'язкову звітність (місячні та річні звіти, завірені ревізором), а також іншу документацію банків і зі своїми висновками відправляють Відомству з нагляду, оскільки тільки воно має право застосовувати за потреби відповідні санкції проти порушників. Таким чином,

якщо Відомство з нагляду має намір ухвалити загальне рішення відносно всіх кредитних установ, воно не може зробити це самостійно: в одному випадку потрібна згода Федерального банку (наприклад, під час ухвалення рішень щодо власного капіталу і ліквідності банку), а в іншому - достатньо тільки поінформувати його [178, с. 111].

Німеччина як одна з провідних країн Європейського Союзу у сфері банківського нагляду враховує положення законодавства ЄС, зокрема Директиву 2006/48 [179], Директиву про фінансові інструменти на ринках [180], Директиву про достатність капіталу [181], Директива оплати послуг [182], Директиву E-Money [183], Директиву щодо повноважень європейських фінансових наглядових органів [184] та ін.

Основні положення німецького банківського нагляду закладено в Законі про німецьку банківську діяльність (Kreditwesengesetz – «KWG» [185]), яким встановлено вимоги та обов'язки, які мають бути виконані банками та іншими установами, зокрема щодо капіталу і вимог по ліквідності, певних організаційних обов'язків щодо управління і системи внутрішнього контролю. На додаток до KWG, існує ряд інших законів, які регулюють за допомогою Bundesbank фінансовий сектор Німеччини. Одним із таких законів є закон про нагляд (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz «ZAG» [186]), який охоплює нагляд над платіжними послугами і здійснює європейську директиву про платіжні послуги. Наступним є закон про інвестиції (Investmentgesetz «INVG» [187]), який охоплює надання інвестиційних послуг і здійснює європейську директиву UCITS [183]. Надання послуг, пов'язаних із цінними паперами та фінансовими інструментами, є предметом Закону про торгівлю цінними паперами (Wertpapierhandelsgesetz, «WpHG» [185]), який реалізує Bundesbank. Німецький «Pfandbriefe» (особливий вид покритих облігацій) підлягає Закону Pfandbrief (Pfandbriefgesetz, «PfandBG» [188]). Ці закони супроводжуються допоміжними директивами та нормативними актами, більшість із яких вводять в деталі

конкретних нормативно-правових аспектів. Наприклад, відомості про вимоги до капіталу викладено в Solvabilitätsverordnung, «SolvVO» [189], а також відомості про потреби в регуляції ліквідності – Liquiditätsverordnung, «LiqV» [190]. На додаток до законів, Bundesbank опубліковує численні акти, пояснювальні записки і рішення, що стосуються деяких аспектів регулюючого закону.

Отже, в межах банківського нагляду в зарубіжних країнах можна виділити такі адміністративні процедури: 1) перевірка звітності, що надається банком; 2) інспектування (ревізія) на місцях; 3) контроль за дотримання банками вимог наглядових органів. При цьому для більшості країн характерне поєднання дистанційного контролю за діяльністю банків на основі аналізу звітних документів з виїздом інспекторів для перевірки в банки та взаємодія наглядових органів зі службами зовнішнього та внутрішнього аудиту банків.

3.2 Напрями вдосконалення адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері в Україні

Пошук оптимального шляху удосконалення адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності в глобальному плані є збалансуванням публічних та приватних інтересів у сфері економіки та фінансів і передбачає розуміння існуючого стану справ у банківській сфері та мети, яку держава в особі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації бажає досягнути. З урахуванням євроінтеграційного вибору України загальна парадигма розвитку адміністративно-правового регулювання в банківській сфері є зрозумілою: 1) людиноцентризм; 2) сервісна держава; 3) банківський нагляд, а не банківський контроль; 4) детальна регламентація прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів публічного адміністрування; 5) верховенство права у адміністративно-правових відносинах; 6) для приватних осіб - можливість бути почутим та ефективно захистити порушені права та ін. Фактично необхідно

розробити чітку, обґрунтовану стратегію (дорожню карту) і визначити етапи її виконання та, що особливо важливо, виконавців.

Проведений аналіз вітчизняного адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері у порівнянні із процедурною регламентацією таких відносин в зарубіжних країнах дозволяє акцентувати увагу на напрямках його подальшої розбудови в контексті удосконалення вітчизняної банківської системи взагалі. Слушними в цьому контексті виглядають пропозиції О. О. Бандурки щодо напрямів розвитку банківської системи України:

1) удосконалення безвиїзного нагляду та інспектування банків, а саме: розмежування повноважень і підвищення відповідальності керівників банку за безпеку; результати діяльності банку; проведення адекватної політики управління ризиками; поліпшення якості внутрішнього контролю та аудиту; удосконалення методологічної бази щодо оцінки ризиків; упровадження стратегії нагляду за кожним банком на основі оцінки ризиків його діяльності та якості управління ними;

2) удосконалення порядку створення та ліцензування банків і банківських об'єднань, а саме: розроблення та запровадження процедури акредитації філій іноземних банків і надання їм банківської ліцензії; посилення ліцензійних вимог щодо здійснення банками окремих операцій;

3) удосконалення процедур тимчасової адміністрації, реорганізації і ліквідації банків, а саме: опрацювання питання щодо законодавчого врегулювання процедур примусової реорганізації та продажу банку; удосконалення методики щодо визначення критеріїв проблемності в діяльності банків; удосконалення процедур відновлення належного фінансового стану банків під час тимчасової адміністрації;

4) зміцнення нагляду у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, а саме: установлення вимог до банків щодо впровадження ними внутрішньо-банківських систем фінансового моніторингу, що буде

ґрунтуватись на: виявленні, оцінці, управлінні, контролю за ризиками, що виникають під час взаємодії з клієнтами;

5) забезпечення прозорості діяльності банківської системи загалом та банкам зокрема, а саме: роз'яснення через засоби масової інформації суті звітності про діяльність банку, яка публікується; запровадження і забезпечення функціонування Єдиного електронного реєстру банків та їх філій;

6) розвиток співробітництва з іншими державними наглядовими органами, а саме: укладання двосторонніх угод щодо співробітництва з органами банківського нагляду тих держав, які мають найбільший вплив на розвиток вітчизняного банківського сектору;

7) підвищення кваліфікації та матеріальне стимулювання працівників банківського нагляду;

8) запровадити у діяльність нові банківські послуги, а саме: трастові операції; консультаційно-інформаційні послуги; допоміжні операції, пов'язані із забезпеченням господарської діяльності клієнтів; удосконалення традиційних банківських послуг, насамперед депозитних та послуг із надання позик [191, с. 67-68].

На наш погляд, стратегічними цілями розвитку безпосередньо адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері в Україні мають стати: 1) гармонізація адміністративно-процедурного законодавства України (як загального, так і спеціалізованого) із законодавством Європейського Союзу; 2) збалансування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» із адміністративно-процедурним регулюванням банківської діяльності, закріпленим у Законах України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та низки підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на їх основі; 3) розбудова вітчизняної моделі публічного банківського нагляду (як з боку суб'єктів публічного адміністрування, так і з

боку інститутів громадянського суспільства); 4) детальна правова регламентація окремих процедур банківського нагляду (ліцензування банків, безвіздного банківського нагляду, інспекційних перевірок, відкликання ліцензії та ліквідації банків) з урахуванням Основних Базельських принципів та їх подальша систематизація в єдиному нормативно-правовому акті – Законі України «Про адміністративно-процедурне регулювання банківської діяльності». Пояснимо свою позицію.

По-перше, безумовно, прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», який 15 грудня 2023 року вступає в дію, заклало підвалини ефективного захисту прав приватних осіб у взаємовідносинах із суб'єктами публічного адміністрування в Україні, оскільки тепер законодавчо закріплено:

- 1) права особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта (що може дозволити змінити позицію органу або ж пояснити особі необґрунтованість її запиту);
- 2) категорію «заінтересованих осіб» в адміністративній процедурі і захист їх прав та інтересів (що має упереджувати конфлікти, сприяти прийняттю збалансованих рішень);
- 3) особливості адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб, що дозволяє проводити ефективну процедуру і при цьому враховувати думку великого кола заінтересованих осіб;
- 4) обов'язок адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначати порядок їх оскарження (що підвищить законність схвалюваних рішень, а також покращить умови правового захисту громадян і бізнесу);
- 5) правила щодо неупередженості посадових осіб адміністративних органів та порядку їх відводу/самовідводу;
- 6) правило мовчазної згоди при отриманні погоджень і висновків від інших адміністративних органів (що дозволить прискорювати та раціоналізувати розгляд справ та прийняття рішень);
- 7) правила про набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначення порядку такого доведення (знову ж таки сприятиме правовому

захисту приватних осіб); 8) нові умови для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку, що дозволить повернути довіру населення до досудових механізмів оскарження і відповідно також полегшити проблему перевантаженості адміністративних судів [192; 193].

І в цьому контексті як раз дуже слушно звернутися до вже згадуваного у підрозділі 2.3 Рішення Конституційного суду України [154], згідно з яким було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність», а саме «які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України» і воно повинно було втратити чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України такого Рішення.

Як виходить з фабули справи, приводом для звернення до Конституційного суду стала невідповідність, на думку позивача, положень ст. 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» Конституції України в частині неможливості акціонерів, які володіють менш ніж 10 % акцій банку, оскаржувати рішення НБУ на підставі того, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права; норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ч. 1, 3 ст. 8); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [43, ч. 1, 2 ст. 24].

На думку Конституційного Суду України, складовим елементом конституційного принципу верховенства права в розумінні ст. 8, ч. 2 ст. 55 Конституції України є доступ особи до суду з метою здійснення судового контролю щодо законності та правомірності усіх рішень, дій чи бездіяльності

органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки в результаті такої діяльності публічної влади можливе свавільне втручання у права, свободи будь-якої фізичної чи юридичної особи. Відповідно до ч. 5 ст. 125 Основного Закону України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди [154].

Конституційний Суд України також враховує практику Європейського суду з прав людини, який у § 52 рішення у справі „*Volokhy v. Ukraine*“ від 2 листопада 2006 року (заява № 23543/02) вказав, що „верховенство права, *inter alia* передбачає, що втручання органів виконавчої влади у права осіб має підлягати ефективному контролю, який зазвичай має здійснюватись судовим органом, щонайменше як останньою інстанцією, оскільки судовий контроль надає найбільші гарантії незалежності, безсторонності та здійснення належного провадження“. Комітет Міністрів Ради Європи у розділі В „Принципи“ Рекомендації державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року № Res (2004) 20 наголосив, що „всі адміністративні акти підлягають перегляду в судовому порядку“; „суд повинен мати можливість переглядати будь-яке порушення закону, зокрема з питань відсутності компетенції, процесуальної невідповідності і зловживання владою“ (п. „a“, „b“ § 1); „судовий перегляд має бути доступним принаймні для фізичних та юридичних осіб стосовно адміністративних актів, які безпосередньо впливають на їх права або стосуються їх інтересів“ (п. „a“ § 2). Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) у Доповіді про правовладдя, схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25-26 березня 2011 року, одним із складників правовладдя у § 41 визначила „доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю“. У цій доповіді зазначено, що „кожному має бути надано можливість оспорити дії та рішення

влади, що не відповідають правам або інтересам особи. Заборона такого оспорювання є порушенням правовладдя. Зазвичай такі оспорювання подаються до суду“ (§ 53); „роль судівництва є істотно важливою в державі, заснованій на правовладді“ (§ 54). З урахуванням зазначеного Конституційний Суд України вважає, що гарантування приписом ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному права на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є вимогою принципу верховенства права. Такий доступ не означає автоматичної незаконності цих рішень, дій або бездіяльності, а спрямований на перевірку у судовому порядку їх законності та правомірності, що не лише забезпечує ефективний захист прав, свобод кожної особи, якої стосується неправомірна діяльність суб'єктів владних повноважень, а й сприяє підтримці законності та правопорядку в цілому шляхом виявлення та усунення нелегітимних проявів у такій діяльності. [154].

З огляду на наведене Конституційний Суд України зазначав, що в законодавчому регулюванні слід уникати заборон або обмежень щодо реалізації кожною особою права оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у тому числі шляхом визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку осіб, які мають право на таке оскарження, оскільки невключення особи до цього переліку унеможливило б доведення нею в суді її переконаності в потребі захисту своїх порушених прав, свобод цими рішеннями, діями чи бездіяльністю. Саме наявність такої переконаності в кожній особі є сутнісною властивістю її права на звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а отже, необхідною передумовою здійснення цього права. Визнаючи можливість Національного банку України в процесі здійснення банківського нагляду приймати рішення, що стосуються невизначеного кола фізичних та юридичних осіб, але скасування прав особи на доступ до суду щодо оскарження цих рішень, дій чи бездіяльності є недопустимим [154].

Отже, нагальною потребою сьогодення є приведення Закону України «Про банки і банківську діяльність» у відповідність Конституції України та Рішенням Європейського суду з прав людини.

По-друге, в аспекті гармонізації адміністративно-процедурного законодавства України в банківській сфері із законодавством Європейського Союзу в Плані заходів, затверджених Постановою Кабінету міністрів України 25 жовтня 2017 р. [194] передбачено імплементацію міжнародних стандартів та актів ЄС щодо запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, впровадження принципів ефективного банківського нагляду Базельського комітету, запровадження вимог щодо внутрішньої оцінки достатності капіталу банку (ICAAP), приведення у відповідність з правом ЄС вимог до структури капіталу банків тощо [195]. Наразі основним документом у сфері гармонізації банківського права, який визначає «дорожню карту» реалізації положень Угоди про асоціацію у банківській сфері є Стратегія розвитку фінансового сектору України від 29 серпня 2023 року [196], особливу увагу в якій приділено імплементації європейського законодавства та кращої світової практики у сферах регулювання та нагляду за фінансовим сектором, урегулювання неплатоспроможності та виведення з ринку учасників фінансових установ. У фокусі уваги – набуття режиму внутрішнього ринку з ЄС у сфері фінансових послуг, адже безумовним спільним пріоритетом усіх учасників, які доєдналися до виконання Стратегії, є рух до вступу України до ЄС.

Оскільки умови війни зумовлюють високу загальну невизначеність, нова Стратегія є безстроковою. Систематично аналізуючи вплив зовнішнього середовища, регулятори та Фонд гарантування вкладів будуть уточнювати спільні плани з досягнення цілей Стратегії та працювати над їх реалізацією стільки часу, скільки потребуватиметься. У зв'язку з цим Стратегія також закріплює короткий перелік ключових індикаторів, важливих у

короткостроковій перспективі під час повномасштабної війни, який надалі за потреби буде актуалізовано [197].

Спираючись на результати моніторингу Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, можна констатувати, що на жаль, загальний прогрес гармонізації законодавства України та ЄС у фінансовому секторі складе 57 % у період з 01.11.2014 року по 31.10.2024 року та лише 24 % у напрямі фінансового співробітництва та боротьби з шахрайством [198].

На сьогоднішній день частково виконано такі завдання: 1) відповідно до Директиви 2001/24/ЄС та Директиви 2014/59/ЄС Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Національний банк України та Міністерство фінансів України мають удосконалити процедури оздоровлення та виведення банків з ринку; 2) відповідно до Директиви 2014/49/ЄС Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Національний банк України та Міністерство фінансів України мають привести порядок відшкодування вкладів у відповідність із правом ЄС. Зокрема, передбачалося збільшення суми відшкодування вкладів фізичних осіб до 600 тисяч гривень (наразі 200 тисяч гривень), але цю вимогу не виконано [199].

Також Планом заходів передбачається й імплементація міжнародних стандартів та рекомендацій, зокрема принципів ефективного банківського нагляду Базельського комітету, які було розроблено на підставі аналізу наслідків світової фінансової кризи 2007-2008 років та запроваджені у грудні 2010 року Базельським комітетом з банківського нагляду та мають назву Базель III і передбачають запровадження нових вимог до коефіцієнтів левериджу, буферів капіталу, коефіцієнтів покриття ліквідності тощо [200].

Зазначимо, що у Європейському Союзі Базель III вже включено до двох нормативно-правових актів ЄС: 1) Регламент (ЄС) 575/2013 від 26 червня 2013 року (CRR), який регулює вимоги щодо пруденційного нагляду

за першим компонентом («Pillar 1») та вимоги до публічного розкриття інформації за третім компонентом («Pillar 3») [201]; 2) Директиву 2013/36/ЄС від 26 червня 2013 року (CRD IV), яка, серед іншого, стосується доступу до діяльності кредитних установ, свободи заснування, свободи надання послуг, процесів наглядової перевірки та додаткових резерви власного капіталу [202].

В Україні реалізацію рекомендацій Базель III було розпочато НБУ у 2015 році, а відповідно, завершення цього процесу в Україні планувалося до 2020 року, проте досі частини цих положень продовжують імплементуватися. При цьому Національний банк України НБУ обрав підхід поступового впровадження нових вимог з метою запобігання утворенню негативних наслідків та забезпечення необхідного часового проміжку для банківських установ для коригування своїх бізнес-моделей і виконання нових вимог законодавства. Більше того, НБУ наголосив, що деякі з вимог угоди Базель III не можуть бути впроваджені в Україні через їх високу складність для вітчизняної банківської системи [199].

Варто зазначити, що НБУ обрав підхід поступового впровадження нових вимог з метою запобігання утворенню негативних наслідків та забезпечення необхідного часового проміжку для банківських установ для коригування своїх бізнес-моделей і виконання нових вимог законодавства. Більше того, НБУ наголосив, що деякі з вимог угоди Базель III не можуть бути впроваджені в Україні через їх високу складність для вітчизняної банківської системи.

На сьогоднішній день перед країнами Європейського Союзу стоять такі завдання як: 1) сталий розвиток та «зелений» перехід, що передбачає посилення стійкості банківського сектору до екологічних, соціальних та управлінських ризиків (ESG) шляхом законодавчого закріплення можливості фінансових ринків самостійно контролювати

діяльність банків за допомогою регулярних «кліматичних» стрес-тестувань як органами банківського нагляду, так і банками; 2) посилений банківський нагляд, забезпечення надійного управління банками ЄС, кращий захист фінансової стабільності, що передбачає встановлення чіткого, надійного і збалансованого набору правил, за яким банківські наглядові органи оцінюють, чи має менеджмент банку необхідні навички та знання для управління банківською структурою[203; 204; 205].

Отже вимога щодо чіткого, надійного і збалансованого набору правил дуже актуально для України саме в контексті адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері та має бути вирішено найближчим часом.

По-третє, Україна з урахуванням досвіду банківського регулювання в зарубіжних країнах повинна модернізувати організаційної структури банківського нагляду. На сьогоднішній день функція банківського нагляду зосереджена на Національному банку України та частково – на Фонді гарантування вкладів фізичних осіб.

Але зарубіжний досвід (зокрема, Німеччини) свідчить про ефективність змішаної системи банківського нагляду, коли він здійснюється центральним банком країни та спеціально створеним для такої мети наглядовим органом. Вважаємо, що саме таку модель доцільно запровадити в Україні, оскільки Національний банк України здійснює велику кількість функцій, регулюючи усі сфери банківської діяльності, а створення спеціального органу та його співпраця з НБУ має призвести до підвищення результативності банківського нагляду в державі.

Висновки до розділу 3

1. Встановлено, що центральні банки в зарубіжних країнах створюється у формі акціонерного товариства, акції якого належать: 1) повністю державі;

2) частково державі; 3) комерційним банкам та іншим фінансовим установам; 4) органам публічної влади та приватним особам. Але завжди саме держава відіграє головну роль у формуванні органів управління центрального банку.

2. З'ясовано, що характер взаємовідносин центральних банків з органами державної влади в різних країнах істотно розрізняються, але можливо виділити три моделі взаємодії: 1) центральний банк є агентом міністерства фінансів та провідником його грошово-кредитної політики; 2) центральний банк є незалежним від урядових органів у проведенні грошово-кредитної політики; 3) проміжна модель, яка передбачає взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з центральним банком та певний ступінь його незалежності.

3. З'ясовано, що в зарубіжних країнах процедура ліцензування банків зазвичай розглядається в межах банківського нагляду як різновид попереднього державного контролю (або його перший етап). Метою ліцензування банків є допуск на банківський ринок лише тих юридичних осіб, які відповідають встановленим державою вимогам та мають банківську ліцензію. Такими вимогами є: 1) мінімальний розмір статутного капіталу банку та джерела походження початково інвестованого капіталу; 2) склад основних акціонерів; 3) кваліфікація та моральні якості керівництва банку; 4) види банківських операцій, які планується здійснювати, та стратегії діяльності; 5) правильність оцінки банківських активів за їх ринковою вартістю; 6) комплекс заходів по створенню резервів на випадок виникнення сумнівної заборгованості та ін.

4. Характеризуючи банківський нагляд як різновид контролю в зарубіжних країнах, виділено три системи банківського нагляду: 1) банківський нагляд здійснюється виключно центральними банками; 2) банківський нагляд здійснюється як центральним банком, так і іншими суб'єктами публічної адміністрації; 3) органи банківського нагляду відокремлені від центрального банку.

5. Обґрунтовано, що в межах банківського нагляду в зарубіжних країнах можна виділити такі адміністративні процедури: 1) перевірка звітності, що надається банком; 2) інспектування (ревізія) на місцях; 3) контроль за дотримання банками вимог наглядових органів. При цьому для більшості країн характерне поєднання дистанційного контролю за діяльністю банків на основі аналізу звітних документів з виїздом інспекторів для перевірки в банки та взаємодія наглядових органів зі службами зовнішнього та внутрішнього аудиту банків.

6. Обґрунтовано, що стратегічними цілями розвитку адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері в Україні мають стати: 1) гармонізація адміністративно-процедурного законодавства України із законодавством Європейського Союзу; 2) збалансування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» із адміністративно-процедурним регулюванням банківської діяльності, закріпленим у Законах України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та низки підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на їх основі; 3) розбудова вітчизняної моделі публічного банківського нагляду (як з боку суб'єктів публічного адміністрування, так і з боку інститутів громадянського суспільства); 4) детальна правова регламентація окремих процедур банківського нагляду з урахуванням Основних Базельських принципів та їх подальша систематизація в єдиному нормативно-правовому акті – Законі України «Про адміністративно-процедурне регулювання банківської діяльності».

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у встановленні на підставі аналізу доктринальних і нормативних джерел особливостей адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері в Україні. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Визначено, що на сьогоднішній день під поняттям «адміністративна процедура» розуміється нормативно закріплений порядок розгляду й вирішення адміністративної справи та прийняття адміністративного акта, а у деяких випадках і виконання такого акта. При цьому кваліфікуючими ознаками адміністративної процедури є: 1) правовий характер; 2) регламентація як діяльності суб'єкта публічного управління, так і поведінки приватних осіб; 3) спрямованість на прийняття адміністративного акта суб'єктом публічного адміністрування; 4) застосування для вирішення конкретної адміністративної справи; 5) основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; 6) прийняття адміністративного акта за результатами адміністративної процедури породжує права й обов'язки для осіб, які знаходяться поза системою публічного управління; 7) як правило, безспірний характер процедури.

2. Запропоновано авторську дефініцію поняття «адміністративні процедури у банківській сфері» та виділено їх специфічні ознаки: 1) застосовуються у сфері публічного регулювання економіки; 2) вміщують норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування (НБУ, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Антимонопольного комітету України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ін.) так і поведінку приватних осіб-учасників банківських правовідносин;

3) застосовуються для вирішення конкретної адміністративної справи у банківській сфері, за результатами якої приймається адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремого учасника таких правовідносин; 4) мають, як правило, неюрисдикційний характер.

3. Доведено, що НБУ як центральному банку держави властивий спеціальний статус – маючи всі ознаки органу державної виконавчої влади, Національний банк не належить до жодної гілки влади, що обумовлено його головною функцією – забезпеченням стабільності грошової одиниці України. При цьому до основних функцій НБУ належать: 1) банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі; 2) погодження статутів банків, ліцензування банківської діяльності, ведення Державного реєстру банків; 3) валютний нагляд; 4) нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та ін.

Встановлено, що Національний банк України як класичний суб'єкт адміністративно-процедурних відносин у банківській сфері має право приймати адміністративні акти за результатами низки адміністративних процедур з його участю, серед яких провідними є контрольно-наглядові, як на стадії створення банків (їх ліцензування), так і в процесі їх функціонування та ліквідації.

4. У генезі адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері виділено 3 етапи: 1) дореволюційний (до 1917 р.), характерною рисою якого було акцентування уваги на побудові банківської системи та процедурах створення та ліквідації банків; 2) радянський (1917-1990), коли банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю, внаслідок чого особливої потреби у врегулюванні банківських процедур не було, а окремі банківські процедури бкло врегульовано на підзаконному рівні; 3) сучасний (з 1990 р.), який характеризується активною підзаконною нормотворчістю Національного банку

України як центрального банку країни та особливого центрального органу публічного управління, яка зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

5. Обґрунтовано, що в контексті адміністративно-процедурного регулювання створення банків в Україні необхідно виділити чотири обов'язкові, а не одну адміністративну процедуру. Такими адміністративними процедурами є: 1) процедура погодження Національним банком України Статуту майбутнього банку; 2) процедура державної реєстрації юридичної особи (майбутнього банку); 3) процедура реєстрації випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; 4) процедура ліцензування банку. Така позиція базується на законодавчому закріпленні адміністративної процедури як визначеного законом порядку розгляду та вирішення адміністративної справи (у Законі України «Про адміністративну процедуру») і положенням про те, що розгляд адміністративної справи здійснюється одним адміністративним органом, а результатом розгляду є адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія юридичного характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та обов'язків конкретної особи (осіб).

Доведено, що процедура погодження статуту майбутнього банку та процедура реєстрації випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку є заявними, функціональними, неюрисдикційними адміністративними процедурами.

6. Запропоновано під поняттям «процедура державної реєстрації юридичної особи» розуміти законодавчо закріплений порядок вирішення державним реєстратором як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із засвідченням факту

набуття створюваною юридичною особою статусу суб'єкта підприємницької діяльності, за результатами розгляду якої приймається адміністративний акт у вигляді відповідного запису до Єдиного державного реєстру про проведення державної реєстрації. Така процедура є заявною, функціональною, неюрисдикційною адміністративною процедурою.

7. Запропоновано під поняттям «ліцензування банків» розуміти нормативно закріплений порядок вирішення Національним банком України як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, пов'язаних із видачею та анулюванням банківських ліцензій, наглядом за дотриманням ліцензійних умов з метою захисту публічних і приватних інтересів. Обґрунтовано, що така процедура є заявною, функціональною, неюрисдикційною, дозвільною, формальною адміністративною процедурою.

В контексті вдосконалення процедури ліцензування банків необхідно нормативно закріпити: 1) чіткі ліцензійні умови банківської діяльності в Україні, у зв'язку з чим доповнити Положення про ліцензування банків, затверджене Постановою Правління НБУ 22.12.2018 р. № 149, відповідними нормами; 2) що особливості оскарження рішення про відмову у видачі ліцензії встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України.

8. Проаналізовано сучасне адміністративно-процедурне регулювання банківського нагляду та виділено три окремі адміністративні процедури: 1) процедура безвіздного банківського нагляду; 2) процедура інспекційної перевірки; 3) процедура фінансового моніторингу. Констатовано певне «накладання» процедури безвіздного банківського нагляду і процедури інспекційної перевірки та позитивно відзначено скасування з листопада 2023 року процедури камеральної перевірки. Стратегічним напрямком врегулювання процедур банківського нагляду повинно стати прийняття Закону України «Про адміністративно-процедурне регулювання банківської діяльності», положення якого мають базуватися на Законі України «Про адміністративну процедуру» та

Основних принципах ефективного банківського нагляду (Основних Базельських принципах).

9. Встановлено двохособовість суб'єктного складу процедури примусової ліквідації банку (Національний банк України і Фонд гарантування вкладів фізичних осіб) та визначено її стадії: 1) визнання банку проблемним; 2) визнання банку неплатоспроможним; 3) ліквідація банку; 4) оскарження рішення про ліквідацію (факультативна). На підставі аналізу існуючої в Україні практики примусової ліквідації банків констатовано, що процедура примусової ліквідації банку як різновид втручальної, функціональної, (не)юрисдикційної адміністративної процедури є дуже складною, багатоаспектною, неоднозначною з точки зору формальної визначеності, частково такою, що протирічить загальним принципам адміністративної процедури, а тому потребує вдосконалення та приведення у відповідність із загальним адміністративно-процедурним регулюванням в Україні. Зокрема, спираючись на Рішення Конституційного суду України щодо неконституційності окремих положень Закону України «Про банки і банківську діяльність», необхідно викласти ч. 1 ст. 79 цього Закону у такій редакції: «Особливості оскарження рішень (індивідуальних актів) Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відмову у видачі банківської ліцензії, відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України».

10. Обґрунтовано доцільність урахування позитивного зарубіжного досвіду у сфері адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності за умови усунення суто механічного підходу до нього та з акцентом на досвіді тих країн, де оновлено нормативні моделі процедурних відносин банків із суб'єктами публічного адміністрування, що пройшли апробацію часом. Відповідне врахування має бути виваженим та здійснюватися з огляду на історичну, національну специфіку, належність до правових систем, що, з огляду

на євроінтеграційний вибір України, дає змогу обґрунтувати потребу в концентрації уваги насамперед на досвіді країн Європейського Союзу (зокрема, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки) та Сполучених Штатів Америки.

11. З урахуванням євроінтеграційного вибору України, на підставі аналізу досвіду адміністративно-процедурного регулювання банківської діяльності в зарубіжних країнах сформульовано стратегічні цілі розвитку адміністративно-процедурного регулювання в банківській сфері в Україні: 1) гармонізація адміністративно-процедурного законодавства України (як загального, так і спеціалізованого) із законодавством Європейського Союзу; 2) збалансування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» із адміністративно-процедурним регулюванням банківської діяльності, закріпленим у Законах України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та низки підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на їх основі; 3) розбудова вітчизняної моделі публічного банківського нагляду (як з боку суб'єктів публічного адміністрування, так і з боку інститутів громадянського суспільства); 4) детальна правова регламентація окремих процедур банківського нагляду (ліцензування банків, безвиїздного банківського нагляду, інспекційних перевірок, відкликання ліцензії та ліквідації банків) з урахуванням Основних Базельських принципів та їх подальша систематизація в єдиному нормативно-правовому акті – Законі України «Про адміністративно-процедурне регулювання банківської діяльності».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Білоглазова Н. О. Адміністративно-правовий статус центральних банків країн-учасниць Європейського Союзу : дис.... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 214 с.
3. Коваленко А. А. Публічно-правове регулювання банківської діяльності в Україні в умовах євроінтеграції : дис.... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 208 с.
4. Латковська Т. А. Процедурне регулювання банківських відносин. *LEX PORTUS*. 2017. № 3 (5). С. 60-69.
5. Царікова О.В. Адміністративно-правові засади державного контролю за діяльністю банків в Україні : дис.... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 233 с.
6. Лоюк І. А. Адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні : дис.... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 216 с.
7. Васильєва Л. О. Адміністративно-правове регулювання процесу створення та діяльності банківських установ: : дис.... канд.. юрид. наук: 12.00.0. Дніпро, 2021.
8. Драчевська О. О. Адміністративно-правове регулювання банківської системи в Україні : автореф. дис.... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 24 с.
9. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Х. : Бурун Книга, 2010. 336 с.
10. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
11. Гусаров С., Білоус В. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України.

Вісник Академії Управління МВС. 2008. № 3. С. 6–18.

12. Тимошук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.

13. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

14. Коломоєць Т. О., Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2011. 230 с.

15. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2014. 520 с.

16. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.

17. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловойова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.

18. Демський Е., Костюк Ю. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України : регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини. *Юридичний вісник України*. 2011. № 8 (816). С. 4.

19. Шарая А. А. Принципи адміністративно-процедурного права : питання теорії та практики : дис.... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 460 с.

20. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.

21. Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. О. : Юрид. лит., 2008. 288 с.

22. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. Том 1. С. 121-123.

23. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 :

Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. академ. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. Юрид. Ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2020. 960 с.

24. Галіцина Н. В. Сучасні підходи до розуміння адміністративної процедури та її різновиди. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/175/5014/10513-1?inline=1>.

25. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи : монографія. К. : Факт, 2002. 260 с.

26. Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 214–220. DOI : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2014_14_23.

27. Мащук В. Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С.50-57.

28. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядн. В. П. Тимошук]. К. : Факт, 2003. 496 с.

29. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 224 с.

30. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

31. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство України : становлення та систематизація : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.

32. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: збірник матеріалів. К.: Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. 180 с.

33. Pierce R., Shapiro S., Verkuil P. Administrative Law and Process. New

York: Foundation Press, 1999. 607 p.

34. Мельник Р. С. Інститут адміністративної процедури : деякі пропозиції щодо його змісту. *Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»*. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 119-128.

35. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

36. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова ; за заг. ред. д.ю.н., проф. І. П. Голосніченка. К. : ГАН, 2005. 232 с.

37. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України К. : Атіка, 2006. 384 с.

38. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2007. 624 с.

39. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. Закладів. К. : Літера ЛТД, 2001. 336 с.

40. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богунський [та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2013. 656 с.

41. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В. В.Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

42. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник [для студ. юрид. спец. ВНЗ] : у 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 591 с.

43. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

44. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В.П. Київ, 2023. 545 с.

45. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.

46. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436. ВВР України. 2003. № 18, 19–20, 21–22. Ст. 144.

47. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>.

48. Банківська енциклопедія / за ред. А. М. Мороза. Київ : Ельтон, 1993. 336 с.

49. Латковська Т. А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис... докт. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2007. 543 с.

50. Нагайчук Н. Г. Уточнення змісту банківської діяльності: риси і принципи. *Вісник університету банківської справи Національного банку України*. 2014. № 3 (21). С. 98-103.

51. Орлюк О. П. Правові проблеми організації та діяльності банківської системи України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 381 с.

52. Безклубий І.А. Теоретичні проблеми банківських правочинів : дис. докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2006. 486 с.

53. Ортинський В. Л. Основи держави і права України. 2-ге вид., допов. і переробл. Львів : Оріяна-Нова, 2005. 368 с.

54. Симов'ян В.С. Банківський контроль в Україні : адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 274 с.

55. Драчевська О. До питання визначення поняття «банківська

діяльність». *Адміністративне право і процес*. 2020. № 2. С. 193-197.

56. Васильєва Л. О. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності: постановка проблеми. *Правова позиція*. 2018. № 2 (21). С. 34-40.

57. Лукашев О. Правове регулювання банківської діяльності: галузь права, галузь законодавства чи фінансово-правовий інститут. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2005. № 10. С. 97–103.

58. Банківське право України: навч. посібн. / А. Жуков, А. Іоффе, В. Кротюк, В. Пасічник, А. Селіванов та ін.; за заг. ред. А. Селіванова. К.: Ін Юре, 2000. 384 с.

59. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

60. Скаун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. С. 56.

61. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права // Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 432 с.

62. Запотоцька О. В. Адміністративно-правовий статус Національного банку України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 238 с.

63. Петришин О. В. Статус службової особи : природа, структура, спеціалізація. К.: УНКВО, 1990. 76 с.

64. Молдован В. В., Мелашенко В. Ф. Конституційне право: Опорні конспекти: словник-довідник / Відп. ред. О. О. Півень. К.: Юмана, 1996. 271 с.

65. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.

66. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., допов. та переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

67. Регламент Ради Національного банку України: затверджено рішенням Ради Національного банку України від 24.11.2016 р. № 2.2 (у редакції

рішення Ради Національного банку України від 12.07.2020 р. № 2-рд).
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr021500-20#n9>.

68. Організаційна структура НБУ. URL :
<https://bank.gov.ua/ua/about/structure>.

69. Колотілов О. О. Генеза адміністративних процедур державної реєстрації підприємців як складника адміністративно-правового регулювання в економічній сфері. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 6. Том 1.

70. Банківська система: навч. посіб. / Л. І. Катан, Н. І. Демчук, В. Г. Бабенко-Левада, Т. О. Журавльова; за ред. І. М. Мазур. Дніпро: Пороги, 2017. 444 с.

71. Административное право Украины : учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Х. : Право, 2003. 576 с.

72. Антологія української юридичної думки : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]; упоря Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. К. : Вид. Дім «Юрид. книга», 2003. 600 с.

73. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2012. 417 с.

74. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права : монографія. Х. : Диска плюс, 2012. 392 с.

75. Банківське право : навчальний посібник / О. О. Бригинець, А. В. Гарбінська-Руденка, Т. В. Субіна; за заг. ред. Т. О. Мацелик. Ірпінь: б/в, 2020. 222 с.

76. Ochendowski E. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa. Toruń: Dom Organizatora, 2000. 367 s.

77. Shhuck P.H. Foundations of Administrative Law. Introduction. New York, Oxford: Oxford University Press, 1994. 385 p.
78. Pierce R., Shapiro S., Verkuil P. Administrative Law and Process. New York: Foundation Press, 1999. 607 p.
79. Марущак А. В. Правові основи контрольно-наглядових повноважень Національного банку України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса. 2015. 2011 с.
80. Ткаченко А.О. Проблеми формування банківської системи на території України: історико-гносеологічний аспект. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 2. С. 7–12.
81. Ткаченко А. Формування правових норм у сфері банківської діяльності в Українській державі (Гетьманат П.П. Скоропадського). *Правовий вісник Української академії банківської справи* : науково-практичний журнал / Українська акад. банківської справи Нац. банку України. Суми, 2011. № 2 (5). С. 1-5.
82. Новікова І. Е. Розвиток банківської системи України в умовах становлення ринкового господарства (друга половина XIX – початок XX ст.) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01. Київ : КНУТШ, 2009. 19 с. URL : http://library.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php3?doc_id=1248825.
83. Васильєва Л. О. Генеза правового регулювання діяльності банківських установ на теренах сучасної України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. № 31 (70). Ч. 2. С. 34-39.
84. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>.
85. Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної республіки від 03.08.1990 р. № 142-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12#Text>.

86. Про порядок введення в дію закону України «Про банки і банківську діяльність»: Постанова Верховної ради України від 20 березня 1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/873-12#Text>.
87. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
88. Прилуцький О. В. Організаційно-правові засади діяльності комерційних банків в Україні : дис...канд .юрид .наук.: 12.00.07. Харків. 2008. 190 с.
89. Пожидаєва М. А. Банківське право : Конспект лекцій. К.: КНТ, 2011.
90. Шамрай І.А. Правові основи створення фінансових установ в Україні та ліцензування їх операцій: дис. ... канд. юрид.наук: спец. 12.00.07. К., 2007
91. Васильєва Л. О. Процедура створення банківських установ : адміністративно-правовий аспект. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 5. DOI : http://www.lsej.org.ua/5_2021/78.pdf.
92. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2465-20#Text>.
93. Положення про порядок здійснення емісії акцій, реєстрації та скасування реєстрації випуску акцій : Затверджено Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку 10 лютого 2022 р. № 98. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0415-22#Text>.
94. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : затверджено Указом президента України від 23 листопада 2011 р. № 1063/2011. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011#Text>.
95. Державний реєстр випусків цінних паперів. URL : <https://www.nssmc.gov.ua/derzhavnyi-reiestr-vypuskiv-tsinnykh-paperiv/>.

96. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.

97. Адміністративне право України. Повний курс / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

98. Коломєць Т. О., Галіцина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2010. 290 с.

99. Котяш Л. П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 19 с.

100. Колотілов О. О. Реєстрація фізичних осіб-підприємців як вид адміністративної процедури: питання теорії та практики : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя. 2021. 203 с.

101. Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : затверджено наказом Міністерства юстиції України від 9 лютого 2016 р. № 359/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16#Text>.

102. Порядок розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2015 р. № 1128 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1150). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-2019-%D0%BF#n15>.

103. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.
104. Латинсько-український словник. URL : <https://www.kyivdictionary.com/uk/dictionary/latin-ukrainian/>.
105. Бибик С. П., Сюта Г. М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / За ред. С. Я. Єрмоленко. Харків : Фоліо, 2006. 623 с.
106. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Вид-во "Юридична думка", 2004. Т 1: Загальна частина. 584 с.
107. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07/ Х., 2004. 18 с.
108. Чистяков П. М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 26 с.
109. Солошкіна І. В. Ліцензування діяльності фінансових установ. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: "ПРАВО"*. 2016. Вип. 21. С. 66–69.
110. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2005. 18 с.
111. Шапочкіна М. В. Санкції у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2017. 215 с.
112. Галіцина Н. В. Ліцензування господарської діяльності як адміністративна процедура. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 255–259.

113. Шестак Л., Шкарупа В. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України*. 2004. № 2. DOI : [http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/2\(24\)/Pravo/shest_shkar.php](http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/2(24)/Pravo/shest_shkar.php).
114. Положення про ліцензування банків : затверджено Постановою Правління НБУ 22.12.2018 р. № 149. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18#Text>.
115. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
116. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>.
117. Енциклопедія банківської справи України / редкол.: В.С. Стельмах (голова) та ін. К.: Молодь, ІнЮре, 2001. 680 с.»
118. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2473-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text>.
119. Савчук С. С. Сучасні правові механізми контролю у сфері банківської діяльності. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2 (89). С. 188-197.
120. Пасічник В.В. Банківський нагляд : правові засади та проблеми здійснення. *Банківське право України* / під заг. ред. А.О. Селіванова. К.: Ін Юре, 2000. 368 с. «
121. Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації. К.: Юрінком Інтер, 2003. 240 с.
122. Михайлюк Р. Особливості регулювання діяльності банків в Україні та напрямки підвищення його ефективності. *Вісник THEU*. 2001. № 3. С.31-39.

123. Шпачук В. Система державного управління банківською системою України: структура та суб'єкти. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2012. Вип. 1. С. 188-196.

124. Банківський нагляд: підручник / Скаско О.І., Смовженко Т.С., Могильницька М.П. та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Т.С. Смовженко. К., 2011. 432 с.

125. Васюренко О. В., Сидоренко О. М. Банківський нагляд. Київ: Знання, 2011. 502 с.

126. Міщенко В. І., Науменкова С. В. Банківський нагляд. Київ: Центр наук. дослідж., 2010. 497 с.

127. Положення про здійснення Національним банком України безвіздного банківського нагляду : затверджено Постановою Правління НБУ 06.12.2018 р. № 135. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0135500-18#Text>.

128. Департамент інтегрованого нагляду за банками. URL : <https://bank.gov.ua/ua/about/structure/departments/bank-integrated-supervision-department>

129. Адміністративне право України : підручник / [П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клінчук та інші]; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ: «Видавництво Людмила». 2023 . 772 с.

130. Огляд банківського сектору. Листопад 2023. URL : https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Banking_Sector_Review_2023-11.pdf?v=6.

131. Ра банками наглядатиме уповноважені службовці НБУ. URL : <https://lexinform.com.ua/zakonodavstvo/za-bankamy-naglyadatymut-upovnovazheni-sluzhbovtsi-nbu>.

132. Про затвердження Змін до Положення про здійснення Національним банком України безвіздного банківського нагляду : Постанова Правління

Національного банку України від 16 вересня 2023 р. № 116. URL : https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_16092023_116.

133. Національний банк удосконалив підходи до здійснення безвізного банківського нагляду. URL : <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-udoskonaliv-pidhodi-do-zdiysnennya-bezviynogo-bankivskogo-naglyadu>.

134. Національний банк України. Наглядова статистика. URL : <https://bank.gov.ua/ua/statistic/supervision-statist>

135. Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок : затверджено Постановою Правління Національного банку України 17.07.2001 р. №276. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0703-01> 182.

136. Національний банк поновлює планові інспекційні перевірки банків. URL : <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-ponovlyuye-planovi-inspektsiyni-perevirki-bankiv>.

137. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

138. Про санкції : Закон України від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.

139. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.

140. Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : затверджено Постановою Національного банку України 19.05.2020 р. № 65. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0065500-20#Text>.

141. Козинець І. Г., Лось А. Ю. Фінансовий моніторинг в Україні : новий етап розвитку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 237-239. DOI : http://lsej.org.ua/2_2020/63.pdf.

142. Фінмоніторинг. Які операції контролюватиме держава. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2019/11/12/39681918/>.

143. Попов С., Шишковський Б. Фінансовий моніторинг в Україні по-новому: чого очікувати? URL : https://biz.ligazakon.net/ua/analitycs/192891_fnansoviy-montoring-v-ukran-po-novomu-chogo-ochkuvati.

144. Банківські ліцензії : офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/registration/lic-bank>.

145. Інформація про дати прийняття рішень Національним банком про визнання банків неплатоспроможними та про ліквідацію, рішень ФГВФО про запровадження тимчасової адміністрації з 2014 року. URL : <https://bank.gov.ua/ua/supervision/reorganizat-liquidat/reorganiz-history>.

146. Національний банк ухвалив рішення відкликати банківську ліцензію та ліквідувати АТ «АЙБОКС БАНК». URL : <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-uhvaliv-rishennya-vidklikati-bankivsku-litsenziyu-ta-likviduvati-at-ayboks-bank/>

147. Національний банк ухвалив рішення відкликати банківську ліцензію та ліквідувати АТ «БАНК ФОРВАРД». URL : <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-uhvaliv-rishennya-vidklikati-bankivsku-litsenziyu-ta-likviduvati--at-bank-forward>.

148. АТ «УКРАЇНСЬКИЙ БУДІВЕЛЬНО-ІНВЕСТИЦІЙНИЙ БАНК» віднесений до категорії неплатоспроможних. URL : <https://bank.gov.ua/ua/news/all/at-ukrayinskiy-budivelno-investitsiyniy-bank-vidneseniy-do-kategoriyi-neplatospromojnih>.

149. Національний банк ухвалив рішення відкликати банківську ліцензію та ліквідувати АТ «УКРАЇНСЬКИЙ БУДІВЕЛЬНО-ІНВЕСТИЦІЙНИЙ БАНК». URL : <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-uhvaliv-rishennya-vidklikati-bankivsku-litsenziyu-ta-likviduvati-at-ukrayinskiy-budivelno-investitsiyniy-bank>.

150. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>.

151. Положення про порядок проведення перевірок учасників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб : затверджено Рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 09.08.2012 р. № 16. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1495-12#Text>.

152. Соловйова Н. А. Сфера гарантування вкладів фізичних осіб як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Випуск 3 (38). С. 67-71.

153. Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку : затверджено Рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 05.07.2012 р. № 2. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1581-12#n14>.

154. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційними скаргами Карякіна Едуарда Сергійовича, товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім «Еко-вугілля України» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 24 червня 2020 р. № 6-р(П)/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06p710-20#n36>.

155. Постанова Верховного суду України від 26.02.2021 у справі № 826/20045/14 (за позовом ТОВ «Максимум і КО», ТОВ «Марго Груп» до ФГВФО, НБУ). URL : https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/dl-ark_rishenna/palata_826_20045_14.

156. Резолюція Ради Європи «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» від 27.09.1977 р. (77)31. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

157. Рекомендація Ради Європи щодо здійснення дискреційних

повноважень адміністративними органами від 11.03.1980 р. № R 80 (2). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн. В. П. Тимощук]. К. : Факт, 2003. С. 469–479.

158. Рекомендація Ради Європи державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17.09.1987 р. № R 87 (16). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн. В. П. Тимощук]. К. : Факт, 2003. С. 480–493.

159. Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06.2007 р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

160. Закон «Про адміністративну процедуру» : загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом / В. Тимощук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьний. Київ, 2022. 75 с. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/832/zap.pdf>.

161. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис. .. кан. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 213 с.

162. Тимощук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. №10. С. 28-43. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/cdownload/pravoukr/pravo_2021_10.

163. Федеральний закон США «Про адміністративну процедуру». *досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн. В. П. Тимощук]. К. : Факт, 2003. С. 389–459.

164. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» від 25.05.1976 р. (в редакції від 21.09.1998 р.). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн.

В. П. Тимошук]. К. : Факт, 2003. С. 192–231.

165. Бородюк О. Системи банківського нагляду зарубіжних країн. URL : http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/996?view=material.

166. Особливості правового регулювання адміністративних процедур в зарубіжних країнах. URL : https://stud.com.ua/31476/pravo/osoblivosti_pravovogo_regulyuvannya_administrativnih_protседur_zarubizhnih_krayinah.

167. Світовий досвід побудови банківського нагляду. URL : <https://posibniki.com.ua/post-svitoviy-dosvid-pobudovi-sluzhb-bankivskogo-naglyadu>

168. Мельник П.В. Банківські системи зарубіжних країн : підручник / П.В. Мельник, Л.Л. Тарангул, О.Д. Гордей. Київ: Алерта, 2010. 586 с. URL : <https://textbook.com.ua/bankivska-sistema/1473441030>.

169. Банківський нагляд у ЄС. URL : <https://stakeholder.com.ua/expertise/bankivskij-naglyad-u-yes.html> ByStakeholder on 21/06/2016.

170. Банківська система Італії. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0_%D0%86%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%97.

171. Лобозинська С. М. Інституційні моделі регулювання зарубіжних банківських систем. URL : <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/93f1caad-e491-47a6-8ccb-121913418f3d/content>.

172. Світовий досвід побудови служб банківського нагляду. URL : <https://posibniki.com.ua/post-svitoviy-dosvid-pobudovi-sluzhb-bankivskogo-naglyadu>.

173. Федеральна резервна система. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0_%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0/.

174. Гетманцев Д. О. Банківське право України : навч. посіб. / Д.О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна; Мін-во освіти і науки України, КНУ ім. Тараса Шевченка. К. : ЦУЛ, 2007. 344 с.

175. Положення про порядок визначення рейтингових оцінок за рейтинговою системою CAMELS, затверджене Постановою Правління НБУ 08.05.2002 р. № 171. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0171500-02>.

176. Міщенко Т. Б. Сучасні моделі банківського нагляду та напрямки їх розвитку. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/81587908.pdf>.

177. Устинова І., Полторацька Ю. Міжнародні практики організації банківської моделі для реформування банківського нагляду в Україні. *Юридичний вісник*. 2017. № 1 (42). С. 86–91.

178. Шевченко А. Ю. Зарубіжний досвід функціонування органів банківського нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 107-114.

179. DIRECTIVE 2006/49/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0049>

180. DIRECTIVE 2006/48/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0048/>

181. DIRECTIVE 2007/64/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:en:PDF>

182. DIRECTIVE 2009/110/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:267:0007:0017:EN:PDF>

183. DIRECTIVE 2009/65/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. URL : http://www.esma.europa.eu/system/files/L_302_32.pdf

184. DIRECTIVE 2010/78/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. URL : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.331.01.0120.01.ENG.

185. Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG). URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kredwg/gesamt.pdf>.

186. Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten (Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – ZAG). URL : https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Aufgaben/Bankenaufsicht/Gesetze_Verordnungen_Richtlinien/gesetz_ueber_die_beaufsichtigung_von_zahlungsdiensten_zahlungsdiensteaufsichtsgesetz_zag.pdf?blob=publicationFile.

187. Investmentgesetz (InvG). URL : <http://www.kpmg-aufsichtsrechts.de/docs/InvestmentG.pdf>

188. Pfandbriefgesetz (PfandBG). URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/pfandbg/gesamt.pdf>

189. Verordnung zur angemessenen Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen, Finanzholding-Gruppen und gemischten Finanzholding-Gruppen (Solvabilitätsverordnung – SolvV). URL : http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Aufgaben/Bankenaufsicht/Gesetze_Verordnungen_Richtlinien/Solvabilitaet/solvabilitaetsverordnung_2013_12.pdf?blob=publicationFile.

190. Verordnung über die Liquidität der Institute (Liquiditätsverordnung – LiqV). URL : <https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Aufgaben/Bankenaufsicht/Ges>

etze_Verordnungen_Richtlinien/verordnung_ueber_die_liquiditaet_der_institute.pdf?__blob=publicationFile.

191. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності в Україні. *Право України*. 2017. № 1. С. 65-68.

192. Тимошук В. Історія та стан розробки Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України : основні перешкоди його ухвалення. URL : http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf.

193. Лученко Д. В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. № 1 (12). С. 223-231.

194. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#Text>.

195. Про затвердження планів імплементації законодавства ЄС на виконання Угоди про асоціацію : рішення Правління Національного банку України від 5 квітня 2017 р. № 207рш. <https://eu-ua.knu.gov.ua/agreement/visit-plans/>.

196. Стратегія розвитку фінансового сектору України : затверджена рішенням Національного банку України, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб 29 серпня 2023 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_finsector_NBU.pdf?v=6

197. Нова Стратегія розвитку фінансового сектору: протистояння викликам війни у фінансовому секторі та підтримання відновлення економіки України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/nova-strategiya-rozvitku->

finansovogo-sektoru-protistoyannya-viklikam-viyni-u-finansovomu-sektori-ta-pidtrimannya-vidnovlennya-ekonomiki-ukrayini.

198. Кабінет Міністрів України. Система моніторингу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Інформаційно-аналітична система «Пульс Угоди». URL: <http://pulse.eu-ua.org/>

199. Штогрін К. В. Проблеми гармонізації законодавства України і ЄС у сфері банківського права. *Молодий вчений*. 2021. № 11 (99). С. 36.

200. Ramskyi A. et al. Integration of Ukraine into the European banking system: cleaning, rebooting and Basel III. *Banks & bank systems*. 2017. №. 12, № 4 (cont.). P. 163–174.

201. Regulation (EU) № 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms dated 30/09/2021. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/575/oj>.

202. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms dated 28/06/2021. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/36/oj>.

203. Intesa SanPaolo. Basel III, Pillar 3. Disclosure as of 30 September 2019. 2019. URL : <https://group.intesasanpaolo.com/en/governance/risk-management/3rd-pillar-basel>.

204. Moloney N. European Banking Union: assessing its risks and resilience. *Common Market Law Review*. 2014. T. 51. № 6.

205. Основні принципи ефективного банківського нагляду (Основні Базельські принципи). URL : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=45216

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Хрустальова Ю.С. Банківська сфера як предмет адміністративно-процедурного регулювання. *Правова позиція*. 2022. № 4(37). С. 208–211. DOI: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.39>.
2. Хрустальова Ю.С. Генеза адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 277–285. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.41>.
3. Хрустальова Ю.С. Національний банк України як суб'єкт адміністративно-процедурних відносин у банківській сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 789–791. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/199>.
4. Хрустальова Ю.С. Ліцензування банків як адміністративна процедура. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 1. С. 335–341. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.55>.
5. Хрустальова Ю.С. Зарубіжний досвід адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 478–484. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/118>.
6. Хрустальова Ю.С. Щодо адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 28–29 січня 2022 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 67–69.

7. Хрустальова Ю. С. Банківський фінансовий моніторинг крізь призму адміністративної процедури. *Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 4–5 лютого 2022 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2022. С. 43–46.

8. Хрустальова Ю.С. Банківський нагляд як різновид адміністративної процедури. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 18–19 лютого 2022 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 64–67.