

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИХ ВІДНОСИН У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

THE NATIONAL BANK OF UKRAINE AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL RELATIONS IN THE BANKING SECTOR

Хрустальова Ю.С., аспірант
Запорізького національного університету

Стаття присвячена з'ясуванню особливостей правового статусу Національного банку України як суб'єкта адміністративно-процедурних відносин в банківській сфері.

Проаналізовано поняття «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», констатовано поліваріантність їх визначення у правовій доктрині. При цьому відносно усталеним є елементний склад адміністративно-правового статусу органу державної влади: становище суб'єкта у владній вертикалі, компетенція, відповідальність.

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.

Визначено, що 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 в 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.

Ключові слова: Національний банк України, адміністративно-правовий статус, адміністративно-процедурні відносини, компетенція, адміністративний акт, ліцензування, нагляд.

The article is devoted to clarifying the peculiarities of the legal status of the National Bank of Ukraine as a subject of administrative and procedural relations in the banking sector.

The author analyses the concepts "legal status" and "administrative status" and establishes polyvariety of their definitions in the legal doctrine. At the same time, the elemental composition of the administrative status of the state authority is relatively established: the subject's position in the power vertical, competence, and responsibility.

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, which is due to its main function – ensuring the stability of the monetary unit of Ukraine.

It is determined that the NBU main functions include: 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 countermeasures against legalization (laundering) of proceeds obtained through crime, etc.

The author states that the National Bank of Ukraine, as a classical subject of administrative-procedural relations in the banking sector, is authorized to adopt administrative acts as a result of particular administrative procedures with its participation – among which the central ones are control and supervision both at the stage of establishing banks (their licensing) and during their functioning and liquidation.

Key words: National Bank of Ukraine, administrative status, administrative-procedural relations, competence, administrative act, licensing, supervision.

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 [1, 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: права, обов'язки та свободи у своїй сукупності (В. С. Нерсесянц) [2, с. 225]; сукупність прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особи, що визнаються і гарантуються державою (М.І. Матузов) [3, с. 231]; систему прав, свобод і обов'язків, які знайшли своє чітке правове закріплення в нормах права, що визначають політико-правовий стан особи (С.А. Комаров) [4, с. 121]; права, свободи і обов'язки особи, законодавчо закріплені (М.Н. Марченко) [5, с. 189]; специфічний індикатор, який відображає реальний стан взаємодії держави з іншими суб'єктами права» (О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко) [6, 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) [7, 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 [8, с. 194], Т. О. Коломєць - як сукупність

суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [9, с. 64], С. Г. Степенко - як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах [10, с. 90].

Низка дослідників розширює поняття адміністративно-правового статусу, доповнюючи його: юридичною відповідальністю (О.В. Петришин) [11, с. 41]; правомочністю (І.Л. Бачило) [12, с. 56, 80]; завданнями та основними функціями, правовими формами діяльності та порядком взаємовідносин по посаді (В.М. Манохін) [13, с. 97-99]; цілями та компетенцією (М.Г.Шульга) [14, с. 11-21]; гарантіями реалізації повноважень (О.М. Костюков) [15, с.12-16]; формою і методами діяльності державного органу, формою актів, правовими підставами їх виникнення та тривалістю функціонування (В.В. Молдован, В.Ф. Мелашенко) [16, с. 227]; функціями, завданнями та компетенцією (С.В. Ківалов) [17, с. 82-94]; завданнями, цілями, компетенцією, відповідальністю, порядком формування і процедурою діяльності цих органів (В. Я. Малиновський) [18, с. 378]; компетенцією, правозастосуванням, юридичною відповідальністю, нормативно визначеним порядком створення та методами, які використовуються в роботі (О. Ю. Якімов, Д. М. Овсянко) [19; 20] та ін.

Досить слушно вбачаються позиції В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха та О. Ю. Якімова, 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 [8, с. 112; 21, с. 85; 19, с. 34].

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 [22, 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 [1, 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 регулювання 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 запитами Національного банку інформація повинна бути надана як Кабінетом Міністрів України, так і іншими центральними органами виконавчої влади [1, 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» [1, ст. 53].

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 (перестраховиками) 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 [1, ст. 7].

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

Так, 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 надгляд 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 [1, ст. 15].

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. [1, 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 [1, 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 надгляд здійснюється як на індивідуальній, так і на консолідованій основі і передбачає постійний надгляд 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 [1, 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 надгляд 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 [1, 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
2. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В. С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 832 с.
3. Теория государства и права. Курс лекций / [Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
4. 219. Комаров С. А. Общая теория государства и права: Курс лекций / С. А. Комаров. – М.: РАГС, 1996. – 312 с
5. Общая теория государства и права: академический курс в 2-х т. / [Под ред. М. Н. Марченко] Т.1: Теория государства. М.: Зерцало, 1998. 416 с.
6. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права // Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 432 с.
7. Запотоцька О. В. Адміністративно-правовий статус Національного банку України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 238 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Т. 1. Загальна частина. К.: Юрид. думка, 2004. 584 с.
9. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
11. Петришин О. В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. К.: УНКВО, 1990. 76 с.
12. Бачило І. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976. 198 с.
13. Манохин В. М. Советская государственная служба. М.: Юрид. лит., 1966. – 196 с.
14. 228. Шульга В. М. Курс административного права и процесса. М.: Юринформ, 1998. 798 с.
15. Костюков А. Административно-правовой статус государственных служащих. *Советское государство и право*. 1988. № 3. С.12–16.
16. Молдован В. В., Мелашенко В. Ф. Конституційне право: Опорні конспекти: словник-довідник / Відп. ред. О. О. Півень. К.: Юмана, 1996. 271 с.
17. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.
18. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., допов. та переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
19. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): монография: Ч. 1: Правовой статус субъектов административной юрисдикции. М.: ВНИИ МВД России, 2006. 268 с.
20. Овсянко Д. М. Административное право: учеб. пособие. М.: Юристъ, 1995. 303 с.
21. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Демьян Николаевич Бахрах. – М.: БЕК, 1996. 368 с.
22. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. акад. 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.