

Ю. С. Хрустальова

аспірант

Запорізького національного університету

БАНКІВСЬКА СФЕРА ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та меж адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері. 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.

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.

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.

Запропоновано авторську дефініцію поняття: «адміністративні процедури в банківській сфері – це нормативно закріплені 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».

Ключові слова: адміністративна процедура, банківська сфера, суб'єкт публічного адміністрування, адміністративна справа, адміністративний акт.

Yu. S. Khrustalova. Banking sector as a subject of administrative procedural regulation

The article clarifies the essence and limits of administrative procedural regulation in the banking sector.

The concept of “administrative procedure” in the legal doctrine and legislation of Ukraine is analyzed. The author concludes that despite a vague diversity of original definitions of the relevant concept, all administrative law scholars recognize three crucial points: 1) an administrative procedure is directly related to the activities of public administration entities; 2) it is a certain course of actions of executive authorities, local self-government, their officials and officers; 3) it is of a legal character enshrined in the prescriptions of normative legal acts.

It is established that banking relations are social relations, which emerge during the activity of banks and other financial institutions implementing their specific legal status, regulated by public and private legal norms. At the same time, regulation of banking activity has a legal, economic and organizational manifestation, the latter of which is objectified precisely via particular administrative procedures.

The author has determined that specific signs of administrative procedures in the banking sector are as follows: 1) they are used in the economy's public regulation; 2) comprise norms regulating both the activity of a public administration entity (the National Bank of Ukraine, the National Commission for Securities and the Stock Market, the Ministry of Finance of Ukraine, the State Fiscal Service of Ukraine, Antimonopoly Committee of Ukraine, the Deposit Guarantee Fund for Individuals, etc.) and the conduct of private individuals- participants in banking relations; 3) are used to resolve an administrative case in the banking sector, which results in the adoption of an administrative act aimed at acquiring, changing, terminating, or exercising the rights and/or obligations of an individual participant in such legal relations; 4) as a rule, have a non-jurisdictional character.

It is proposed the author's definition: “administrative procedures in the banking sector are statutorily established procedure for consideration and resolution by a competent entity of public administration of an individual administrative case related to banking activities based on the results of which an administrative act aimed at acquiring, changing, terminating, or exercising the rights and/or obligations of an individual participant of such legal relationship is adopted”.

Key words: administrative procedure, banking sector, public administration entity, administrative case, administrative act.

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 пошвидко 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], Люок 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; 10; 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], Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін – як встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ, ознакою якої є публічність та індивідуальний характер [13, 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 [14, с. 7].

На думку А.М. Школика, адміністративна процедура – це закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації [15, с. 123], а за твердженням Т. О. Коломоєць та Д. С. Астахова – 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 [16, с. 68-69]. Схожої точки зору дотримується В.М. Бевзенко, зазначаючи, що адміністративна процедура – це 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 [17, с. 7]. У свою чергу, А.А. Шарая під адміністративною процедурою розуміє 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 ([18, с. 79].

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 [19, с. 4], 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], 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 [21, с. 123], а 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 [22, с. 19].

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.

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 [23, с. 19].

В якості базового поняття адміністративної процедури вважаємо доцільним 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» [23, 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.

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 невіршених 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.).

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.

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. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.
14. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловойова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
15. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
16. Коломоець Т. О., Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2011. 230 с.
17. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова. К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2014. 520 с.
18. Шарая А. А. Принципи адміністративно-процедурного права : питання теорії та практики : дис.... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 460 с.
19. 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.
20. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
21. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. Том 1. С. 121-123.
22. Картузова І. О., Осадий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. О. : Юрид. лит., 2008. 288 с.