

**КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ІНФОРМАТИКИ І ПРАВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛОЮК Ірина Анатоліївна

УДК 342.951:[347.734+347.728]

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО - ПРОЦЕДУРНІ ЗАСАДИ
СТВОРЕННЯ БАНКІВ В УКРАЇНІ**

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

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

Науковий керівник: **КИСІЛЬ Людмила Євгенівна**, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Лоюк І. А. Адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський університет права Національної академії наук України, Київ, 2019.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження питання адміністративно-процедурних засад створення банків. На основі аналізу наукових надбань, чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства, практики його застосування, охарактеризовано правову природу, сутність та особливості адміністративної процедури, її співвідношення з процедурою створення банку, адміністративним провадженням та адміністративним процесом.

Охарактеризовано генезу адміністративно-правового регулювання процедури створення банків у незалежній Україні та виокремлено наступні періоди його становлення та розвитку, а саме: а) перший – з 1991р. по 1996р. – процедура створення банку передбачала лише реєстраційно-дозвільну процедуру, оскільки дозвіл на створення комерційних банків надавався НБУ шляхом їх реєстрації; б) другий – з 1996р. по 2001р. – процедура створення банку доповнюється ліцензійною процедурою, і, відповідно, включала такі процедури, як реєстрація банку і ліцензування; в) третій – з 2001р. по червень 2011р. – процедура створення банку набула більш формалізованого, регламентованого характеру і включала, окрім реєстраційних та ліцензійних, дозвільні процедури; г) четвертий – з червня 2011р. до сьогодні – реєстрація банку стала багатостадійною, запроваджена погоджувальна процедура для погодження статуту особи, що має намір здійснювати банківську діяльність. Акцентовано увагу, що з часом адміністративно-процедурні засади створення банків не тільки розвивались відповідно до необхідності регулювання та

контролю фінансового сектору, а й супроводжувались посиленням регуляторних вимог.

Доведено, що процедура створення банків є адміністративною процедурою, адже відповідає критеріям: 1) це встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених на те органів, який передбачає відкриття окремої адміністративної справи для кожної окремої процедури; 2) кожна адміністративна справа порушується за окремою заявою, які подаються різними особами: засновниками (їх уповноваженими особами) до реєстрації юридичної особи та самою юридичною особою після реєстрації; 3) розгляд заяв здійснюється різними уповноваженими на те органами; 4) розгляд кожної із адміністративних справ завершується прийняттям окремого адміністративного рішення/акту; 5) через діяльність уповноважених органів, залучених до процедури створення банку, здійснюється реалізація права фізичних і юридичних осіб на створення банків.

Запропоновано авторське визначення процедури створення банку як встановленого законодавчими актами порядку діяльності уповноважених на те органів щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації права фізичних і юридичних осіб на здійснення банківської діяльності, що включає реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, погоджувальні процедури.

Охарактеризовано принципи процедури створення банку, напрацьовані у наукових джерелах, закріплені у законодавчих актах України та їх проектах, європейських нормативних документах та законодавстві окремих зарубіжних країн. Сформульовано пропозиції доопрацювання та формального визначення принципів адміністративної процедури у проекті закону України «Про адміністративну процедуру».

Визначено, що структура процедури створення банків містить такі адміністративні процедури: дозвільні, реєстраційні, погоджувальні, ліцензійні. Обґрунтовано, що кожна процедура, що здійснюється послідовно

при створенні банку, відповідає певній стадії процедури створення банку. Запропоновані авторські визначення вказаних процедур, а також виявлено недоліки їх адміністративно-правового регулювання та запропоновано шляхи їх вирішення.

Зокрема, охарактеризовано порядок надання дозволу на концентрацію Антимонопольним комітетом України під час створення банку. Виявлено ряд недоліків при реалізації означених повноважень Антимонопольним комітетом України та, з урахуванням європейського досвіду правового регулювання процедури створення банку, запропоновано внесення змін до Закону України «Про Антимонопольний комітет України», зокрема, щодо порядку формування Антимонопольного комітету України та прийняття рішення про надання дозволу колегіально, а не окремим уповноваженим. Доведено, що складність отримання дозволу на концентрацію для заявників полягає в необхідності самостійно здійснювати розрахунки своєї частки на ринку, обумовлена відсутністю відкритої статистичної інформації щодо загальної вартості активів банків та обсягу ринку окремих банківських послуг в Україні та в регіоні перебування заявника. Як наслідок, при підготовці інформації щодо своєї частки на ринку, заявником можуть бути надані помилкові дані, що спричинятиме визначену законом відповідальність та відмову у наданні дозволу. У зв'язку з цим пропонується внесення змін до Закону України «Про захист економічної конкуренції» та Розпорядження Антимонопольного комітету України №33-р від 19.02.2002 р. «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання».

Охарактеризовано реєстраційні процедури під час створення банку – реєстрація юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, реєстрація випуску акцій та звіту про результати їх розміщення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Акцентовано увагу на тому, що під час проведення реформ в останні роки відбулося

спрощення процедури реєстрації юридичної особи: скорочено перелік документів для проведення реєстраційної дії та строк розгляду документів, запроваджено можливість подання документів в електронному вигляді, необхідність чіткої регламентації змісту відмови у цьому провадженні та надання повної інформації щодо підстав відмови.

В результаті аналізу стану адміністративно-правового регулювання процедури реєстрації випуску акцій та звіту про результати їх розміщення, виявлено ряд недоліків, зокрема дублювання наглядових повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку з Національним банком України, відсутність зворотного зв'язку між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та заявником тощо. Для усунення дублювання функцій запропоновано внесення змін до Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок».

Охарактеризовано погоджувальні процедури при створенні банків, а саме: погодження статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та погодження набуття істотної участі. Аналіз практики їх здійснення дозволяє зробити висновок про те, що у зв'язку із запровадженням законодавчо визначеного переліку документів, вимог до них, підстав для відмови у погодженні статуту чи набуття істотної участі тощо, призвело до певної системи закритості для входження фізичних та юридичних осіб на банківський ринок. Це дозволяє Національному банку України в «ручному режимі» керувати економічними процесами та суттєво обмежувати конкуренцію у досліджуваній сфері, і, відповідно, впливати на подальший розвиток банківського ринку. З метою усунення зазначених недоліків запропоновано внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність», а також до Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 08.09.2011р. №306.

Проаналізовано стан адміністративно-правового регулювання ліцензійної процедури у процедурі створення банку і доведено, що, по-

перше, відсутні ліцензійні умови, визначені та затверджені Національним банком України, яких має дотримуватись ліцензіат. Наявність пруденційних вимог та затверджених економічних нормативів є частиною системи контролю та нагляду за банківською системою, тому вбачається доцільним перегляд Національним банком України нормативних документів для приведення їх у форму саме ліцензійних вимог, а не положень. По-друге, виявлені певні недоліки вказаної процедури—Національний банк України має можливість самостійно встановлювати підстави для відмови у наданні ліцензії, відсутня можливість отримати необхідні консультації щодо порядку підготовки та заповнення документів тощо. По-третє, розвинені країни в переважній більшості використовують дозволи для здійснення банківської діяльності, а не ліцензії, що свідчить про доцільність переходу від ліцензійної до дозвільної процедури у процедурі створення банків. У зв'язку з цим запропоновані зміни до Закону України «Про банки і банківську діяльність», Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 08.09.2011р. №306.

Визначено місце і роль Національного банку України, інших уповноважених на те органів у процедурі створення банків та запропоновано заходи, спрямовані на покращення взаємодії зазначених органів при створенні банків, що забезпечить удосконалення процедури створення банків.

Проаналізовано процедури створення банків у ФРН, Французькій Республіці, Республіці Польща, Великобританії, Канаді, США та деяких пострадянських країнах. Визначено спільні риси процедури створення банків у вказаних країнах: наявний певний сталий перелік вимог до заявника; початок банківської діяльності можливий лише після проходження певної адміністративної процедури, яка включає погодження концентрації антимонопольним органом, погодження проспекту емісії (за його наявності) в органі нагляду та контролю за фінансовими ринками, реєстрації компанії в

реєстрі; необхідність отримання дозволу на здійснення банківської діяльності на підставі письмового звернення до адміністративного органу; питання надання дозволу на здійснення банківської діяльності віднесено переважно до компетенції окремого органу нагляду та контролю за фінансовими ринками, який відокремлений від центрального банку країни; незалежність означеного органу нагляду і контролю, яка забезпечується порядком формування керівного складу цих органів.

Аргументовано, що встановлений у законодавстві ЄС та країн-членів ЄС порядок отримання дозволів на здійснення банківської діяльності можна вважати режимом найбільшого сприяння та рівності можливостей для входження нових суб'єктів на ринок банківських послуг. Вказаний режим реалізується за допомогою механізму співпраці із заявником та надання можливостей виправлення недоліків поданої заяви і інформації.

Проведено системний аналіз виявлених проблем у адміністративно-правовому регулюванні процедури створення банків в Україні, запропоновано основні шляхи їх вирішення: прийняття проекту Закону України «Про адміністративну процедуру»; внесення змін до статті 6, доповнення проекту Закону статтями 21, 22; утворення єдиного для фінансового ринку органу нагляду та контролю, незалежного від Національного банку України, наділеного компетенцією щодо нагляду за банками, страховими компаніями, учасниками ринку цінних паперів та іншими учасниками фінансового ринку; спрощення процедури створення банків в Україні з урахуванням тенденцій розвитку ринку банківських послуг в світі.

Доведено, що утворення незалежного органу нагляду та контролю за фінансовими ринками є стратегічною метою для України і має регулюватись Законом України «Про регулювання та нагляд за фінансовим ринком», авторська концепція структури якого подається у додатках до дисертації.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне провадження, принципи адміністративної процедури, процедура створення

банку, структура процедури створення банку; реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, погоджувальні процедури у процедурі створення банку.

SUMMARY

Loyuk I. A. Administrative – procedural principles of creation of banks in Ukraine.–Qualifying scientific work on rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – Administrative law and procedure; financial law; information law. – Kyiv University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

In the dissertation the complex scientific research of the administrative-procedural principles of creation of banks was conducted. On the basis of the analysis of scientific achievements, the current domestic and foreign legislation, the practice of its application, the legal nature, essence and peculiarities of the administrative procedure, its correlation with the bank's procedure, administrative proceedings and administrative process are characterized.

The genesis of the administrative and legal regulation of the procedure for the creation of banks in the independent Ukraine is characterized and the following periods of its formation and development are specified, namely: a) the first - from 1991 until 1996 - the procedure for the creation of the bank provided for only a registration procedure, since the permission to create commercial banks was provided by the NBU through their registration; b) the second - from 1996 until 2001 - the procedure for creating the bank is supplemented by a licensing procedure, and, accordingly, included such procedures as bank registration and permission; c) the third - from 2001 until June 2011 - the procedure for creating the bank has become more formalized, regulated and includes, besides registration and licensing, licensing procedures; d) the fourth - from June 2011 to date, the registration of the bank has become multi-stage, a conciliation procedure has been introduced for the approval of the charter of a person intending to carry out

banking activities. It is emphasized that in the course of time, the administrative and procedural principles of the creation of banks not only developed in accordance with the need for regulation and control of the financial sector, but also accompanied by increased regulatory requirements.

It is proved that the procedure for the creation of banks is an administrative procedure, since it meets the next criterias: 1) the procedure established by the legislative acts of the authorized bodies for those bodies, which provides for the opening of a separate administrative case for each separate procedure; 2) each administrative case is initiated by a separate application filed by different persons: the founders (their authorized persons) before the registration of the legal entity and the legal entity itself after registration; 3) the examination of applications is carried out by various authorized bodies; 4) the consideration of each of the administrative cases is completed by the adoption of a separate administrative decision / act; 5) through the activities of authorized bodies involved in the procedure for establishing a bank, implementation of the right of individuals and legal entities to establish banks.

It is proposed of the author's definition of the procedure for establishing of banks is proposed - as established by the legislative acts of the order of activity of authorized bodies for consideration and resolution of specific cases with the purpose of ensuring the realization of the right of individuals and legal entities for banking activities, which includes registration, permitting, licensing, conciliation procedures.

Also, the principles of the procedure for establishing of banks, described in scientific sources, are set forth in the legislative acts of Ukraine and in drafts legislative acts of Ukraine as well as in European regulations and legislation of certain foreign countries are characterized by the author. The proposals for finalization and formal definition of the principles of administrative procedure in the draft law of Ukraine "On administrative procedure" are formulated.

It is determined that the structure of the procedure for the creation of banks contains the following administrative procedures: licensing, registration,

conciliation, licensing. It is substantiated that each procedure carried out consistently when creating a bank corresponds to a certain stage of the bank creation procedure. Proposed author's definitions of the mentioned procedures, as well as deficiencies of their administrative-legal regulation were identified and ways of their solution were proposed.

In particular, the procedure for granting an authorization for concentration by the Antimonopoly Committee of Ukraine during the creation of the bank is described. Some shortcomings have been identified in the implementation of these powers by the Antimonopoly Committee of Ukraine and, taking into account the European experience of legal regulation of the bank creation procedure, it is proposed to amend the Law of Ukraine "On the Antimonopoly Committee of Ukraine", in particular, regarding the procedure for the formation of the Antimonopoly Committee of Ukraine and the decision to grant a permit collectively, and not an individual authorized person. It is proved that the complexity of obtaining a concentration permit for applicants consists in the necessity to independently carry out calculations of its share in the market due to the lack of open statistical information on the total value of banks' assets and the volume of the market of certain banking services in Ukraine and in the region of residence of the applicant. As a result, when preparing information about its market share, the applicant may be provided with false data that will result in statutory liability and refusal to grant the permit. In connection with this, it is proposed to amend the Law of Ukraine "On the Protection of Economic Competition" and the Resolution of the Antimonopoly Committee of Ukraine # 33-r of 19.02.2002 "On Approval of the Regulation on the Procedure for Submission of Applications to the Antimonopoly Committee of Ukraine on Prior Approval of concentration of economic entities".

The registration procedures during the creation of a bank are described - the registration of a legal entity that intends to carry out banking activities, registration of issue of shares and a report on the results of their placement by the National Commission on Securities and Stock Market. The emphasis is placed on the fact

that in the recent years, during the reform process, there was a simplification of the procedure for registration of a legal entity: the list of documents for registration and the period of consideration of documents was shortened, the possibility of submitting documents in electronic form was introduced, the need for clear regulation of the content of the refusal in this proceeding and provision complete information on the reason for the rejection.

As a result of the analysis of the state of the administrative-legal regulation of the procedure for registration of the issue of shares and the report on the results of their placement, a number of shortcomings were identified, including duplication of supervisory powers of the National Commission on Securities and Stock Market with the National Bank of Ukraine, the absence of feedback between the National Commission for Securities securities and stock market and the applicant, etc. To eliminate duplication of functions, amendments to the Law of Ukraine "On Securities and the Stock Market" were proposed.

The conciliation procedures for the creation of banks are characterized, namely: the approval of the charter of a legal entity that intends to carry on banking activities and agree on a significant participation. Analysis of the practice of their implementation allows us to conclude that in connection with the introduction of a legally determined list of documents, requirements to them, grounds for refusal to agree on the statute or acquisition of substantial participation, etc., led to a certain system of closure for the entry of individuals and legal entities on banking market. This allows the National Bank of Ukraine in a "manual mode" to manage economic processes and significantly restrict competition in the investigated sphere, and, accordingly, influence the further development of the banking market. In order to overcome these shortcomings, amendments were introduced to the Law of Ukraine "On Banks and Banking", as well as to the Regulation on the Procedure for Registration and Licensing of Banks, the opening of Separated Subdivisions, approved by the Resolution of the Board of the National Bank of Ukraine dated 08.09.2011 #306.

The state of the administrative legal regulation of the licensing procedure in the procedure of creation of the bank is analyzed and it is proved that, firstly, there are no licensing conditions defined and approved by the National Bank of Ukraine, which must be followed by the licensee. The existence of prudential requirements and approved economic standards is part of the system of control and supervision of the banking system, therefore it is expedient to revise the normative documents by the National Bank of Ukraine in order to bring them into the form of licensing requirements rather than provisions. Secondly, certain weaknesses of the specified procedure have been identified. The National Bank of Ukraine has the opportunity to independently establish the grounds for refusal to grant a license, there is no possibility to obtain the necessary consultations regarding the procedure for preparation and completion of documents, etc. Thirdly, developed countries in the overwhelming majority use permits to conduct banking activities, and not licenses, which indicates the expediency of transition from licensing to licensing procedures in the procedure for the creation of banks. In this regard, the proposed amendments to the Law of Ukraine "On Banks and Banking", the Regulations on the Procedure for Registration and Licensing of Banks, the opening of Separate Units, approved by the Resolution of the Board of the National Bank of Ukraine of 08.09.2011 #306.

The place and role of the National Bank of Ukraine, other authorized bodies for those bodies in the procedure of creation of banks are determined, and measures are proposed to improve the interaction of these bodies in the creation of banks, which will ensure the improvement of the procedure for the creation of banks.

The procedures of establishing banks in the Federal Republic of Germany, the French Republic, the Republic of Poland, the United Kingdom, Canada, the USA and some post-Soviet countries have been analyzed. The common features of the procedure for establishing banks in the specified countries are defined: there is a certain stable list of requirements for the applicant; the beginning of banking activity is possible only after a certain administrative procedure, which includes

the approval of the concentration by the antitrust authority, the approval of the prospectus of the issue (if any) in the supervisory and control body for financial markets, registration of the company in the register; the need for obtaining a permit for banking activity on the basis of a written application to an administrative body; the issue of granting permission for banking activity is primarily attributed to the competence of a separate supervisory authority and control over financial markets, which is separated from the central bank of the country; the independence of the designated supervisory and control body, which is ensured by the order of formation of the governing body of these bodies.

It is argued that the procedure for obtaining banking permits in the legislation of the EU and the EU member states can be considered as the most favored-mode and equal opportunities for entering new entities into the banking services market. The specified mode is realized through the mechanism of cooperation with the applicant and the opportunity to correct the shortcomings of the application and information.

System analysis of the identified problems in the administrative and legal regulation of the procedure for the creation of banks in Ukraine was conducted, the main ways of their solution were proposed: adoption of the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedure"; introduction of amendments to Article 6; supplementing the draft Law by Articles 21, 22; the creation of a single financial market for the supervisory and control body independent of the National Bank of Ukraine, with competence for overseeing banks, insurance companies, securities market participants and other participants in the financial market; Simplification of the procedure for the creation of banks in Ukraine taking into account the trends of the development of the banking services market in the world.

It is proved that the establishment of an independent supervisory authority and control over financial markets is a strategic goal for Ukraine and should be regulated by the Law of Ukraine "On Regulation and Supervision of the Financial Market", the author's concept of which structure is presented in the annexes to the dissertation.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, principles of administrative procedure, bank establishment procedure, structure of bank establishment procedure; registration, authorization, licensing and conciliation procedures in the bank establishment procedure.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

- 1) Лоюк І. А. Становлення адміністративно-правового регулювання процедур створення банків в Україні. *Держава і право. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 66. С. 134–141.
- 2) Лоюк І. А. Особливості реалізації дискреційних повноважень Національним банком України при створенні банків. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 115–120.
- 3) Лоюк І. А. Принципи адміністративної процедури у зарубіжному та вітчизняному законодавстві та їх вплив на процедури реєстрації банків в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 118–123.
- 4) Лоюк І. А. Світові тенденції розвитку процедур ліцензування банків. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 325–329.
- 5) Лоюк І. А. Повідомні процедури в процедурах створення банків. *Право і суспільство*. 2016. № 4 (2). С. 149–154.
- 6) Лоюк І. А. Зарубежный опыт правового регулирования процедур создания банков и пути внедрения его в Украине. *Leges si Viata*. 2016. № 9. С. 73–77.
- 7) Лоюк І. А. Створення банку як предмет адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 125–129.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8) Лоюк І. А. Адміністративні процедури в контексті становлення адміністративно-процедурного законодавства України. *Сучасні проблеми правової системи України*: зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 26 листоп. 2015 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2015. Вип. 7. С. 96–98.

9) Лоюк І. А. Деякі міркування щодо проекту Закону «Про адміністративну процедуру». *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 лип. 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 93–96.

10) Лоюк І. А. Стадії створення комерційних банків в Україні. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 02–03 верес. 2016 р.). Харків: Східноукраїнська наук. юрид. організація, 2016. С. 54–57.

11) Лоюк І. А. Співвідношення адміністративної процедури та адміністративного провадження при створенні банків. *Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 07–08 жовт. 2016 р.). Харків: Східноукраїнська наук. юрид. організація, 2016. С. 61–64.

12) Лоюк І. А. Дозвільні провадження у процедурі створення банків в Україні: історичний аспект. *Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика*: зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18–19 жовт. 2016 р.). Київ: Всеукраїнська громадська організація «Майбутнє країни», 2016. С. 72–74.

13) Лоюк І. А. Процедури створення банків в контексті Комплексної програми розвитку фінансового сектору України. *Концептуальні засади реформування адміністративного та фінансового*

права у сучасних умовах: зб. наук. праць за результатами проведення Всеукраїнського круглого столу (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 166–170.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
 РОЗДІЛ 1. Загальна характеристика процедури створення банків в Україні	
1.1 Створення банку як предмет адміністративно-правового регулювання	13
1.2 Процедура створення банку в Україні та її відповідність принципам адміністративної процедури	30
1.3 Загальна характеристика стадій у процедурі створення банку	58
Висновки до Розділу 1	68
 РОЗДІЛ 2. Адміністративно-правове регулювання стадій у процедурі створення банків в Україні	
2.1 Дозвільна процедура як стадія процедури створення банків	72
2.2 Реєстраційні процедури як стадії процедури створення банків	84
2.3 Погоджувальні процедури як стадії процедури створення банків	97
2.4 Ліцензійна процедура як стадія процедури створення банків	106
Висновки до Розділу 2	116
 РОЗДІЛ 3. Удосконалення адміністративно-процедурних засад створення банків в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду	
3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання створення банків	121
3.2 Основні напрями удосконалення процедури створення банків в Україні	153
Висновки до Розділу 3	167
 ВИСНОВКИ	 175
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	 184
 ДОДАТКИ	 209

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Держава приділяє значну увагу правовому регулюванню банківського сектору, адже це ключовий елемент фінансової системи, який забезпечує створення, рух та перерозподіл грошової маси. Ефективне функціонування банківської системи є запорукою нормального існування держави. Регулювання банківського сектору для держави визначається необхідністю захистити споживачів банківських послуг та мінімізувати ризики цього виду діяльності, які є вищими, ніж в інших сферах економіки. Водночас, законодавчі вимоги щодо банків мають бути збалансованими та враховувати цілі формування стійкості банківського ринку і можливості вільного входження на ринок нових суб'єктів, які забезпечать конкуренцію та розвиток ринку.

Відносини органів державної влади з фізичними та юридичними особами в Україні, створеними за радянським зразком, коли права та інтереси особи мали вторинне значення відносно інтересів держави, досі перебувають в процесі реформування. Така незавершена реформа призводить до появи бюрократичних перепон для реалізації основних прав і свобод, що в подальшому перетворюються на корупціогенні фактори. Це має значний вплив на банківський сектор з огляду на значну контролюючу роль держави в ньому. Саме тому необхідно напрацювати в цій сфері відповідний механізм адміністративно-правового регулювання відносин, який би забезпечив ефективне функціонування та розвиток банківського сектору, захист інтересів учасників банківського ринку, споживачів банківських послуг. З огляду на вищевикладене визначення адміністративно-процедурних засад створення банків, дозволить забезпечити можливість вільного входження на ринок фінансово стійких суб'єктів надання банківських послуг, що мають бездоганну репутацію та відповідають вимогам законодавства.

Важливість напрацювання ефективних адміністративно-процедурних засад створення банків обумовлюється і активізацією дій, спрямованих на наближення до європейських стандартів у сфері банківських послуг у зв'язку з підписанням 21 березня 2014 р. та набуттям чинності 01 вересня 2017 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода), як наслідок, Комплексною програмою розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затвердженою Постановою Правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391 (зі змінами), в якості базового принципу визначено регуляторну апроксимацію фінансових послуг України до правил і норм Європейського Союзу. Це передбачає, що поряд з імплементацією норм Угоди, необхідно впроваджувати регуляторні процедури, поступово приводячи національне законодавство у відповідність до аналогічних процедур Європейського Союзу. До того ж, зазначена Комплексна програма передбачає створення рівних умов для конкуренції у фінансовому секторі, удосконалення законодавства для забезпечення рівного доступу до надання фінансових послуг (вхід на ринок і гарантування рівних умов здійснення професійної діяльності на ринку фінансових послуг).

Саме тому існує потреба у ґрунтовному дослідженні адміністративно-процедурних засад створення банків, їх сутності, принципів здійснення, шляхів удосконалення, а також особливостей відповідних процедур, що існують у розвинутих країнах, зокрема, які входять до Європейського Союзу; теоретичних та практичних аспектів діяльності органів публічної влади, їх ролі в адміністративній процедурі створення банків.

Такий підхід створить умови для подолання негативних явищ в фінансовому секторі, сприятиме розвитку фінансової системи України, реалізації стратегічного бачення держави щодо банківського ринку, виконання умов входження України до Європейського союзу.

Адміністративно-процедурні засади створення банків не були предметом комплексних досліджень у вітчизняній науці адміністративного права. Проте, безперечно, базою для такого дослідження стали праці таких вчених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Т. Ф. Весельська, Н. В. Галіцина, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. Є. Кисіль, В. В. Коваленко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, І. М. Лазарєв, Д. М. Лук'янець, В. Я. Малиновський, О. І. Миколенко, О. В. Морозова, О. М. Музичук, Н. Р. Нижник, О. О. Никольська, Г. С. Одінцова, В. І. Олефір, В. П. Петков, П. М. Рабінович, О. Ю. Синявська, А. А. Стародубцев, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа, С. Д. Хазанов та інші.

Науково-теоретичну базу дисертаційного дослідження становлять також праці вчених, які розглядали теоретичні аспекти адміністративних процедур, зокрема Т. Ф. Весельської, О. В. Заяць, І. О. Картузової, О. С. Лагоди, І. М. Лазарєва, А. М. Луцик, О. І. Миколенко, А. Ю. Осадчого, В. П. Тимошука, Р. С. Тихого, А. М. Школика, А. В. Щерби, В. В. Щепоткіної та інших; науковців у галузі фінансового права, які досліджували публічно-правовий статус банків, зокрема Л. К. Воронової, Н. В. Воротіної, Н. К. Ісаєвої, М. П. Кучерявенка, П. С. Пацурківського, Н. Ю. Пришви та інших; а також праці вчених у галузі банківського права, присвячені правовому статусу банків, правовому режиму здійснення окремих банківських операцій та функціонуванню банківської системи загалом – О. П. Орлюк, І. А. Безклубого, Я. О. Берназюка, В. Л. Кротюка, Т. А. Латковської, А. Г. Пишного, М. В. Плотнікової, О. В. Прилуцького, В. Д. Чернадчука, І. А. Шамрай та інших.

Не менш важливими для вирішення проблем, що пов'язані з стрімкими темпами інформатизації суспільства, зокрема, у банківській сфері розвинутих країн, є роботи таких вчених, як І. В. Арістова, О. А. Баранов, К. І. Беляков, О. Д. Довгань, А. М. Новицький, І. О. Трубін та інших.

Віддаючи належне результатам наукових досліджень з загальних питань адміністративних процедур, слід констатувати, що адміністративно-процедурні засади створення банків потребують глибокого аналізу, зважаючи й на триваючі процеси реформування адміністративного права, що супроводжуються активним обговоренням, а в перспективі – можливим прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”.

Наведене не лише обумовило вибір теми дисертаційного дослідження, а й свідчить про актуальність її наукових положень для теоретичного аналізу стану адміністративно-правового регулювання адміністративної процедури створення банків, а також для визначення нових концептуальних підходів з їх удосконалення.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація спрямована на реалізацію положень Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затвердженої постановою Правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391 (зі змінами).

Робота виконана відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри державно-правових та галузевих правових дисциплін Київського університету права Національної академії наук України в межах науково-дослідної програми Київського університету права Національної академії наук України “Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади” (затверджена Міністерством освіти і науки України; номер державної реєстрації 0108U008955). Тему дисертації затверджено Вченою радою Київського університету права НАН України від 26 квітня 2013 р.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі комплексного опрацювання наукових праць, що

стосуються процедури створення банків та національного і зарубіжного законодавства, визначити сутність та особливості адміністративно-процедурних засад створення банків в Україні, надати науково-обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо їх вдосконалення.

Для досягнення мети були поставлені такі основні *завдання*:

- визначити поняття “створення банку” як предмета адміністративно-правового регулювання;
- надати авторське визначення та охарактеризувати процедуру створення банків в Україні та її відповідність загальним принципам адміністративної процедури;
- з’ясувати генезу адміністративно-правового регулювання створення банків в Україні;
- визначити сутність, зміст та види адміністративних процедур, що здійснюються при створенні банків;
- охарактеризувати стан адміністративно-правового регулювання процедури створення банків в Україні;
- визначити повноваження Національного банку України, інших органів держави у процедурі створення банків;
- здійснити порівняльно-правовий аналіз процедури створення банків в зарубіжних країнах та сформулювати відповідні пропозиції для України;
- запропонувати можливі напрями вдосконалення вітчизняного законодавства, що визначає процедуру створення банків.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при створенні банків в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стала сукупність методів та прийомів наукового пізнання – як загальнонаукових, так і спеціальних: діалектичний, історично-правовий, комплексний, міждисциплінарний, системного аналізу, статистичний, структурно-

функціональний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, формально-юридичний та ін. Особливості об'єкта і предмета дослідження, його мета і завдання обумовили використання таких методів: історично-правовий – при розгляді генези адміністративно-правового регулювання створення банків в Україні (підрозділ 1.1); діалектичний – адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні розглядаються в нерозривному зв'язку його категоріального, нормативного, інституційного, інструментально-технологічного елементів (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1–2.4); порівняльно-правовий – при аналізі зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання створення банків (підрозділ 3.1); структурно-функціональний – при визначенні повноважень Національного банку України, інших органів держави у процедурі створення банків (підрозділи 2.1–2.4); системного аналізу – для співставлення різноманітних нормативно-правових актів з метою з'ясування їх впливу на відносини, що виникають при створенні банків (підрозділи 1.2, 2.1–2.4). Логіко-семантичний метод дозволив дослідити понятійний апарат, визначити поняття, зміст та сутність адміністративної процедури, процедури створення банків та її принципів, стадій процедури створення банків (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1–2.4). Використання статистичного методу сприяло узагальненню юридичної практики, аналізу емпіричної інформації, пов'язаної з темою дисертаційного дослідження (підрозділ 3.2). За допомогою формально-юридичного методу було досліджено зміст правових норм, які регулюють процедуру створення банків в Україні та сформульовано пропозиції щодо їх удосконалення (підрозділи 2.1–2.4, 3.2). Метод узагальнення використано для формулювання прикінцевих положень проведеного дослідження.

Науково-теоретичною основою дисертації є теоретико-методологічні розробки та монографічні дослідження вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузях адміністративного, фінансового, банківського, інформаційного права.

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші підзаконні нормативно-правові акти. Також було використано

нормативно-правову базу зарубіжних країн, зокрема, ФРН, Французької Республіки, Польщі, Канади, США, деяких пострадянських країн, а також документи Європейського Союзу.

Емпіричну базу дослідження становлять звітні матеріали щодо діяльності Національного банку України у 1991–2018 роках.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним дослідженням теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового регулювання процедури створення банків в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду у зазначеній сфері. У дисертаційній роботі:

уперше:

- запропоновано процедуру створення банків визначати як встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених на те органів щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації права фізичних і юридичних осіб на створення банків, що включає реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, погоджувальні процедури;

- доведено, що процедура створення банків включає декілька стадій, які відповідають певним адміністративним процедурам, які відносно самостійні, однак, логічно пов'язані між собою єдиною метою та вчиняються у визначеній законодавством послідовності;

- визначено особливості процедури створення банку: 1) це встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених на те органів, який передбачає відкриття окремої адміністративної справи для кожної окремої адміністративної процедури; 2) кожна адміністративна справа порушується за окремою заявою, які подаються різними особами: засновниками (їх уповноваженими особами) до реєстрації юридичної особи та самою юридичною особою після реєстрації; 3) розгляд заяв здійснюється різними уповноваженими на те органами; 4) розгляд кожної із адміністративних справ завершується прийняттям окремого адміністративного рішення/акту; 5) через діяльність уповноважених органів, залучених до

процедури створення банку, здійснюється реалізація права фізичних і юридичних осіб на створення банків;

- здійснено періодизацію розвитку адміністративно-правового регулювання створення банків в Україні;

- в межах процедури створення банків виділено та охарактеризовано дозвільну, реєстраційну, погоджувальну та ліцензійну процедури; зазначені процедури розглянуто системно, із застосуванням єдиного підходу до їх вивчення, як окремі процедури та стадії у процедурі створення банку;

- охарактеризовано процедури створення банків в Європейському Союзі, у ФРН, Французькій Республіці, Польщі, Канаді, США, деяких пострадянських країнах та здійснено порівняльно-правовий аналіз таких процедур;

- запропоновано напрями вдосконалення адміністративно-процедурних засад створення банків в Україні;

удосконалено:

- визначення понять: загальної адміністративної процедури, дозвільної процедури, реєстраційної процедури, погоджувальної процедури, ліцензійної процедури;

набули подальшого розвитку:

- співвідношення понять “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження”, “стадія адміністративної процедури”;

- характеристика принципів, на яких має ґрунтуватися процедура створення банків;

- розуміння структури адміністративної процедури;

- засади побудови банківської системи відповідно до європейських стандартів.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою роботою. Основні теоретичні положення та розробки, які характеризують її наукову новизну, теоретичне і практичне значення результатів, одержані дисертантом особисто.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення дисертації були та можуть бути використані:

у науково-дослідній сфері – в подальших наукових дослідженнях загальних та спеціальних питань, пов'язаних із удосконаленням порядку здійснення адміністративної процедури створення банків та розроблення програм і концепцій розвитку банківського сектору, під час написання підручників, навчальних посібників, довідкової та методичної літератури, монографій з цих питань;

у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін адміністративно-правової спрямованості (довідка Академії праці, соціальних відносин і туризму про впровадження в навчальний процес результатів наукового дослідження від 10 січня 2019 р.);

у правотворчій діяльності, що спрямована на вдосконалення нормативно-правових актів, які регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням адміністративної процедури створення банків (довідка Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування про впровадження результатів дисертаційної роботи від 17 січня 2019 р. № 352/01-155);

у правозастосовній сфері – у практичній діяльності органів публічної адміністрації.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення, теоретичні та практичні висновки дисертації були обговорені та схвалені на засіданні кафедри державно-правових та галузевих правових дисциплін Київського університету права Національної академії наук України. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені на: VII Міжнародній науково-практичній конференції “Сучасні проблеми правової системи України” (м. Київ, 26 листопада 2015 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції “Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення” (м. Запоріжжя, 22–23 липня

2016 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції “Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства” (м. Харків, 02–03 вересня 2016 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції “Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин” (м. Харків, 07–08 жовтня 2016 р.; матеріали опубліковано); II Міжнародній науково-практичній конференції “Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика” (м. Київ, 18–19 жовтня 2016 р.; матеріали опубліковано); Всеукраїнському круглому столі “Концептуальні засади реформування адміністративного та фінансового права у сучасних умовах” (м. Київ, 02 листопада 2018 р.; матеріали опубліковано).

Публікації. Основні положення дисертації викладені в 13 публікаціях, з яких: 7 опубліковано у фахових наукових виданнях, 6 з яких – у фахових юридичних виданнях України, 1 – у міжнародному науково-практичному правовому журналі (Республіка Молдова) та тези 6 доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та круглих столах.

Структура та обсяг дисертації побудована відповідно до мети і завдань, складається з вступу, трьох розділів, які поділені на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. **Загальний обсяг дисертації** становить 218 сторінок, з них основний текст – 183 сторінки, список використаних джерел на 27 сторінках (245 найменувань), додатки – на 8 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРИ СТВОРЕННЯ БАНКІВ В УКРАЇНІ

1.1 Створення банку як предмет адміністративно-правового регулювання

В першу чергу, з метою з'ясування питання, що являє собою створення банку з позиції його адміністративно-правового регулювання, варто відповісти на питання, що таке банк. Це також дасть можливість визначити момент початку та завершення створення банку, якщо розглянути їх через призму адміністративного права.

В загальному вигляді, вивченню поняття “банк” присвячено досить багато наукових праць, зокрема, таких вчених як М. М. Агарков [1], З. М. Васильченко [2], Ю. В. Ващенко [3], А. А. Вишневський [4], Д. О. Гетманцев [5], О. М. Горбунова [6], І. Б. Заверуха [7], О. А. Підопригора [8], А. О. Селіванов [9], Т. В. Савелко [10], О. А. Костюченко [11; 12], О. О. Качан [13], О. П. Орлюк [14] та ін.

Проведений нами їх аналіз виявив наявність розмаїття поглядів на це поняття та чіткий розподіл підходів до визначення поняття “банк” у різних правових системах, на що у своєму дослідженні вказує О. П. Орлюк [14, с. 6]. Так, країни, що належать до континентальної системи права, розглядають банки через сукупність здійснюваних ними функцій. У країнах англосаксонської правової системи акцент з поняття “банк” зміщений на регулювання банківської діяльності, тобто правил (наприклад, умов договорів), які застосовуються в банківській практиці [4, с. 6].

Певним чином погляди вчених щодо визначення поняття “банк” можна згрупувати наступним чином: 1) банк – це установа; 2) банк – кредитна організація або інститут чи фінансово-кредитна установа, або

кредитно-фінансове підприємство; 3) юридична категорія “банк” пов’язується зі статутом і дозволеною банківською діяльністю; 4) поняття “банк” визначається шляхом перерахування окремих функцій, що виконуються ним, найчастіше ототожнюючи функції банків із певними напрямками чи видами їх діяльності, а іноді просто з окремими операціями [10, с. 32–35].

Для прикладу, О. А. Підопригора зазначає, що “банки – це установи, функцією яких є кредитування суб’єктів господарської діяльності та громадян за рахунок залучення коштів підприємств, організацій, населення та інших кредитних ресурсів, касове та розрахункове обслуговування народного господарства, виконання валютних та інших банківських операцій, передбачених законом” [8, с. 224]. Інші науковці вважають, що банк – це кредитна організація, яка має виняткове право здійснювати в сукупності певні банківські операції [6, с. 25]. Дещо інший підхід спостерігаємо у О. О. Качан, на думку якого банк – це такий ступінь розвитку кредитних відносин, при якому кредитні, грошові та розрахункові операції в їх сукупності зосереджуються в єдиному центрі [13, с. 6].

І. Б. Заверуха розглядає банк як особливу категорію підприємств – фінансових посередників. Фінансове посередництво передбачає залучення коштів від інвестора (вкладника) та інвестування (вкладення) цих коштів з метою одержання прибутку. Фінансові посередники займають позицію між інвестором та кінцевим споживачем вкладених коштів. Інвестор при фінансовому посередництві вступає у відносини виключно з посередником, а не з фірмою чи проектом, у який вкладено кошти [7, с. 34]. Подібну позицію займає і З. М. Васильченко, яка трактує банк як грошово-кредитного посередника, що найбільшою мірою пристосований до концентрації та збереження грошових ресурсів і примноження капіталів, для якого прибуток втрачає своє особливе значення як єдина цільова величина, а стратегія розвитку та функціонування загалом визначається самодостатньою конкурентною поведінкою як самостійного інституту в економіці

держави [2, с. 11–23].

Звертаючись до зарубіжного досвіду з цього питання, варто згадати, що у законодавстві Європейського Союзу поняття банку в якості кредитного інституту було закріплено Першою Директивою Ради 77/780/ЄЕС “Про координування законів, постанов та адміністративних положень щодо початку та ведення діяльності кредитних установ” від 12 грудня 1977 р. (надалі – Перша Директива). За цією Директивою, “кредитна установа” означає підприємство, яке займається одержанням від населення депозитів чи інших коштів, що підлягають погашенню, і наданням кредитів за свій власний рахунок. Усі наступні нормативні акти ЄС, які стосувалися питань регулювання діяльності кредитних інститутів, виходили саме із поняття кредитного інституту, наданого Першою Директивою [15].

Зважаючи на викладене, важко не погодитися з думкою М. М. Агаркова про те, що “не існує такого логічно правильно побудованого визначення, яке б точно відповідало тому поняттю, яке мають на увазі, користуючись терміном “банк” [1, с. 9]. Саме тому, в подальшій роботі вважаємо за необхідне спиратися на визначення банку, наведене у Законі України “Про банки і банківську діяльність” (надалі – Закон про банки), а саме: “банк – юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків” [16]. Саме це визначення, на думку Д. О. Гетманцева, поклало край суперечкам щодо поняття банку [5, с. 11]. На нашу думку, таке визначення поняття “банк” є доволі прийнятним для цілей цього дослідження, адже ґрунтується на класичному підході континентальної системи до розуміння цього терміну [3, с. 13; 17, с. 125].

В цьому визначенні варто розглянути всі складові компоненти, які, згідно Закону про банки, надають можливість визначити певну особу в якості банку, а саме:

по-перше, це має бути юридична особа;

по-друге, така особа має виключне право надавати банківські послуги на підставі банківської ліцензії;

по-третє, відомості про таку особу мають бути внесені до Державного реєстру банків.

Зважаючи на це, можемо висунути припущення, що створення банку завершується моментом внесення даних про таку юридичну особу до Державного реєстру банків, та, в подальшому, обґрунтувати зазначене припущення [17, с. 126].

Для визначення моменту початку та завершення процедури створення банку, що є важливим для мети цієї роботи, доцільно насамперед звернутись до наукових джерел, присвячених питанням створення банків. Зокрема, І. А. Шамрай, дослідивши деякі аспекти створення фінансових установ, запропонувала авторський погляд на співвідношення понять “створення банку” і “державна реєстрація банку”. Так, за її думкою, в стадію створення банку до початку державної реєстрації входить прийняття рішення про його заснування, підписання установчого (засновницького) договору, підготовка проекту статуту. Стадія державної реєстрації банку розпочинається, коли всі зазначені документи підготовлені та весь сформований пакет, згідно із законодавством, передається уповноваженим органам для його державної реєстрації [18, с. 39]. Щодо віднесення ліцензування до створення банків, І. А. Шамрай, з одного боку, наводить міркування, що підтверджують необхідність включення ліцензування до створення банків, зокрема: “...державна реєстрація і ліцензування є інтегрованим процесом, що являють собою єдиний акт, особливо це стосується порядку створення банків” [18, с. 21] та вказує, що створення фінансової установи не має сенсу без наміру здійснювати надання певних фінансових послуг [18, с. 41]. З іншого боку, авторка доводить, що “ліцензування не є елементом процесу створення фінансової установи, однак нерозривно пов’язане з кінцевою метою вказаного процесу: входження фінансової установи на ринки фінансових послуг в якості повноцінного їх учасника” [18, с. 42]. Саме для пояснення

останнього нею було застосовано поняття “легітимація фінансових установ”.

На нашу думку, доволі складно погодитись з вказаною позицією І. А. Шамрай, оскільки, по-перше, як зазначає сам науковець, метою створення будь-якої фінансової установи є утворена фінансова установа, тому ліцензування є частиною процедури її створення. По-друге, в своїй роботі, присвяченій організаційно-правовим засадам створення банків в Україні, вона спиралась на діюче на той час законодавство, в якому окремо регулювались процедури реєстрації банку і видачі ліцензії на здійснення банківських операцій Національний банком України. На сьогодні законодавство суттєво змінилось, отже наявні підстави для проведення нових досліджень та, вочевидь, формування нових висновків.

О. В. Прилуцький доводить, що процес створення банків, згідно з чинним законодавством, складається з 3-х основних етапів: а) підготовча робота; б) державна реєстрація банку як юридичної особи; в) одержання ліцензії [19, с. 56]. Можемо підтримати позицію вченого, за якою ліцензування віднесено до “процесу створення банку”, однак слід вказати, що така окрема стадія у цьому процесі, як створення акціонерного товариства, науковцем не згадується.

О. А. Костюченко, характеризуючи створення комерційних банків, не виділяє окремих стадій, проте вказує, що цей процес є досить складною процедурою, пов’язаною з оформленням численних документів, добором кваліфікованих кадрів, вибором відповідного приміщення, забезпеченням його необхідним обладнанням тощо [12, с. 95]. В навчальному посібнику, створеному колективом авторів, за загальною редакцією А. О. Селіванова, зазначається, що реєстрація та ліцензування банків – це початкові стадії банківського нагляду [9, с. 251]. М. А. Пожидаєва виділяє наступні етапи створення банку: 1) погодження статуту банку, 2) державна реєстрація, 3) набуття статусу банку з моменту отримання ліцензії та внесення до реєстру банків [20, с. 60].

Віддаючи належне проведеним науковим дослідженням, вважаємо, що

в даних роботах, хоча й здійснювався певний аналіз порядку створення банків, однак, не з точки зору процедурних аспектів.

На нашу думку, слушними є висновки, що вказують на необхідність включення ліцензування до створення банків, адже, спираючись на встановлену в Законі про банки ознаку банку – включення до Державного реєстру банків, та враховуючи вимоги пункту 1.3. глави 1 розділу III Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 08 вересня 2011 р. № 306 (надалі – Положення № 306), Національний банк України вносить відомості про юридичну особу до Державного реєстру банків одночасно з прийняттям рішення про надання банківської ліцензії [21].

Таким чином, створення банків слід розглядати як діяльність, що включає в себе проведення підготовчих заходів для створення банку, його державну реєстрацію та ліцензування.

Водночас, якщо розглядати створення банку як адміністративну процедуру, то варто згадати ознаки адміністративних процедур, що напрацьовані наукою адміністративного права (на чому ми зупинимось більш детально у наступних підрозділах), а саме: врегульована адміністративним законодавством, здійснюється у сфері публічно-правових відносин, пов'язана з діяльністю уповноважених державою органів і супроводжується використанням ними владних повноважень, визначає саме дії уповноважених державою органів, а не відносини між окремими особами, завершується прийняттям адміністративного рішення, що оформлюється відповідним актом, прийняте по справі рішення має індивідуальний характер застосування [22, с. 7; 23, с. 199].

Враховуючи вищевикладене, можемо стверджувати, що створення банку включає в якості визначального етапу проходження адміністративної процедури; процедура створення банку починається з подання зацікавленими у створенні банку особами визначених законодавством

документів до уповноваженого органу та завершується прийняттям рішення про надання ліцензії, видачею такої ліцензії та внесенням відомостей до Державного реєстру банків [24, с. 55–56].

Для подальшого розвитку дослідження процедури створення банку на цьому етапі слід зупинитися на питаннях становлення вітчизняного законодавства, що регулює створення банків з точки зору адміністративно-правового регулювання. Це дозволить, як вдало зазначає Д. М. Лук'янець, зрозуміти специфіку керуючого суб'єкта – держави, аналізуючи характер її цілеспрямованих, організуючих і регулюючих дій [25, с. 56] у досліджуваній сфері.

Так, проведений нами аналіз дозволяє визначити чотири періоди в адміністративно-правовому регулюванні процедури створення банків. Виокремлення цих періодів пов'язано з істотними змінами у процедурі створення банків. Під такими змінами розуміємо, в першу чергу, зміну переліку адміністративних процедур, що застосовувались при створенні банку; по-друге, появу додаткових процедур у процедурі створення банку; по-третє, залучення до створення банків нових органів влади.

Подальше, більш глибоке вивчення вказаних змін та їх аналіз дає можливість зробити висновок: зміна законодавства ніяким чином не сприяла полегшенню чи спрощенню процедури, а навпаки, з кожним новим періодом у процедурі створення банків відбувалось посилення регуляторного тиску [26, с. 140].

Важливо з'ясувати, як ускладнювались процедури з часом та як змінювалась компетенція Національного банку України при цьому, а також надати оцінку процедурам, що сформувались, з точки зору виконання основних завдань адміністративно-правового регулювання створення банків та зменшення корупційних ризиків.

Перший період: 1991–1996 роки.

Часом виникнення процедури створення банку в незалежній Україні слід вважати 20 березня 1991 р. – дату прийняття Закону Української

Радянської Соціалістичної Республіки “Про банки і банківську діяльність” [27] (надалі – Закон від 1991 року). Закон від 1991 року було введено в дію з 01 травня 1991 р. згідно Постанови Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки “Про порядок введення в дію Закону України “Про банки і банківську діяльність”” від 20 березня 1991 р. № 873-XI [28]. Законом від 1991 року визначались правові основи банків, порядок створення і основні принципи їх діяльності згідно з Декларацією про державний суверенітет України та Законом Української РСР “Про економічну самостійність Української РСР”. Зокрема, Законом від 1991 року встановлювалось:

1) банківська система є дворівневою і складається з Національного банку України та комерційних банків, у тому числі Зовнішньоекономічного банку Української РСР, Ощадного банку Української РСР, республіканських та інших комерційних банків різних видів і форм власності;

2) банки – це установи, функцією яких є кредитування суб’єктів господарської діяльності та громадян за рахунок залучення коштів підприємств, установ, організацій, населення та інших кредитних ресурсів, касове та розрахункове обслуговування народного господарства, виконання валютних та інших банківських операцій. Банки є юридичними особами, економічно самостійними і повністю незалежними від виконавчих та розпорядчих органів державної влади в рішеннях, пов’язаних з їх оперативною діяльністю, а також щодо вимог і вказівок, які не відповідають чинному законодавству;

3) регулятор банківського ринку – Національний банк України;

4) визначався перелік операцій, які відносяться до банківських.

В частині регулювання процедури створення банку, Закон від 1991 року встановлював, що Національний банк України надає дозвіл на створення на території республіки комерційних банків шляхом їх реєстрації. Для реєстрації банків Національним банком України передбачалось ведення Республіканської книги реєстрації банків. Тільки після реєстрації у вказаній

книзі комерційні банки набували статусу юридичної особи, а іноземні банки та банки інших республік, їх філіали і представництва могли здійснювати банківські операції.

Законом від 1991 року передбачалась процедура ліцензування, яка застосовувалась лише при створенні комерційних банків за участю іноземних юридичних та фізичних осіб; також ліцензія видавалась на здійснення комерційними банками операцій в іноземній валюті в республіці та за кордоном.

Крім Закону від 1991 року, для більш детального врегулювання процедури реєстрації банків, Національним банком України було затверджено Тимчасове положення про порядок створення, реєстрації комерційних банків і здійснення нагляду за їх діяльністю (Протокол № 16 від 17 липня 1992 р.) [29] (далі – Тимчасове положення).

Законом від 1991 року встановлювались вимоги до банків, що реєструвались:

1) комерційні банки різних видів і форм власності створюються на акціонерних або пайових засадах;

2) засновниками, акціонерами (учасниками) комерційних банків можуть бути юридичні та фізичні особи, за винятком Рад народних депутатів усіх рівнів, їх виконавчих органів, політичних і профспілкових організацій, спілок і партій, громадських фондів. Частка будь-якого із засновників, акціонерів (учасників) не повинна перевищувати 35 відсотків статутного фонду комерційного банку;

3) статутний фонд комерційного банку формується за рахунок коштів акціонерів або пайових внесків засновників (учасників) банку; забороняється використовувати для формування статутного фонду бюджетні кошти, кошти, одержані в кредит та під заставу.

Тимчасовим положенням встановлювались додаткові вимоги до банків, що реєструвались:

1) комерційні банки залежно від способу формування статутного

фонду можуть створюватись у вигляді акціонерних товариств або товариств з обмеженою відповідальністю;

2) вклад акціонерів і учасників у статутний капітал комерційного банку може здійснюватися у вигляді:

- грошових коштів у валюті, що знаходиться в обігу в Україні та іноземній валюті;
- майна та пов'язаних з ним майнових прав.

Важливим аспектом для розгляду процедур цього періоду є визначення саме моменту створення банку. Виходячи зі змісту статті 7 Закону від 1991 року, створення банку пов'язується з моментом його реєстрації.

Враховуючи вимоги Закону від 1991 року та Тимчасового положення, процедура створення банку в перший період виглядала наступним чином:

1. До управління Національного банку України, за місцем створення банку подавалась заява про реєстрацію статуту банку та документи, визначені законодавством.

Управління Національного банку України готувало висновок про:

- фінансовий стан і репутацію засновників банку, наявність власних коштів для внеску в статутний фонд банку і підтвердження про внесок на тимчасовий рахунок коштів статутного фонду кожним засновником у передбачених законодавством розмірах;

- відповідність приміщення банку з касовим вузлом технічним вимогам;

- забезпеченість засобами машинної обробки банківської інформації, засобами і каналами зв'язку для складання щоденного балансу і якісного проведення розрахунків, у тому числі міждержавних;

- професійну придатність і репутацію Голови Правління (директора) банку, головного бухгалтера;

- забезпеченість кваліфікованими кадрами.

2. Пакет поданих до управління документів (статут банку в 4-х примірниках) і висновок регіонального управління Національного банку

передавались до Національного банку України. Документи для реєстрації банку розглядали і готували свої висновки такі управління НБУ: банківського нагляду, банківського обслуговування, валютно-економічне, емісійно-касових операцій, юридичне. Рішення про реєстрацію комерційного банку приймало Правління Національного банку України.

Таким чином, перший період становлення процедури створення банку характеризується тим, що для створення банку достатньо було проходження однієї процедури реєстрації. Результатом такої простої процедури створення була кількість банків, що з'явились у цей період на банківському ринку: протягом 1991–1993 років було зареєстровано 137 банків. Зазначене варто вважати позитивним показником, так як легкість входження на ринок банківських послуг сприяла розвитку банківського сектору та появі приватних банків.

Водночас до 1996 року на банківському ринку склалась достатньо складна кризова ситуація, в результаті чого прямими банкрутами стали 45 банків та 60 опинилися у стані прихованого банкрутства [30, с. 47]. Така нестійкість банківської системи була зумовлена переважно відсутністю адекватної системи пруденційного нагляду і контролю за діяльністю банків. І хоча процедури реєстрації банків потребували удосконалення, однак мала бути збережена простота входження на ринок банківських послуг.

Другий період: 1996–2001 роки.

01.02.1996р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність”” № 24/96-ВР (далі – Закон від 1996 року), яким започатковано новий підхід до реєстрації банків і перехід до наступного періоду становлення процедури створення банків [31].

Визначальним явищем, що ознаменувало цей період, було введення ліцензування. Зокрема, передбачалось, що Національний банк України дає дозвіл на створення в Україні комерційних банків шляхом їх реєстрації та видає ліцензії на виконання банківських операцій.

Цей період можна вважати певним переходом до сучасного стану

розуміння адміністративної процедури загалом, і процедури створення банку, зокрема. Так, Закон від 1996 року пов'язував створення банку саме з його реєстрацією Національним банком України. Однак, банківські операції банк міг проводити лише після отримання ліцензії. Положення про порядок створення і реєстрації комерційних банків та про порядок ліцензування банків в Україні, затверджене постановою Правління Національного банку України № 77 від 27 березня 1996 р. (надалі – Положення № 77) прямо передбачало наступне: комерційний банк вважається створеним і набуває статусу юридичної особи з моменту його реєстрації в Національному банку України, однак проводити банківські операції банк міг тільки після отримання дозволу Національного банку України у вигляді ліцензії [32]. Тобто, наявним є певне неузгодження моменту створення банку та здійснення банківської діяльності, адже без права на її здійснення особа не може працювати як банк. Однак, незважаючи на існування такої практики, ми дотримуємось поглядів щодо необхідності вважати ліцензійну процедуру частиною процедури створення банку.

З прийняттям Закону від 1996 року та Положення № 77 процедура створення банку виглядала наступним чином.

1. *Реєстраційна процедура.* Для реєстрації комерційного банку необхідно було подати документи до регіонального управління Національного банку України за місцем створення банку. Документи мали бути подані протягом двох тижнів після аудиторської перевірки фінансового стану засновників. Регіональне управління Національного банку України після отримання документів протягом двох тижнів перевіряло фінансовий стан, платоспроможність і репутацію акціонерів (учасників) банку, наявність вільних власних коштів для внеску до статутного фонду банку, наявність приміщення, професійну придатність і репутацію керівників банку. За результатами перевірки готувались висновки. Після того, документи в 4-х примірниках передавались до Національного банку України, де розглядались відповідними департаментами. Результат розгляду направлявся до Комісії

Національного банку України з питань нагляду і регулювання діяльності банків. Крім того, проводилась співбесіда з керівниками майбутнього банку. Рішення про реєстрацію банку з іноземним капіталом приймало Правління Національного банку України, а комерційного банку з національним капіталом – Комісія з питань нагляду і регулювання діяльності банків. У випадку позитивного рішення про реєстрацію банку у Республіканську книгу реєстрації банків, валютних бірж та інших фінансово-кредитних установ вносився відповідний запис. Час, який мав пройти від дати подачі документів до дати запису у вказану книгу, становив один місяць з дня одержання всіх документів і висновків Національним банком України.

2. Ліцензійна процедура. Для отримання ліцензії на здійснення банківських операцій передбачався наступний порядок дій. Комерційний банк звертався до Національного банку України з клопотанням про отримання ліцензії на здійснення операцій. Разом з пакетом документів комерційний банк подавав до регіонального управління Національного банку України клопотання про надання висновку щодо їх відповідності встановленим вимогам. У двотижневий термін з дня отримання повного пакету документів регіональне управління розглядало його на предмет дотримання банком встановлених вимог, готувало висновок щодо можливості надання банку ліцензії на здійснення перелічених у клопотанні банківських операцій та готовності банку до їх здійснення і надсило пакет документів поштою до Національного банку України. Далі департамент банківського нагляду Національного банку України розглядав подані документи разом з висновком регіонального управління на предмет їх відповідності чинному законодавству, нормативним актам Національного банку України, вимогам, на підставі яких здійснюється ліцензування. Після розгляду пакету документів Департамент банківського нагляду НБУ готував висновок щодо можливості надання банку ліцензії на здійснення певних операцій з переліком таких операцій та видів діяльності і подавав пакет документів з висновком на розгляд Комісії з питань нагляду і регулювання

діяльності банків для прийняття рішення про надання ліцензії. Ліцензія набувала чинності з моменту прийняття відповідного рішення Комісією з питань нагляду та регулювання діяльності банків за поданням Департаменту банківського нагляду і здійснення відповідного запису в Книзі реєстрації наданих ліцензій [33].

Як свідчать статистичні дані, протягом цього етапу не спостерігалось значних коливань кількості банків. На 01 червня 2000 р. в Україні зареєстровано 196 банків, з них реально функціонували – 150. У режимі фінансового оздоровлення знаходяться 28 банків, 37 – підлягають ліквідації [34].

Третій період: 2001 рік – червень 2011 року

Третій період пов'язаний з прийняттям 07 грудня 2000 р. Закону України “Про банки і банківську діяльність” № 2121-III (далі – Закон від 2000 року) [16].

Згідно цього Закону, процедура створення банку набула більш формалізованого, регламентованого характеру. До існуючих реєстраційної та ліцензійної процедур, додалась нова – дозвільна процедура, що включала в себе:

- 1) отримання дозволу на придбання істотної участі в банку;
- 2) отримання дозволу на здійснення інших, ніж банківські, операцій.

Саме поняття “істотної участі” стало певною новелою, що дозволило виділити ці зміни як окремий період становлення адміністративної процедури створення банків, адже з його введенням Національний банк України прийняв нову функцію – контроль за власниками банків. Таким чином, під регуляторний вплив Національного банку України потрапляли не тільки функціонуючі банки, а й їх власники. Введення контролю істотної участі передбачало введення окремої процедури.

Для забезпечення виконання вимог Закону від 2000 року та з метою впровадження значних його змін на заміну Постанови № 77 була прийнята нова постанова Правління Національного банку України № 275 від 17 липня

2001 р., якою було затверджене Положення про порядок видачі банкам банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій (далі – Постанова № 275) [35], а постановою Правління Національного банку України № 375 від 31 серпня 2001 р. – Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень (далі – Постанова № 375) [36].

Процедура створення банку у той період виглядала наступним чином:

1. *Реєстраційна процедура*, визначена Постановою № 375, передбачала, в першу чергу, подання документів, надалі учасники банку сплачували кошти у розмірі підписного капіталу [36].

Протягом місяця після отримання документів територіальне управління Національного банку України за місцезнаходженням банку готувало висновок за результатом оцінки фінансового стану, платоспроможності учасників банку, наявності власних коштів для внеску, наявності приміщення, ділової репутації та професійної придатності керівників банку, відповідності установчих документів банку вимогам чинного законодавства України. Після отримання висновків пакет документів подавався до Національного банку України, кандидати на посади голови правління і головного бухгалтера проходили співбесіду. Рішення про реєстрацію банку з іноземним капіталом приймало Правління Національного банку України, а комерційного банку з національним капіталом – Комісія з питань нагляду і регулювання діяльності банків. Зареєстрованому банку надавалось свідоцтво про державну реєстрацію банку, інформація про реєстрацію вносилась до Державного реєстру банків [16].

2. *Дозвільна процедура у зв'язку з придбанням істотної участі в банку.*

У випадку придбання особою прямо чи опосередковано істотної участі у банку, що складала 10, 25, 50 та 75 відсотків статутного капіталу, необхідним було проходження дозвільної процедури – отримання письмового дозволу на придбання істотної участі в Національному банку України. Документи для отримання цього дозволу подавалися одночасно з

документами для реєстрації окремим пакетом, дозвіл надавався одночасно з державною реєстрацією банку.

3. Ліцензійна процедура. Ліцензування банківських операцій регулювалось окремим нормативним документом – Постановою № 275 [35]. Нею передбачалось надання банківських ліцензій на здійснення банківських операцій та письмових дозволів на здійснення інших операцій в певному порядку. Зокрема, банк для отримання банківської ліцензії подавав до територіального управління або генерального департаменту банківського нагляду Національного банку України визначені законодавством документи. Зазначені підрозділи Національного банку України розглядали документи та перевіряло їх комплектність. При цьому заявник перевірявся на відповідність встановленим умовам, у разі потреби з проводилась співбесіда з керівниками банку. У разі відсутності визначених документів, вони повертались їх заявнику. Після цього готувався висновок про дотримання банком вимог законодавства, готовність банку до здійснення операцій, який не пізніше двотижневого строку передавався до Генерального департаменту банківського нагляду. Генеральний департамент банківського нагляду розглядав отримані документи банку та висновок територіального управління щодо їх відповідності вимогам чинних законодавчих актів України та нормативно-правових актів Національного банку України та готував висновок про можливість видачі банку банківської ліцензії, письмового дозволу, ліцензій на виконання окремих операцій і подавав проект відповідного рішення на розгляд Комісії Національного банку України. Комісія Національного банку України протягом одного місяця з дня отримання повного пакета документів приймала рішення про видачу банківської ліцензії [16].

Подальше ускладнення процедури створення банку істотно не вплинуло на кількісні показники банківських установ за цей час. Особливістю цього періоду є значне зростання кількості банків, що мали в статутних фондах іноземний капітал.

Четвертий період: з червня 2011 року – по теперішній час.

Початок нового періоду у процедурі створення банку пов'язаний з прийняттям 15 лютого 2011 р. Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків” № 3024-VI [37]. На виконання вимог цього Закону, Правлінням Національного банку України прийнято Положення № 306, яким затверджено Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів та Положення про порядок подання відомостей про структуру власності [21].

Через вказані зміни процедура створення банку занадто ускладнилась, були введені нові процедури, зокрема, погодження статуту банку, що мав намір здійснювати банківську діяльність; сформувалися певні негативні явища – супроводжувалась підготовкою значного обсягу документів, що були перевантажені формалізмом та посиленням регуляторного тиску. Як наслідок, без встановлення зворотного зв'язку із Національним банком України та неформального попереднього погодження на входження особи на банківській ринок, створити банк фактично неможливо. При цьому, Національний банк України має право, а не обов'язок вказаний зворотній зв'язок надати. Саме в цьому приховані можливості для вчинення корупційних діянь посадовими особами Національного банку України.

Таким чином, на сьогодні, на нашу думку, відсутні будь-які підстави говорити про рівні можливості вільного доступу осіб до надання банківських послуг. Зволікання з вирішенням цих проблем призведе до усунення України від процесів розвитку ринку банківських послуг, які відбуваються в усьому світі, зниження конкуренції і подальшого розподілу ринку між існуючими “гравцями”.

1.2 Процедура створення банку в Україні та її відповідність принципам адміністративної процедури

З огляду на предмет нашого дослідження, важливо з'ясувати співвідношення понять “процедура створення банку” та “адміністративна процедура”. Усвідомлення необхідності розглядати процедуру створення банку через призму адміністративної процедури є важливим аспектом для системного розвитку адміністративної діяльності держави. Визнання верховенства прийнятих в цивілізованому світі принципів адміністративної процедури при створенні банків, про що йдеться в цій роботі, забезпечить вирішення багатьох проблем банківського сектору. Спираючись на висновки О. М. Резніка, можемо говорити про те, що саме виважений підхід до побудови адміністративних процедур, що поєднає в собі адміністративні, економічні та соціально-психологічні методи [38], дозволить максимально ефективно забезпечити економічний розвиток та фінансово-економічну стабільність в державі [39, с. 69–72].

Важливо також дослідити співвідношення понять “процедура створення банку” та “адміністративна процедура” з огляду на процеси розвитку адміністративного права, його тенденцій та цілей реформ адміністративно-правових відносин в Україні, а також необхідності відповідати міжнародним правовим, зокрема, європейським стандартам. Не можна не погодитись з думкою науковців про те, що перехід до ринкових засад потребує більшої незалежності економіки від держави і активного використання відповідних важелів і методів ринкової регуляції [40, с. 185–186].

В цьому аспекті необхідно, насамперед, визначити існуючі сьогодні в науці адміністративного права позиції щодо поняття “адміністративна процедура”.

Слід зазначити, що на даному етапі розвитку України нові доктринальні підходи у відносинах держави та громадян, відмінні від встановлених радянською системою, набувають завершеної форми у вигляді системи обслуговування державою потреб приватних осіб. Як слушно зазначає з цього приводу А. Школик, адміністративно-процедурне право в світі стало однією з підвалин правового порядку та належного функціонування держави та суспільних механізмів, в Україні ж воно залишається на етапі становлення або ж навіть формування [41, с. 112]. Не можливо не згадати в цьому контексті роботи В. Б. Авер'янова, спрямовані на впровадження людиноцентристської ідеології – служіння держави інтересам людини – як основи адміністративної діяльності держави, впровадження принципів пріоритету прав і свобод людини та громадянина і невідворотності відповідальності владних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку [42].

На нашу думку, підсумки тривалого процесу формування відносин держави та громадян мають бути підведені, зокрема, прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”. Адже, як зазначено в Преамбулі проекту Закону України “Про адміністративну процедуру” (надалі – проект Закону про процедуру), він регулює відносини органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з фізичними і юридичними особами щодо розгляду їх справ, у дусі визнаної Конституцією України демократичної, соціальної, правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права та свободи людини і громадянина [43].

Проведений нами аналіз наукових джерел дозволяє зробити висновок про існування наступних напрямів в розумінні поняття “адміністративна процедура”.

1. Для початку, варто вказати на позицію І. М. Лазарєва, за якою адміністративна процедура – це врегульована адміністративно-

процесуальними нормами, правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на реалізацію своїх повноважень у відносинах з не підпорядкованими їм громадянами, організаціями і не пов'язану з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів [44, с. 53–54]. Вважаємо, що вказане визначення є доволі дискусійним, адже термін “процедура” зазвичай тлумачиться як “офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь” [45, с. 343]. Тому, за своїм значенням, процедура не може бути діяльністю, скоріше виступає порядком її здійснення.

2. Не менш спірною, виходячи із розуміння суті поняття “процедура”, є і позиція Р. С. Тихого, який визначає адміністративну процедуру як нормативну регламентацію діяльності органів виконавчої влади, що забезпечує порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами, у тому числі, розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ [46, с. 74]. Адже в сучасних умовах реформування публічного управління все більшої ваги набуває концепція органів публічної адміністрації, функціональний зміст якої не обмежується лише виконавчою владою. З іншого боку, доволі вживаним є і поняття “адміністративного органу” та “суб’єкта владних повноважень”, які також набагато ширші, ніж органи виконавчої влади.

З. В. П. Тимошук [47], О. С. Лагода [48], Р. О. Куйбіда [49], В. І. Шишкін [49], В. В. Галунько [50] та інші пропонують розглядати адміністративну процедуру в якості порядку розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ, що встановлений законодавством.

Зокрема, В. П. Тимошук вважає, що процедура – це загальний встановлений порядок розгляду та вирішення окремої справи адміністративним органом (модель провадження), а провадження – власне розгляд та вирішення окремої справи (тобто конкретна активна діяльність) [47, с. 24]. На думку О. С. Лагоди, адміністративна процедура – встановлений законом порядок розгляду та розв’язання індивідуальних

адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акту або укладанням адміністративного договору [48, с. 18]. Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін доводять, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Оскільки ця діяльність здійснюється публічною адміністрацією з використанням владних повноважень та з урахуванням публічних інтересів, їх ознакою є публічність, а також індивідуальний характер, оскільки рішення в справі стосується конкретних фізичних або юридичних осіб [49, с. 174]. За визначенням В. В. Галунька, адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв’язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [50, с. 276].

Серед останніх робіт науковців зустрічаємо наступне визначення адміністративної процедури – це встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб’єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта [23, с. 199].

Для означеного напрямку наукових досліджень характерним є виділення наступних ознак адміністративної процедури: це певний порядок, визначений законодавством, спрямований на розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Саме таке розуміння суті адміністративної процедури стало основою і для Закону про процедуру.

4. Е. Ф. Демський вважає, що адміністративна процедура – встановлений нормами адміністративного процесуального права порядок діяльності суб’єктів правовідносин щодо реалізації нормативно-правового

регулювання у сфері державного управління та розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ [51, с. 245]. Такий підхід, на нашу думку, не є застосовним для цілей нашого дослідження, адже предмет адміністративного права на сьогодні становлять не тільки і не стільки відносини державного управління, а й неуправлінські відносини між органами публічної адміністрації та приватними особами.

5. Деякі вчені намагаються поширити адміністративну процедуру на порядок діяльності з нормотворчості, організацію роботи апарату органів влади, контрольну діяльність тощо.

Так, на думку О. І. Миколенко, адміністративна процедура – це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ; при цьому він пропонує відмовитись від поняття “адміністративний процес” як всеохоплюючого поняття [52, с. 25, 29]. Л. Л. Попов розуміє адміністративні процедури як процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян та організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади у процесі реалізації своїх функцій [53, с. 222].

Вважаємо такі позиції доволі дискусійними, оскільки, по-перше, це призводить до ототожнення адміністративної процедури із правозастосовною діяльністю органів виконавчої влади; по-друге, адміністративна процедура як законодавчо визначений загальний порядок має стосуватися діяльності не лише органів виконавчої влади, а й діяльності інших органів публічної адміністрації.

6. Спірними видаються і доволі широкі за змістом визначення адміністративної процедури, запропоновані Т. Ф. Весельською та А. В. Філатовою, з наступних міркувань. Т. Ф. Весельська під адміністративною процедурою розуміє ініційоване належним суб'єктом адміністративне провадження щодо реалізації конкретного права чи забезпечення конкретного обов'язку [54, с. 145]. Вважаємо, що таке тлумачення адміністративної процедури не дає чіткої відповіді на питання, хто є таким належним суб'єктом, і чи всі права і обов'язки реалізуються через адміністративну процедуру.

А. В. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і відбиваються в певній, встановленій законом, правовій формі [55, с. 92]. На нашу думку, така позиція є також не прийнятною, адже із визначення залишається незрозумілим, які саме види діяльності, що реалізуються в межах адміністративних відносин і отримали нормативне закріплення, є адміністративною процедурою.

Аналізуючи наукові розвідки поняття “адміністративна процедура”, що проводились в останні 5 років, варто вказати на відсутність протягом цього періоду завершених фундаментальних робіт, хоча над теоретико-методологічними засадами адміністративних процедур на сьогодні працюють В. В. Галуцько [23; 50], О. В. Кузьменко [56], А. М. Школик [57] та інші.

Останнім часом серед наукових робіт щодо адміністративної процедури переважають галузеві дослідження цього поняття.

До таких досліджень, зокрема відноситься кандидатська дисертація В. В. Щепоткіної “Адміністративні процедури в діяльності судів і суддів” (2014 р.). В цій роботі вчена визначає адміністративну процедуру як сукупність однорідних, послідовно здійснюваних, цілеспрямованих дій

уповноважених суб'єктів, які являють собою окремі напрями організації судочинства і урегульовані нормами адміністративного права [58, с. 12].

А. М. Луцик у дисертаційному дослідженні “Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні” (2015 р.) трактує адміністративну процедуру як самостійну правову категорію, яка відображає порядок розгляду і розв'язання органами публічної влади індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. За думкою автора, ототожнення адміністративної процедури з адміністративним процесом неможливе, адже адміністративний процес, структурними елементами якого є провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з розгляду скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб органів публічної влади, тощо передбачає, за певних обставин, участь такого суб'єкта як суд [59, с. 24].

В. В. Рунова у дисертації “Адміністративні процедури в діяльності господарських судів України” доводить, що адміністративними процедурами в діяльності господарських судів є визначений чинним законодавством послідовний порядок управлінської або адміністративно-розпорядчої діяльності суду, судді або уповноваженої особи щодо прийняття конкретного рішення у справі або виконання управлінської функції [60, с. 46–47].

На думку І. В. Криворучко, адміністративна процедура за своєю суттю є діяльністю публічної влади, передусім органів публічного управління, що, будучи визначена нормами права, спрямовується на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а виходячи із формальних підходів – порядком послідовно здійснюваних дій та прийнятих рішень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи [61, с. 6].

К. В. Николина переконує, що адміністративну процедуру слід вважати видом соціальної процедури, що регламентується відповідними процедурними нормами права, має офіційний правовий характер, складається з певної послідовності дій, у результаті чого досягається певний

результат у вигляді прийняття, зміни чи припинення правовідносин. Тобто, адміністративні процедури мають нормотворчий і правозастосовний характер [62, с. 10]. Близька до означеної позиція і І. В. Бойко, згідно якої адміністративна процедура – це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [63, с. 6].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати про формування окремих концепцій поняття “адміністративна процедура”, що передбачають широке і вузьке його розуміння: “вузьке” розуміння охоплює порядок діяльності адміністративних органів для вирішення індивідуальних справ, в “широкому” розумінні – до адміністративних процедур включається порядок діяльності з реалізації усіх повноважень адміністративних органів. Це вважається наслідком слідування теорії вузького розуміння адміністративного процесу та наміром поширити адміністративну процедуру на діяльність, що більше не охоплюється адміністративним процесом.

У будь-якому вигляді, плідна наукова дискусія щодо поняття “адміністративна процедура”, глибокий інтерес та копітка робота провідних вчених-адміністративістів, практиків та інститутів громадянського суспільства впродовж більше 20 років над цією проблематикою відповідно до визначених Концепцією адміністративної реформи шляхів реформування адміністративного права, призвели до розробки кодифікованих законодавчих актів – проектів Адміністративно-процедурного кодексу, які лишилися не прийнятими та проекту Закону про процедуру, що на сьогодні перебуває на розгляді у Верховній Раді України. В загальному вигляді, розуміння поняття “адміністративна процедура”, що подане в проекті Закону про процедуру і проектах Адміністративно-процедурного кодексів, певним чином співпадає. Зокрема, проект Закону про процедуру передбачає, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження. При цьому, адміністративне провадження –

сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акту; адміністративна справа – це справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації та захисту прав та законних інтересів фізичної або юридичної особи, а також виконання нею визначених законом обов’язків, розгляд якої здійснюється адміністративним органом відповідно до цього Закону; адміністративний акт – рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов’язків фізичною/юридичною особою (особами) [43].

Таким чином, поняття “адміністративна процедура” набуває закріпленої законодавством визначеності та наступних ознак:

- 1) врегульована нормативними актами;
- 2) здійснюється у сфері публічно-правових відносин;
- 3) пов’язана з діяльністю уповноважених державою органів і супроводжується використанням ними владних повноважень;
- 4) є порядком здійснення провадження;
- 5) визначає саме дії уповноважених державою органів, а не відносини між окремими особами;
- 6) завершується прийняттям адміністративного рішення, що оформляється відповідним актом, що виступає метою адміністративної процедури;
- 7) прийняте у справі рішення має індивідуальний характер застосування, тобто стосується конкретних фізичних або юридичних осіб.

Аналіз наукових дискусій щодо поняття “адміністративна процедура”, а також норм проекту Закону про процедуру дозволяє запропонувати авторське визначення *адміністративної процедури* як урегульованого законодавчими актами порядку діяльності уповноваженого на те органу у публічно-правовій сфері щодо розгляду і вирішення конкретних справ з

метою забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичних і юридичних осіб, що завершується прийняттям рішення індивідуального характеру; а також порядок виконання уповноваженим на те органом інших його функцій та повноважень та дії адміністративного органу при оскарженні адміністративних актів, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Поняття “адміністративної процедури” відмінне від поняття “адміністративне провадження” тим, що процедура є порядком здійснення провадження.

Визначальними при дослідженні адміністративних процедур є їх принципи. Саме вони мають стати основою діяльності органів публічної адміністрації. Брак розуміння важливості формального визначення і закріплення на законодавчому рівні таких принципів продовжує спричиняти негативні явища у відносинах між державою та приватними особами. З таких позицій, науковий аналіз принципів, а, в перспективі, – їх нормативне закріплення при прийнятті проекту Закону про процедуру та їх подальше застосування в адміністративних процедурах сприятиме якісному реформуванню діяльності органів публічної адміністрації.

Вивчення принципів адміністративної процедури важливе і для мети цієї роботи, адже вони мають стати основою для відповіді на питання: якими мають бути адміністративно – процедурні засади створення банку? В якості обґрунтування варто також навести зауваження М. Сідака, за яким «принципи права Європейського Союзу забезпечують уніфіковане регулювання банківської діяльності» [64, с. 129].

Для початку варто з'ясувати поняття “принципи”. Зокрема, на думку Ю. С. Шемшученко, принципи (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа): 1) це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської

організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний); 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки) [65].

В. П. Тимошук серед найважливіших принципів адміністративної процедури виділяє: законність, рівність, публічність, оперативність, ефективність та підконтрольність [47, с. 32-36]. Інколи принципи поділяють на групи, наприклад: загальні (загальноправові) та галузеві принципи [66, с. 150], загальні принципи і принципи-норми [67, с. 32]. Російські дослідники Ю. О. Тихомиров, Е. В. Талапіна, С. І. Агафонов та інші до основних принципів адміністративних процедур відносять правореалізаційне забезпечення, законність, відкритість, доступність, обов'язковість, ефективність, концентрацію дій [67, с. 4; 68, с. 266].

В цьому контексті варто відзначити окремі спеціальні дослідження питання принципів адміністративних процедур. До таких досліджень, зокрема, відноситься робота І. В. Наумова, який визначав їх через аналіз діяльності регіональних управлінь МВС [69, с. 49].

Цікавою, з позицій науки “державного управління”, видається і наукова праця І. В. Криворучко [61], яка запропонувала класифікувати принципи здійснення адміністративної процедури на групи за критеріями змістовного наповнення (конституційно-правові, морально-етичні та організаційні), характеру впливу (загальні, організаційні і процесуальні), об'єкта впливу (щодо учасників, щодо осіб, які сприяють розгляду справи, щодо стадій адміністративної процедури та щодо адміністративного акту) та особливостей впливу на учасників адміністративної процедури (щодо особи,

щодо особи й адміністративного органу, щодо адміністративного органу) [61].

Серед останніх наукових досліджень принципів варто згадати результати роботи групи авторів, які запропонували поділяти принципи адміністративних процедур на загальні і спеціальні. До загальних принципів вони віднесли: верховенство права, законність, системність, неупередженість та безсторонність, оптимізація адміністративних процедур, правова визначеність, підконтрольність, пріоритетність прав і свобод людини, презюмована правомірність правової позиції заявника. До спеціальних принципів були віднесені: рівність перед законом, доступ до інформації, право а допомогу та представництво, право бути вислуханим, ефективність і оперативність (розумні строки), умотивованість рішення, ефективних засобів захисту [23, с. 208].

Віддати належне проведеним науковим розвідкам, слід зауважити, що в цій роботі ми прагнемо забезпечити аналіз принципів з точки зору їх безпосереднього застосування при створенні банків в Україні. Виходячи з прикладної реалізації принципів важливим є те, який перелік принципів формально визначений та який зміст кожного принципу.

З таких позицій, насамперед слід звернути увагу на Резолюцію Ради Європи (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийняту Комітетом Міністрів від 28 вересня 1977 р. на 275-му засіданні заступників міністрів [70]. Резолюцією вказано, що незалежно від відмінностей в адміністративних та правових системах держав-членів, в основному було досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких повинні базуватися адміністративні процедури, і особливо це стосується необхідності забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами, а саме:

- право бути вислуханим. Щодо будь-якого адміністративного акту, який за своїм характером може несприятливо впливати на права, свободи або інтереси особи, така особа може пред'явити факти й аргументи та, у

відповідних випадках, докази, що будуть враховані адміністративним органом. У відповідних випадках особу, якої це стосується, повідомляють у належний час і спосіб, прийнятний для справи;

- доступ до інформації. За своїм запитом відповідна особа, до прийняття адміністративного акту, належним чином отримує інформацію про всі існуючі факти, що стосуються прийняття такого акту;

- допомога та представництво. Особі може надаватися допомога або забезпечуватися представництво в адміністративній процедурі;

- виклад мотивів. Якщо адміністративний акт є таким, що за своїм характером несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, така особа отримує інформацію про мотиви, на яких він ґрунтується. Інформація про мотиви зазначається в акті або передається відповідній особі, за її запитом, у письмовій формі протягом розумного строку;

- зазначення засобів правового захисту. Якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання.

Загальний адміністративний кодекс Грузії [71] – держави, де створені найсприятливіші умови ведення бізнесу серед пострадянських країн, що цікаво в контексті нашого предмету дослідження, містить наступні принципи адміністративних процедур: рівність перед законом – усі рівні перед законом і адміністративним органом, забороняється приймати різні рішення при ідентичності обставин та надавати переваги у випадках, прямо не передбачених законодавством; здійснення повноважень на підставі закону – заборона здійснювати адміністративному органу діяння, що суперечить закону; видання нормативно-правових актів чи інших діянь, наслідком яких є обмеження прав і свобод, можливе лише з урахуванням Конституції, на підставі повноважень, передбачених законом; дискреційне повноваження адміністративний орган здійснює тільки з метою, для досягнення якої надано повноваження; пропорційність публічних та

приватних інтересів – при виконанні дискреційного повноваження не може видаватися акт, якщо шкода, завдана правам та інтересам особи, значно перевищує благо, для якого він був виданий; неупереджене вирішення справи; гласність – право на ознайомлення з публічною інформацією; секретність – заборона розголошувати секретну інформацію; право на звернення до адміністративного органу; право зацікавленої сторони на викладення своїх міркувань.

Закон Азербайджанської Республіки “Про адміністративне провадження” [72] до його принципів відносить наступні: законності; рівності; охорона права на довіру – довіра осіб до адміністративного органу охороняється законом; заборона зловживань формальними вимогами – забороняється покладати ті чи інші зобов’язання на осіб з метою виконання формальних вимог; невиконання або неналежне виконання формальних вимог не може слугувати підставою для відмови при винесенні рішення; заборона відмови від застосування права – правова норма застосовується як за заявою, так і за власною ініціативою органу, при наявності повноважень; співмірність – заходи щодо втручання в правовий статус осіб мають відповідати законній меті; охоплення більшим меншого – заборона вимагати вчинення дій, що охоплюються раніше здійсненими іншими діями; надійність – документи та докази, надані особами, вважаються надійними, доки не доведено протилежне; право звернення до адміністративного органу; участь в адміністративному провадженні; безсторонність при розгляді справи; об’єктивне дослідження обставин справи; ознайомлення з матеріалами адміністративного провадження.

Федеральний Закон “Про адміністративну процедуру Сполучених Штатів Америки”, прийнятий 11 червня 1946 р. [73], містить такі принципи:

1) свобода інформації – публікація інформації в Федеральному реєстрі, зокрема щодо прийнятих правил, процедур, форм та інше; кожне агентство, відповідно до опублікованих правил, має зробити доступними для громадського контролю та копіювання остаточні думки, у тому числі і

окрему думку, а також висновки, сформульовані під час розгляду справ; заяви та інтерпретації, які були прийняті в агентстві і не опубліковані у Федеральному реєстрі;

2) правило рішень – участь у прийнятті рішень громадськості в установленому порядку, орган повинен надати зацікавленим особам право ініціювати прийняття, зміну або скасування правила;

3) правила розгляду питань – особи, які мають право на отримання повідомлення про слухання агентства, повинні бути своєчасно проінформовані про час, місце і характер слухань; повноваження і юрисдикцію, відповідно до якого таке слухання відбудеться, питання фактичних обставин і права.

Таким чином, не дивлячись на відмінності правових систем, принципи адміністративних процедур, визначені в законодавчих актах різних країн, мають багато спільного.

Щодо України, слід вказати, що не зважаючи на відсутність окремого законодавчого акту про адміністративну процедуру, певні принципи адміністративних процедур закріплені у пункті 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України [74]. Зокрема, вказаний акт передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з

урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Однак, наявність вказаних принципів у цьому Кодексі не забезпечує виконання завдань по створенню надійного правового фундаменту для діяльності органів публічної адміністрації, а лише надає можливість, в разі виявлення їх порушення, в подальшому оскаржувати окремі рішення [75, с. 120]. На практиці адміністративні органи доволі часто нехтують вказаними принципами, що можна відслідкувати, зокрема, в законодавчих актах, що регулюють певну процедуру. Наприклад, в провадженнях, наявних в процедурі створення банків, не застосовується принцип участі особи у процесі прийняття рішення.

Щодо формальної визначеності принципів адміністративних процедур в українському законодавстві, варто згадати проект Закону про процедуру, за яким встановлені наступні принципи [43]:

1) верховенства права – принцип передбачає, що адміністративний орган під час розгляду та вирішення справи керується принципом верховенства права, за яким людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Саме на цей принцип слід звернути особливу увагу в контексті процедури створення банку, адже саме він викликає суперечливі зауваження щодо необхідності посилення регуляторного тиску, шкодячи при цьому правам осіб. Однак, як зазначають науковці, принцип верховенства права має втілюватися в усіх сферах діяльності Української держави та займати домінуюче місце у відносинах за участю органів виконавчої влади [76, с. 77];

2) законності – адміністративний орган діє виключно на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством;

3) рівності учасників адміністративного провадження перед законом – всі учасники адміністративного провадження є рівними перед законом;

4) виконання повноважень з належною метою – адміністративний орган має виконувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані;

5) обґрунтованості та визначеності – мають бути враховані всі обставини, що мають значення для вирішення справи; адміністративні акти, що приймаються мають бути обґрунтованими; за змістом адміністративний акт повинен бути належно визначеним та зрозумілим;

6) безсторонності (неупередженості) адміністративного органу – забезпечення однакового ставлення до всіх учасників адміністративного процесу;

7) добросовісності і розсудливості – адміністративний орган має діяти добросовісно, керуватись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі й справедливості;

8) пропорційності – адміністративний акт має відповідати меті, з якою приймається, негативні наслідки для особи та публічних інтересів мають бути найменшими;

9) відкритості – забезпечувати реалізацію права кожного на доступ до інформації, що пов'язана із здійсненням органом владного повноваження; учасники провадження мають право на ознайомлення з матеріалами справи;

10) своєчасності і розумного строку – розгляд та вирішення справи, а також вчинення процедур протягом розумного строку, тобто у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження без невиправданих зволікань;

11) ефективності – розгляд та вирішення справ з найменшою витратою часу і коштів у простий та ефективний спосіб;

12) презумпція правомірності дій та вимог особи – дії особи є правомірними, якщо інше не буде доведено під час розгляду та вирішення справи;

13) офіційності – адміністративний орган має збирати документи та інформацію вирішення справи з власної ініціативи, у тому числі без

залучення особи організовувати витребування документів та відомостей, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи;

14) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні – особа має право бути вислуханою адміністративним органом надавши пояснення та/або заперечення у будь-якій формі до прийняття адміністративного акту, який за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси особи;

15) гарантування ефективних заходів правового захисту – право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Як вбачається, проект Закону про процедуру врахував встановлені у світовій практиці принципи адміністративної процедури. Однак, варто доповнити зазначений у проекті Закону про процедуру принцип обґрунтованості принципом викладу мотивів, визначеним Резолюцією Ради Європи (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, що прийнята Комітетом Міністрів від 28 вересня 1977 р., додавши до статті 9 проекту таке речення: «якщо адміністративний акт є таким, що за своїм характером несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, така особа отримує повне обґрунтування прийнятого рішення». Цей принцип дозволяє забезпечити органи публічної адміністрації від прийняття необґрунтованих рішень, що обмежують права, свободи або інтереси осіб [75, с. 121].

У цьому контексті слушними є міркування Д. В. Лук'янеця, який зазначав, що надзвичайно важливим є питання про те, яким чином вирішуються клопотання [77, с. 208].

Крім того, до проекту Закону про процедуру слід додати принцип “заборони зловживань формальними вимогами”, який є досить важливим сьогодні для України, так як прийняття уповноваженими державою органами рішень про відмову при зверненні до них приватних осіб здебільшого обґрунтовуються формальними обставинами, такими, як технічні помилки в документах [78, с. 95].

Сформувавши авторську позицію щодо поняття “адміністративна процедура” та її принципів, перейдемо до дослідження поняття “процедура створення банку”.

Насамперед зауважимо, що співвідношення цих понять можна визначити за допомогою філософських категорій “загального” та “особливого”.

Варто додати, що незалежно від того, створюється державний чи приватний банк – процедура їх створення є однією, містить в собі ті самі стадії та визначена єдиними законодавчими актами. Відмінності у створенні банків з різною формою власності, з точки зору порядку діяльності уповноважених на те органів, які розглядають та вирішують конкретні справи, необхідні для забезпечення створення банку, незначні. Саме тому в подальшому в роботі розглядається загальний порядок створення банків, без виділення окремо процедури утворення державного банку. Додатково наводяться окремі зауваження, для підтвердження зазначеної в цьому абзаці позиції та фіксуються окремі відмінності.

Спираючись на результати цього дослідження, можемо визначити особливості процедури створення банку: 1) це встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених на те органів, який передбачає відкриття окремої адміністративної справи для кожної окремої процедури; 2) кожна адміністративна справа порушується за окремою заявою, які подаються різними особами: засновниками (їх уповноваженими особами) до реєстрації юридичної особи та самою юридичною особою після реєстрації; 3) розгляд заяв здійснюється різними уповноваженими на те органами; 4) розгляд кожної із адміністративних справ завершується прийняттям окремого адміністративного рішення/акту; 5) через діяльність уповноважених органів, залучених до процедури створення банку, здійснюється реалізація права фізичних і юридичних осіб на створення банків [79, с. 52].

З огляду на предмет дослідження та результати аналізу поняття “адміністративна процедура”, вважаємо, що процедурою створення банку є встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених державою органів щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації права фізичних і юридичних осіб на створення банків, що включає реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, погоджувальні процедури.

З цього приводу впливає окремий, важливий для цього дослідження, висновок: процедура створення банку єдина, при цьому вона містить в собі декілька процедур. Цей висновок ґрунтується на розумінні того, що метою і кінцевим результатом діяльності зі створення банку є отримання ліцензії банком та внесення даних про банк до Державного реєстру банків. Однак, для досягнення цієї мети необхідним є розгляд кількох індивідуальних справ різними державними органами, залученими до процедури створення банку.

У випадку, якщо розділити створення банку на окремі процедури, тоді ця діяльність вже не складатиме створення банку. При створенні банку наявні процедури не можуть існувати окремо, вони поєднані єдиною метою і вчиняються послідовно. В той же час, окремі процедури, що входять до структури процедури створення банку, не є окремими для банків, а є загальноприйнятими для всіх юридичних осіб. Тобто, якщо згадати реєстрацію юридичної особи, то вона є загальною для будь-якого заявника, що хоче отримати статус юридичної особи, незалежно від того, має він на меті стати банком чи ні. На ці особливості певним чином вказував Д. В. Лук'янець щодо важливості розгляду органів виконавчої влади як цілісної системи [80, с. 81].

Для поглиблення вказаної думки варто розглянути встановлену чинним законодавством послідовність дій, які вчиняються при створенні банку, обмежившись при цьому адміністративно-процедурними аспектами такої діяльності та розглядаючи послідовність процедур при створенні банку у формі акціонерного товариства. При цьому, слід відмітити, що не лише

комерційний, але й державний банк також може бути створений у формі акціонерного товариства. Кінцевим результатом процедури створення банку ми визначаємо отримання ліцензії та внесення банку до Державного реєстру банків.

Послідовність процедур при створенні акціонерного товариства є наступною:

1. Реєстрація випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (надалі – НКЦПФР), відповідно до вимог Законів України “Про акціонерні товариства” [81], “Про цінні папери і фондовий ринок” [82] та Положення про порядок реєстрації випуску (випусків) акцій при заснуванні акціонерних товариств, затвердженого рішенням НКЦПФР від 27 травня 2014 р. № 692 (надалі – Положення № 692) [83].

Для реєстрації випуску акцій до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку засновниками акціонерного товариства подається заява та визначені законодавством документи. Реєстрація випуску акцій оформляється рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, на підставі якого оформляється та видається тимчасове свідоцтво про реєстрацію випуску акцій. Рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації випуску акцій приймається протягом 25 робочих днів після отримання заяви і документів.

Щодо державних акціонерних товариств, слід вказати, що вимоги Закону України “Про акціонерні товариства” поширюються і на цей вид акціонерних товариств; окремого нормативного акту, яким би встановлювалась інша, ніж передбачена для всіх акціонерних товариств, процедура, не існує [81].

2. Отримання дозволу Антимонопольного комітету України на концентрацію, відповідно до вимог Закону України “Про захист економічної конкуренції” (надалі – Закон про захист конкуренції) [84] та розпорядження Антимонопольного комітету України № 33-р від 19 лютого 2002 р. “Про затвердження Положення про порядок подання заяв до

Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)” [83].

Учасники концентрації звертаються до Антимонопольного комітету України із заявою про надання дозволу на концентрацію. Заява вважається прийнятою до розгляду після 15 днів з дня її надходження, якщо протягом цього часу не була повернута заявнику із повідомленням про невідповідність встановленим Антимонопольним комітетом України вимогам. Заява розглядається протягом 30 днів з дня її прийняття до розгляду. Якщо протягом цього строку не виявлено підстав для заборони концентрації, приймається рішення про надання дозволу на концентрацію, яке надсилається заявнику.

При цьому, практика створення банків склалась таким чином, що у випадку відсутності ознак концентрації при створенні банку Національний банк України вимагає надати підтвердження цього у вигляді попередніх висновків Антимонопольного комітету України щодо концентрації, в яких зазначено про відсутність підстав для отримання дозволу на концентрацію.

З огляду на необхідність розглянути особливості створення державних банків, варто вказати, що в Законі про захист конкуренції встановлені вимоги, при відповідності визначеним критеріям, отримати дозвіл на концентрацію для суб'єктів господарювання, якими є юридичні особи, незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, чи фізичні особи [84].

3. Погодження Національним банком України статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та погодження набуття істотної участі в банку, відповідно до вимог Закону про банки [16] та Положення № 306 [21].

Особа, уповноважена засновником юридичної особи, для погодження статуту подає Національному банку України відповідну заяву та визначені законодавством документи, включаючи тимчасове свідоцтво про реєстрацію

випуску акцій та рішення Антимонопольного комітету України. Національний банк України (Правління Національного банку) приймає рішення про погодження статуту або про відмову в погодженні статуту не пізніше тримісячного строку з дня подання повного пакета документів. Після прийняття ним рішення про погодження статуту Національний банк видає або надсилає уповноваженій особі листа, у якому повідомляє про погодження статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, а також два примірники погодженого, прошитого, засвідченого на звороті відбитком печатки Секретаріату Правління Національного банку цього статуту, титульні сторінки кожного з яких засвідчені підписом заступника Голови і відбитком печатки Національного банку.

Створення державного банку містить окремі вимоги, які, однак, не утворюють суттєвих відмінностей з процедурами створення приватного банку, а саме:

- 1) державний банк – це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать державі;
- 2) державний банк створюється за рішенням Кабінету Міністрів України;
- 3) Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з приводу наміру заснування державного банку;
- 4) статут державного банку затверджується постановою Кабінету Міністрів України;
- 5) в законі про Державний бюджет України на відповідний рік передбачаються витрати на формування статутного капіталу державного банку [16].

У загальному вигляді, адміністративна процедура створення державного банку відрізняється від процедур створення приватного банку необхідністю пройти додаткову процедуру – Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з

приводу наміру заснування державного банку.

4. Здійснення державним реєстратором державної реєстрації створення юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, згідно Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” (надалі – Закон про реєстрацію) [86].

Для державної реєстрації створення юридичної особи подається заява про державну реєстрацію створення юридичної особи та визначені цим Законом документи, у тому числі – погоджений Національним банком України статут. Розгляд документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій, здійснюється державним реєстратором протягом 24 годин після надходження документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій, крім вихідних та святкових днів. За результатом державної реєстрації створення юридичної особи будь-яких документів не видається.

Державний банк також проходить через реєстрацію державним реєстратором створення юридичної особи.

5. Реєстрація звіту про результати розміщення акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, згідно вимог Законів України “Про акціонерні товариства” [81], “Про цінні папери і фондовий ринок” [82] та Порядку збільшення (зменшення) статутного капіталу публічного або приватного акціонерного товариства, затвердженого рішенням НКЦПФР від 14 травня 2013 р. № 822 [87].

Для реєстрації звіту про результати розміщення акцій до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від юридичної особи, що має намір здійснювати банківську діяльність, подається заява про реєстрацію звіту, звіт про результати розміщення, зареєстрований статут юридичної особи та інші документи, визначені чинним законодавством. Рішення про реєстрацію звіту про результати приватного розміщення акцій приймається реєструючим органом протягом 15 днів від дати отримання документів та є

підставою для його реєстрації структурним підрозділом центрального апарату НКЦПФР в установленому порядку та оформлення свідоцтва про реєстрацію випуску акцій.

Вимога щодо реєстрації звіту про результати розміщення акцій також стосується і державного банку.

6. Отримання банківської ліцензії в Національному банку України та внесення Національним банком відомостей про юридичну особу до Державного реєстру банків, відповідно до вимог Закону про банки [16] та Положення № 306 [21].

Юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, для отримання банківської ліцензії подає Національному банку України заяву про видачу банківської ліцензії (клопотання про надання банківської ліцензії та реєстрацію банку) та документи, зокрема: зареєстрований звіт про результати розміщення акцій, свідоцтво про реєстрацію випуску акцій та зареєстрований статут. Національний банк України приймає рішення про надання банківської ліцензії чи про відмову в її наданні протягом двох місяців з дня отримання повного пакета документів. Рішення про надання банківської ліцензії юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, приймається Комітетом з питань нагляду. Національний банк України повідомляє банк про прийняте рішення, надсилаючи відповідного листа та, у разі прийняття рішення про надання банківської ліцензії, видає голові правління банку або уповноваженій особі (на підставі належним чином оформленої довіреності), банківську ліцензію.

Банк слід вважати створеним після отримання ліцензії та внесення інформації про банк до Державного реєстру банків, так як, за визначенням Закону про банки, банк – це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків; юридична особа набуває статусу банку і право на здійснення банківської діяльності виключно після отримання банківської ліцензії та внесення відомостей про неї до

Державного реєстру банків [16].

З часу отримання банківської ліцензії банк може здійснювати наступні операції: залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб; відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, у тому числі у банківських металах; розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик. Проходження зазначеного провадження також є необхідним при створенні державного банку.

Розглядаючи вказані процедури, можемо зробити висновок, що у загальному порядку створення банку діяльність кожного уповноваженого органу є окремою адміністративною процедурою. Поділяючи позицію В. П. Тимощука з питання співвідношення понять “процедура” і “провадження” (процедура – загальний порядок розгляду та вирішення окремої справи адміністративним органом, модель провадження, а провадження – власне розгляд та вирішення окремої справи, тобто конкретна активна діяльність) [47, с. 24], можна дійти висновку про те, що кожному провадженню відповідає своя законодавча модель – процедура.

Водночас створення банку має на меті не отримання проміжних результатів – індивідуальних рішень за кожним окремим провадженням, а є послідовністю встановлених законодавством дій для отримання особою статусу банку, а кожна процедура є стадією вказаної послідовності та умовою для вчинення наступної. Для цілей створення банку кожна процедура окремо не має змісту.

Доповнюючи висновки з питання, чи є створення банків однією адміністративною процедурою, що складається з декількох процедур або це послідовність адміністративних процедур, варто згадати наведені вище визначення поняття “адміністративна процедура” та “адміністративного процесу”, які надавались вченими - адміністративістами та їх ознаки. При

цьому, слід визначити, якому з наведених тверджень щодо співвідношення адміністративної процедури і процесу відповідають ознаки:

1. Адміністративна процедура врегульована нормами законодавства, які мають чітко регламентувати діяльність адміністративних органів та їх посадових осіб.

Вказана ознака не підтверджує та не спростовує будь-яке із запропонованих тверджень.

2. Адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними владних повноважень.

Вказана ознака не підтверджує та не спростовує будь-яке твердження.

3. Адміністративна процедура є порядком здійснення провадження.

Вказана ознака не суперечить твердженню про те, що адміністративна процедура може включати в себе декілька процедур.

4. Адміністративною процедурою регулюються саме дії уповноваженого органу, а не відносини між окремими особами.

Вказане твердження надає підстави не враховувати зміну суб'єкта звернення при створенні банку.

5. Адміністративна процедура має завершитися винесенням адміністративного рішення, що оформляється відповідним актом.

Дану ознаку можна розглянути в якості підтвердження включення до адміністративної процедури декількох процедур, якщо вважати, що є метою адміністративної процедури створення банку: отримання банківської ліцензії і включення особи до Державного реєстру банків.

6. Прийняте у адміністративній справі рішення має індивідуальний характер застосування, тобто стосується конкретних фізичних або юридичних осіб.

Вказана ознака не підтверджує та не спростовує будь-яке твердження.

Додатково варто відзначити, що метою дій по створенню банку є задоволення права фізичних і юридичних осіб на створення банку. Тому

враховуючи визначення, зазначене у проекті Закону про процедуру, метою процедури створення банку є отримання рішення про включення банку до Державного реєстру банків та отримання ліцензії. Відповідно, найприйнятнішим є висновок, що діяльність зі створення банку є єдиною адміністративною процедурою, що включає в себе окремі адміністративні процедури.

Крім банків у формі акціонерних товариств, Законом про банки передбачена можливість створення кооперативного банку [16]. Враховуючи те, що на сьогодні в Україні не створено жодного кооперативного банку, а також збіг, здебільшого, процедури реєстрації та ліцензування Національним банком України кооперативного банку та банку у формі акціонерного товариства, що реалізується через наявність спільного регулюючого нормативного документу – Положення № 306, відсутня необхідність розглядати окремо процедуру створення кооперативного банку. Процедура створення банку у формі акціонерного товариства в достатній мірі охоплює основні моменти процедури створення кооперативного банку.

Щодо створення державних банків, слід вказати, що в процедурі створення державного банку не виникає певного “адміністративно-процедурного протистояння”, що потребує вивчення та вирішення. Це пояснюється тим, що при створенні банку приватною особою існує конфлікт між намірами держави встановити бар’єри на входження на ринок банківських послуг, з метою забезпечити функціонування фінансового ринку, який складатиметься з фінансово стійких учасників з бездоганною діловою репутацією, та забезпеченням реалізації права фізичних та юридичних осіб на створення банку. Саме це питання вимагає особливої уваги та встановлення певного балансу публічних та приватних інтересів через удосконалення адміністративно-процедурних моментів. При створенні державного банку такого конфлікту не виникає, адже фінансова стійкість державного банку гарантується державою. Це підтверджує думку про

відсутність необхідності виділяти в окреме дослідження питання процедури створення державного банку.

З урахуванням вказаних моментів, при вивченні адміністративно-процедурних засад створення банків ми у наступних розділах зосередилися саме на процедурі створені банку у формі акціонерного товариства. Вивчення цієї процедури охопить процедуру створення кооперативного або державного банку, за виключенням незначних особливостей, вказаних вище.

1.3 Загальна характеристика стадій у процедурі створення банку

Процедура створення банку включає в себе певні стадії. Для розгляду питання, що є стадією створення банку, слід з'ясувати етимологічне значення слова “стадія”. У тлумачних словниках його визначають як “певний момент, період, етап у житті, розвитку кого-, чого-небудь, які мають свої якісні особливості” [88, с. 635]; “ступень, період, етап в розвитку чого-либо, имеющие свои качественные особенности” [89, с. 339].

Загальна теорія держави і права характеризує стадію юридичного процесу як відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання, для чого здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи (правові акти) [90, с. 401]; сукупність взаємопов'язаних дій членів суспільства, встановлених процесуальними нормами, які становлять певну частину юридичного процесу. Стадійність юридичного процесу полягає у суворій послідовності здійснення кожної стадії та переходу до наступної стадії процесу лише після виконання всіх процесуальних дій, передбачених попередньою стадією юридичного процесу [91, с. 643–644].

Як вбачається з цих визначень, характерними рисами стадій визначають: взаємопов'язаність, відносну самостійність, чітку визначеність, завершеність, наявність спільної мети та сувору послідовність.

Взаємопов'язаність передбачає наявність зв'язку між попередньою та наступною стадіями, самотійність встановлює можливість існувати в якості окремого явища, завершеність характеризується досягненням певного результату, що планувався перед початком окремої стадії. Проаналізувавши позицію автора щодо суворої послідовності, варто відзначити, що вона не встановлює довічну сталість стадій, однак вказує на необхідність регламентації нормативними актами послідовності дій, при цьому зміна нормативних актів веде до зміни послідовності дій, що регламентуються.

В науці адміністративного права поняття “стадія” вивчалось багатьма вченими в рамках з'ясування питання структури адміністративного процесу, зокрема О. М. Бандуркою [92], Д. М. Бахрахом [93], О. В. Кузьменко [94], Д. М. Овсянко [95], С. Г. Стеценко [96], В. П. Тимощуком [97], М. М. Тищенко [98] та іншими. Аналіз проведених нами наукових джерел свідчить, що, незважаючи на дискусійність розуміння співвідношення понять “адміністративна процедура” та “адміністративний процес”, переважна більшість дослідників дотримується єдиної позиції щодо характеристики поняття “стадія”.

На підставі поданої наукової аргументації щодо стадій, можемо визначити значення стадій в адміністративній процедурі та у процедурі створення банків зокрема.

Так, Д. М. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов вважають, що “стадия – это относительно самостоятельная часть административной деятельности, необходимая для достижения общего результата” [93, с. 607]. Дещо розширює таке розуміння поняття стадії адміністративного процесу Д. М. Овсянко, трактуючи її як відносно самотійну частину послідовно здійснюваних процесуальних дій, яка, разом з загальними завданнями, має притаманні тільки їй цілі та особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав та обов'язків, термінів здійснення процесуальних дій і характеру процесуальних документів, які оформляються [95, с. 171]. Особливу увагу варто звернути на висновки окремих науковців щодо співвідношення

процесу та провадження та визначення в них стадій, зокрема, виділяючи провадження в якості частини процесу, вони вказували на наявність стадій як в процесі, так і в провадженні, а також, що провадження нерідко застосовується в якості означення стадії процесу [93, с. 602]. Така позиція є можливим теоретичним підґрунтям для цілей цього дослідження, хоча вона і не набула достатнього розвитку.

Окремі вчені розглядають стадію як структурний елемент виключно провадження. Так, Е. Ф. Демський підкреслює, що стадію юридичного процесу розглядають як динаміку відносно замкненої сукупності закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що забезпечують логіко-функціональну послідовність досягнення кінцевого процесуального результату. Водночас він відмічав, що кожне адміністративне провадження, яке входить до адміністративного процесу, здійснюється в певній послідовності з дотриманням відповідних процедур, що встановлюються державою у вигляді системи обов'язкових правил, крім того, провадження органічно пов'язані між собою та мають мету та специфічні завдання [51, с. 243].

Враховуючи стале розуміння поняття стадії та її ознак, аналізуючи надану науковцем характеристику проваджень, логічним завершенням такого підходу було б визначення провадження стадією процесу, однак цього зроблено не було; запропонована ним структура адміністративного процесу визначала досліджуване співвідношення понять наступним чином: адміністративний процес структурно складається з адміністративних проваджень, які в свою чергу, містять процесуальні стадії.

В. В. Коваленко під адміністративною процесуальною стадією пропонував розуміти відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які становлять собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи [99, с. 387]. Такий підхід ґрунтується на переконанні, що в адміністративному процесі існують

провадження таких видів: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські. Ці провадження не пов'язані між собою послідовністю, саме тому послідовність у вигляді стадій він відзначив в структурі проваджень.

О. В. Кузьменко під стадією адміністративного провадження пропонує розуміти підпорядковану загальній меті цього виду адміністративного провадження його відносно відокремлену частину, що має власні особливості та завдання [100, с. 121]. Професор також вказувала на наявність певної пов'язаності процесуальної стадії та провадження, говорячи про те, що вони є правовими формами діяльності публічних органів, при цьому стадія передбачає логічну та функціональну послідовність розгляду справ учасниками процесу, а провадження – професійну спеціалізацію цієї діяльності. Тобто, її позиція полягала в тому, що одне й те саме явище можна визначити стадією або провадженням, виходячи з того, під яким кутом зору розглядати певне явище.

С. Г. Стеценко трактує стадію адміністративного провадження як послідовно змінюючи одна одну операції, логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження [96, с. 269]. За його думкою, структура адміністративного процесу – це сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує послідовність процесуальних дій. В подальшому, він визначає види адміністративних проваджень у складі адміністративного процесу, зокрема: нормотворчі, дозвільні, реєстраційні, контрольні, атестаційні тощо. У структурі кожного з адміністративних проваджень є можливість відокремити відносно самостійні елементи: стадії, етапи та процесуальні дії. Зазначена позиція певним чином відповідає зробленим нами висновкам, однак в якості поняття, що структурується, нами розглядається процедура, а не процес.

Досліджуючи питання стадій процедури прийняття адміністративних актів, В. П. Тимощук зауважує, що “стадії в процедурі – це певні частини цілого, які об'єднані певним завданням (завданнями)” [97, с. 69]. В якості

певного узагальнення думок щодо переліку стадій адміністративного процесу чи провадження, варто навести перелік стадій, що виділялись ним:

- стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи;

- стадія прийняття (ухвалення) рішення в справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) повно й всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення;

- стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення, в ході якої дістає логічне завершення вся діяльність щодо адміністративної справи (без неї все провадження в справі практично втрачає сенс, стає пустою формальністю);

- стадія оскарження, або опротестування рішення в справі (ця стадія має факультативний характер). Принагідно зазначимо, що на сьогодні, відповідно до оновленого Закону України “Про прокуратуру”, відсутня можливість органів прокуратури опротестовувати рішення адміністративних органів [101, с. 488].

Таке розуміння В. П. Тимощуком структури адміністративної процедури ґрунтується на переконанні науковця, що адміністративна процедура і адміністративний процес – два самостійні способи захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб. При цьому, перший спосіб, зважаючи на досвід розвинених країн і, зокрема, країн – членів ЄС, застосовується переважно у відносинах з органами публічної адміністрації, а другий – у відносинах з адміністративними судами. Це, власне, означає необхідність оновлення теоретичних напрацювань щодо сфери застосування адміністративної процедури і адміністративного процесу, і, відповідно, їх структури. Підтримуючи позицію В. П. Тимощука, ми вважаємо, що

визнавши самостійність адміністративної процедури як способу захисту прав і свобод, зокрема, юридичних осіб з огляду на наш предмет дослідження, потрібно визнати і той факт, що як і процес, адміністративна процедура може містити у своїй структурі стадії.

Зокрема, проект Закону про процедуру містить перелік дій при здійсненні адміністративного провадження, які, враховуючи попередні посилення, можна вважати стадіями адміністративного провадження, хоча так вони в проекті не названі. До них, зокрема, віднесені: ініціювання адміністративного провадження за заявою чи скаргою особи або за ініціативою адміністративного органу; розгляд та вирішення справи; адміністративне оскарження (факультативна стадія); виконання адміністративного акту [43]. В загальному вигляді перелік вказаних стадій відповідає сталому переліку стадій адміністративної процедури, визначеної в наукових роботах та юридичній практиці.

Вчені також виділяють окремі характерні риси стадій. Зокрема, В. М. Горшенев зазначає про наступні: має відносно самостійне завдання, на вирішення якого спрямовані дії, що об'єднані на тій чи іншій стадії в процедурі; включає специфічний склад дій, що містить у собі встановлення або аналіз фактичних обставин, реалізацію відповідної юридичної норми для вирішення питання (справи); наявні юридичні документи, у яких відображені та закріплені результати здійснених на відповідній стадії юридичних дій [102, с. 165–166]. З цього приводу В. В. Коваленко додає, що стадії адміністративного провадження: по-перше, здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій; по-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер, їх послідовність логічно визначена; по-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Відрізняються вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами; по-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно-

процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права [99, с. 269].

Узагальнюючи вказані наукові напрацювання та положення проекту Закону про процедуру, можемо визначити власне розуміння ознак стадії адміністративної процедури: стадії є окремими, відносно самостійними частинами процедури та мають самостійні внутрішні завдання; вчиняються в певній послідовності та обмежені часовими рамками, що встановлюється нормами законодавства; логічно пов'язані між собою; спрямовані на досягнення певної спільної мети; результатом завершення певної стадії має бути юридичний документ – адміністративне рішення. Спираючись на перелічені ознаки, *стадію адміністративної процедури* варто визначити як відносно самостійну, обмежену у часі частину діяльності адміністративного органу, що перебуває у логічному зв'язку з іншими такими ж частинами, які вчиняються в певній послідовності для досягнення мети адміністративної діяльності.

Дослідивши суть поняття стадії, окремі погляди науковців-адміністративістів на її місце в структурі адміністративної діяльності та визначивши її ознаки, слід встановити наявність стадій в адміністративній процедурі створення банку.

Раніше нами було визначено, що процедура створення банку містить наступні процедури: дозвільні, реєстраційні, погоджувальні, ліцензійні [103, с. 98]. Ці процедури, об'єднуючись в процедуру створення банку, мають певні ознаки, зокрема:

1) процедури відносно відокремлені одне від одного, зокрема: складанням та поданням окремих заяв до різних адміністративних органів, порушенням окремих адміністративних справ та вирішенням питань щодо них. Наприклад, для реєстрації випуску акцій подається заява про реєстрації випуску акцій до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; для погодження статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність – до Національного банку України, для реєстрації в якості

юридичної особи – до державного реєстратора тощо;

2) ці процедури вчиняються послідовно, при цьому послідовність забезпечується вимогою для наступної процедури надати результати попередньої процедури у вигляді рішення адміністративного органу для здійснення наступної процедури. Так, для погодження статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, необхідним є подання, разом із заявою, тимчасового свідоцтва про реєстрацію випуску акцій та дозволу Антимонопольного комітету України на концентрацію; для державної реєстрації юридичної особи – погодженого Національним банком України статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність;

3) пов'язані логічно, що забезпечується певною послідовністю переходу від однієї процедури до іншої;

4) об'єднані спільною метою – отримання ліцензії на здійснення банківської діяльності для створення функціонуючого на законних підставах банку;

5) мають відносно самостійні завдання, що виражається в необхідності отримання окремих адміністративних актів: завданням погоджувальної процедури є отримання погодженого статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність; завданням реєстраційної процедури – фіксація реєстрації певного статусу особи тощо;

6) закінчуються прийняттям адміністративного рішення.

Розглядаючи вказані ознаки, можна дійти висновку, що вони повністю відповідають ознакам стадій адміністративної процедури, які були визначені вище. На нашу думку, зважаючи на викладені теоретичні міркування та характерні особливості адміністративної процедури створення банків, можна дійти висновку: кожна процедура, що здійснюється послідовно при створенні банку, відповідає стадії процедури створення банку.

Таким чином, логічним є висновок: процедура створення банку складається з окремих процедур – стадій.

Ця думка не є новою в адміністративному праві, адже і Д. М. Бахрах, і

О. В. Кузьменко вже згадували про подібний збіг стадії та провадження, однак, характеризували при цьому адміністративний процес.

Підсумовуючи наведене, варто згадати про відсутність у проекті Закону про процедуру визначення поняття “стадія адміністративного провадження”, а також чітких вимог щодо обов’язкової наявності певних стадій, що, на нашу думку, є певним недопрацюванням. При цьому, в тексті цього проекту згадується наступне: “у разі, коли учасники адміністративного провадження за скаргою досягли згоди на будь-якій стадії провадження, адміністративний орган приймає рішення про закриття такого провадження за умови, що дії учасників не суперечать закону та не порушують прав і законних інтересів інших фізичних та/або юридичних осіб”, “особа має право ознайомлюватися з матеріалами справи на всіх стадіях адміністративного провадження, з урахуванням обмежень, передбачених законом” [43].

Вважаємо, що наявність визначення поняття “стадія адміністративного провадження”, а також чітке встановлення переліку типових стадій провадження для адміністративної процедури дозволить детальніше врегулювати порядок взаємодії адміністративного органу та приватної особи. Тому пропонуємо доповнити статтю 2 проекту Закону про процедуру доповнити таким визначенням: “стадія адміністративного провадження – це відносно самостійна, обмежена у часі, нормативно врегульована частина адміністративного провадження, що перебуває у логічному зв’язку з іншими такими ж частинами, які вчиняються в певній послідовності для досягнення мети адміністративної процедури”. Крім того, вбачається за доцільне встановити наступний типовий перелік стадій адміністративного провадження у розділі IV проекту Закону про процедуру, додавши статтю “Стадії адміністративного провадження” наступного змісту: “Типовими для всіх проваджень, що здійснюються адміністративним органом, є наступні стадії адміністративного провадження:

- 1) ініціювання адміністративного провадження за заявою особи або за

ініціативною адміністративного органу;

- 2) розгляд та вирішення справи;
- 3) адміністративне оскарження (факультативна стадія);
- 4) виконання адміністративного акту”.

Інше питання, яке постає при вивченні структури адміністративної процедури створення банків – це її реалізація через окремі види процедур, зокрема такі:

- дозвільна – при отриманні дозволу на концентрацію в Антимонопольному комітеті України;
- реєстраційні – реєстрація юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність державним реєстратором; реєстрація випуску акцій та звіту про результати розміщення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- погоджувальна – при погодженні Національним банком України статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та погодженні набуття істотної участі в банку;
- ліцензійна – при наданні Національним банком України ліцензії на проведення банківських операцій.

Проблема стосується визначення суті та меж вказаних адміністративних процедур. Зокрема, досить часто у наукових працях ліцензійні та дозвільні процедури поєднують в один вид, інколи вони розглядаються відокремлено; у статті 1 Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” – ототожнюються [119]. Так, наприклад, В. І. Сіверін, класифікуючи дозвільні послуги, відносить ліцензування та видачу дозволів до дозвільної діяльності у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Дозвільні послуги, які надаються суб’єктом публічної адміністрації, на його думку, – це результат публічно-владної діяльності суб’єкта публічної адміністрації, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача

дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень тощо) [104, с. 8]. О. В. Кузьменко прямо вказує, що ліцензування є видом дозвільної діяльності [105]. Н. В. Галіцина, аналізуючи адміністративні процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю, визначила такий вид адміністративних процедур, як ліцензійно-дозвільні (ліцензування, патентування, отримання інших дозволів та ліцензій) [106, с. 50]. І. В. Солошкіна підкреслює, що державною реєстрацією легітимується статус суб'єкта підприємництва, а не надається право на провадження певних дій. Тому реєстрацію до дозвільної діяльності не віднесено. Ліцензію видають тільки у випадку, якщо суб'єкт її набуття виконає ліцензійні умови. Такий порядок не передбачений щодо жодного з документів дозвільного характеру [107, с. 9].

Причиною поєднання в одне чи ототожнення дозвільних і ліцензійних процедур є наявність багатьох спільних рис між ними: вони є заявними, призводять до можливості отримати певний правовий статус, пов'язані з діяльністю уповноважених державою органів.

Однак, при дослідженні даної теми ми прийшли до висновку, що у процедурі створення банку вказані процедури мають подвійний характер: з одного боку – вони є відносно самостійними, з іншого – пов'язані між собою поступовим переходом від однієї стадії до іншої та загальною метою – створення банку.

Для доведення цього твердження в наступних підрозділах варто більш детально зупинитися на загальній характеристиці згаданих процедур.

Висновки до Розділу 1

1. Створення банків слід розглядати як діяльність, що охоплює проведення підготовчих заходів для створення банку, його державну

реєстрацію та ліцензування банківських операцій, що регулюється адміністративним законодавством.

2. Вітчизняне законодавство, що визначає адміністративно-процедурні засади створення банків, у своєму становленні пройшло наступні періоди: а) перший період, з 1991 року по 1996 рік, коли процедура створення банку включала єдину реєстраційно-дозвільну процедуру; б) другий період, з 1996 року по 2001 рік, коли процедура створення банку доповнюється ліцензійною процедурою; в) третій період, з 2001 року по червень 2011 року, коли процедура створення банку включала, крім реєстраційної та ліцензійної, дозвільну процедуру щодо здійснення окремих видів діяльності та на придбання істотної участі в банку; г) четвертий період, з червня 2011 року по теперішній час – реєстрація банку стає багатоетапною, вводиться, окрім існуючих, погоджувальна процедура щодо статуту банку, що має намір здійснювати банківську діяльність.

3. Адміністративну процедуру слід визначати як урегульований законодавчими актами порядок діяльності уповноваженого на те органу у публічно-правовій сфері щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичних і юридичних осіб, що завершується прийняттям рішення індивідуального характеру; а також порядок виконання уповноваженим на те органом інших його функцій та повноважень та дії адміністративного органу при оскарженні адміністративних актів, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

4. Незалежно від того, створюється державний чи приватний банк – процедура їх створення є однією, містить в собі ті самі стадії та визначена єдиними законодавчими актами. Відмінності у створенні вказаних банків з різною формою власності, з точки зору порядку діяльності уповноважених на те органів, які розглядають та вирішують конкретні справи, необхідні для забезпечення створення банку, незначні. Враховуючи те, що на сьогодні в Україні не створено жодного кооперативного банку, а також загальний збіг

процедури реєстрації та ліцензування Національним банком України кооперативного банку та банку у формі акціонерного товариства, що реалізується через наявність спільного регулюючого нормативного документу, відсутня також необхідність розглядати окремо процедуру створення кооперативного банку. У випадку створення кооперативного банку виключаються лише процедури реєстрації випуску акцій.

5. Принципи процедури створення банків – це основоположні, вихідні ідеї, що закріплені нормами адміністративного права, визначають сутність і спрямованість адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб. До них відносяться: верховенство права, законності, рівності учасників адміністративного провадження перед законом, виконання повноважень з належною метою, обґрунтованості та визначеності, безсторонності (неупередженості), добросовісності та розсудливості, пропорційності; відкритості, своєчасності та розумного строку, ефективності, презумпції правомірності дій та вимог особи, мовчазної згоди, офіційності та “єдиного вікна”, гарантії прав особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних заходів правового захисту, викладу мотивів, заборони зловживань формальними вимогами, обмеження дискреційних повноважень державних органів на встановлення підстав для відмови у задоволенні заяв.

6. Процедурою створення банку є встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених державою органів щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації права фізичних і юридичних осіб на створення банків, що включає реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, погоджувальні процедури, зокрема:

а) реєстрація випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;

б) отримання дозволу Антимонопольного комітету України на концентрацію;

в) погодження Національним банком України статуту юридичної особи;

г) здійснення державним реєстратором державної реєстрації створення юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність;

д) реєстрація звіту про результати розміщення акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;

е) отримання банківської ліцензії в Національному банку України та реєстрація банку в Державному реєстрі банків.

7. Стадія в процедурі створення банку є відносно самостійною, обмеженою у часі частиною діяльності уповноваженого державою органу, що перебуває у логічному зв'язку з іншими такими ж частинами, які вчиняються в певній послідовності для досягнення мети адміністративної діяльності. Їх ознаками є наступні: відокремлені одне від одного, зокрема: поданням окремих заяв до різних державних органів, порушенням окремих адміністративних справ; вчиняються послідовно, при цьому послідовність забезпечується вимогою наступної процедури надати адміністративний акт, винесений за результатом попередньої процедури; пов'язані логічно; мають спільну мету – банк, що функціонує на законних підставах; мають відносно самостійні завдання, що виражається в необхідності отримання окремих адміністративних актів; завершуються прийняттям адміністративного рішення.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАДІЙ У ПРОЦЕДУРІ СТВОРЕННЯ БАНКІВ В УКРАЇНІ

2.1 Дозвільна процедура як стадія процедури створення банків

Проблеми дозвільних процедур впродовж тривалого часу залишаються предметом вивчення багатьох науковців. Зокрема, дозвільна діяльність держави в різних її аспектах вивчалась Г. І. Балюк [108], Д. М. Бахрахом [93], С. С. Вітвіцьким [109], Г. С. Завірюхою [118], І. Г. Кириченко [110], П. І. Кононовим [111], С. В. Лихачовим [134], І. Д. Пастухом [176], Н. О. Саніахметовою [112; 113], В. І. Сіверіним [114], І. В. Солошкіною [115] та іншими. Завдяки їх працям сформувалось загальне розуміння адміністративно-правових засад здійснення дозвільних процедур, хоча, здебільшого, наукові дослідження проводились при розгляді дозвільних проваджень як частини адміністративного процесу.

Для цілей цієї роботи ми проаналізуємо окремі визначення, що мають стати основою для подальшого з'ясування понять “дозвільна процедура” та “дозвільне провадження”.

Так, наприклад, Д. М. Бахрах вказує, що дозвільне провадження – це врегульована процесуальними нормами процедура здійснення дозвільної діяльності; частина адміністративно-правонаділяючого (оперативно-розпорядчого) процесу; різновид організуючої діяльності адміністрації [93, с. 454]. В своїй праці він також виділив певні стадії дозвільного провадження та зазначав, що характерною їх особливістю є відсутність сталої їх послідовності. Водночас його розуміння дозвільного провадження включало в себе інші види проваджень, які, вважаємо, мають розглядатися окремо. Зокрема, він поєднував дозвільне та ліцензійне провадження та не приділяв

уваги наявній різниці між ними.

На думку О. В. Кузьменко, дозвільне провадження – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, під час якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу [116, с. 27]. При цьому, в рамках дозвільного провадження, науковцем поєднується видача дозволів і ліцензій.

С. В. Лихачов вважає, що дозвільне провадження – це особливий вид адміністративного провадження, сукупність послідовних дій, врегульованих адміністративно-процесуальними нормами, які забезпечують певний порядок реалізації дозвільної політики відповідної конституційним положенням щодо напрямів державного будівництва та ефективного забезпечення громадської безпеки. Дозвільне провадження – це також сукупність взаємопов'язаних стадій, кожна з яких вирішує конкретні завдання. Усі стадії спрямовані на виконання єдиної мети провадження. Від того, яка ця мета (іншими словами, на основі яких цінностей, з якою метою створено даний інститут, задля чого і на яких засадах функціонує дане провадження) залежить і сутнісна спрямованість дозвільної системи як такої [117, с. 14]. Варто відзначити, що в своїх дослідженнях в рамках дозвільного провадження він виділяє реєстраційно-ліцензійні провадження (реєстрація, ліцензування, сертифікація, видача торгового патенту) та установчо-дозвільні. Вважаємо, що характерні риси кожного з проваджень не дозволяють поєднувати їх таким чином.

Г. С. Завірюха пропонує визначати дозвільну процедуру як процес видачі місцевим дозвільним органом документа дозвільного характеру, який передбачає обов'язковість отримання суб'єктом господарювання двох або більше проміжних документів дозвільного характеру (висновків, погоджень, актів, дозволів, довідок, свідоцтв, рішень тощо) від місцевих дозвільних органів та/або двох або більше дозвільних послуг, які є необхідною

підставою для видачі кінцевого документа дозвільного характеру [118, с. 18].

Таким чином, можна визначити певну єдність в розумінні дозвільного провадження, а саме: це сукупність дій адміністративного органу, спрямована на видачу документа дозвільного характеру, що має забезпечити права осіб на зайняття певними видами діяльності.

Водночас характерним для переважної більшості досліджень є поєднання дозвільних процедур з іншими видами, при цьому дозвільна процедура часто визначається загальною, такою, що увібрала в себе інші види. Вказане знаходить своє обґрунтування в роботах науковців, однак, з нашої точки зору, подальший розвиток адміністративної діяльності потребує чіткого розмежування процедур на окремі види.

Для цілей дослідження необхідно також проаналізувати легальне визначення поняття “дозвільна процедура”. Зокрема, згідно Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” дозвільна (погоджувальна) процедура – це сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру. При цьому, документ дозвільного характеру визначений як дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов’язаний видати суб’єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб’єкт господарювання не може впроваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [119].

Слід відмітити, що подане цим Законом визначення містить ряд недоліків: по-перше, некоректно визначати процедуру в якості сукупності дій, адже характерним для вчинення дії є їх послідовність; по-друге, дискусійним видається ототожнення дозволу і погодження, так як погодження не передбачає надання дозволу на діяльність особи; по-третє, як

нами вже зазначалось, процедура – це порядок здійснення провадження, а у згаданому законі процедура трактується як провадження.

Якщо звернутись до європейського законодавства, то воно містить поняття “дозвільний режим”, яким охоплюються, зокрема, адміністративна процедура видачі дозволів, ліцензій, погоджень або концесій, а також обов’язок ,для отримання права на здійснення діяльності, бути зарахованим в професійне об’єднання або до реєстру, в список або в базу даних; бути акредитованим при деякій організації або отримати професійне посвідчення. Під “дозвільним режимом” розуміється будь-яка процедура, яка призводить до покладання обов’язку звернутися до компетентного органу за отриманням від нього формального акту або рішення про доступ до діяльності з надання послуг або до її здійснення [120].

Дозвільні процедури мають певні риси, що відрізняють їх від інших видів процедур. Для прикладу, О. В. Кузьменко серед особливостей дозвільної діяльності виділяє її публічний характер, оскільки вона пов’язана з реалізацією відповідного напрямку державної політики та державної функції щодо забезпечення внутрішньої безпеки (екологічної, інформаційної, пожежної тощо); її управлінський характер і зміст, оскільки провадиться у сфері державного регулювання забезпечення внутрішньої безпеки; пов’язана із здійсненням органами публічної влади владних повноважень; ці повноваження стосуються організаційно-розпорядчої діяльності, що знаходить своє відображення у прийнятті обов’язкових рішень у формі певних дозвільних документів [105].

Аналізуючи наведені визначення, можна надати ознаки дозвільної процедури, як ті, що характерні для процедур взагалі, так і ті, що характерні для дозвільних процедур зокрема:

- 1) дозвільна процедура – це визначений законом порядок діяльності адміністративного органу;
- 2) випадки та порядок застосування дозвільної процедури передбачається нормами законодавства;

3) дозвільна процедура передбачає надання спеціального документу – дозволу, на підставі якого приватна особа може здійснювати певні дії або займатися певними видами господарської діяльності;

4) подальший контроль уповноважених державою органів за дотриманням приватною особою певних умов, на підставі яких видавався дозвіл, не передбачається;

5) дозвільна процедура не передбачає перевірки відповідності особи спеціальним умовам ведення діяльності.

Враховуючи викладене, варто визначити *дозвільну процедуру* як встановлений законом порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямований на забезпечення реалізації права особи здійснювати певні дії або займатися певними видами господарської діяльності, щодо яких закріплена умова про їх здійснення на підставі дозволу. Відповідно, дозвільним провадженням є сукупність процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих процедурних рішень, що спрямовані на забезпечення реалізації права особи здійснювати певні дії або займатися певними видами господарської діяльності, щодо яких закріплена умова про їх здійснення на підставі дозволу.

Згадуючи існуючу послідовність процедур по створенню банків, варто відмітити наявність процедури, що має ознаки дозвільної – це отримання дозволу в Антимонопольному комітеті України на концентрацію [121, с. 31].

Порядок отримання вказаного дозволу передбачений Законом про захист конкуренції [84] та Положенням про концентрацію [85].

Законом про захист конкуренції встановлено ряд критеріїв, за якими діяльність визнається концентрацією. Враховуючи вказані критерії, створення банку, з урахуванням вимог щодо початкового капіталу та наявності цих коштів у засновників, потребує отримання попереднього дозволу Антимонопольного комітету України.

За вимогами Закону про захист конкуренції, учасники концентрації

звертаються до Антимонопольного комітету України із заявою про надання дозволу на концентрацію. Заява вважається прийнятою до розгляду після 15 днів з дня її надходження, якщо протягом цього часу не була повернута заявнику із повідомленням про невідповідність встановленим Антимонопольним комітетом України вимогам. Слід відмітити певну особливість цього дозвільного провадження, що пов'язана з порядком прийняття рішення про надання дозволу про концентрацію. Рішення в даному випадку приймається не колегіально, а державним уповноваженим, який входить до системи органів Антимонопольного комітету України відповідно до Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [122]. Зокрема, статтею 6 Законом передбачено, що Антимонопольний комітет України утворюється у складі Голови та восьми державних уповноважених. Державні уповноважені Антимонопольного комітету України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України, яке вноситься на підставі пропозицій Голови Антимонопольного комітету України, та звільняються з посад Президентом України. При цьому, за статтею 3 цього Закону, Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. У зв'язку з цим багато науковців, зокрема О. О. Бакалінська [123; 124; 125], Ю. В. Журик [126], В. С. Савчук [127], В. С. Щербина [128] та інші у своїх дослідженнях звертають увагу на недоліки порядку утворення Антимонопольного комітету. Так, Ю. В. Журик, піддаючи критиці існуючий порядок утворення Антимонопольного комітету, зазначав, що його утворення, підзвітність та підпорядкованість Верховній Раді України забезпечили б незалежність, що сприяло б виконанню контрольних завдань щодо всіх виконавчих органів [126, с. 152]. О. В. Пономарьов пропонував привести у відповідність із Конституцією України положення частини 1 статті 9 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” та викласти її у такій редакції: “Голова Антимонопольного комітету України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента

України. Верховна Рада України звільняє Голову Антимонопольного комітету України з посади” [129, с. 18].

Однак, на жаль, пропозиції науковців так і залишились не реалізованими.

На нашу думку, висловлені міркування щодо зміни порядку формування Антимонопольного комітету України заслуговують на увагу, зважаючи на існуючу в європейських країнах практику призначення складу колегіальних органів різними гілками влади. Так утворюються, наприклад, Колегія по нагляду в структурі Органу пруденційного нагляду та дозволів у Французькій Республіці, Федеральна служба фінансового контролю у Федеративній Республіці Німеччині та ін. Вказаний досвід є цікавим для імплементації в Україні, однак для цього необхідно внести зміни до абзацу 1 статті 11 Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, виклавши його у наступній редакції: “Державні уповноважені Антимонопольного комітету України призначаються на посади Верховною Радою України наступним чином: 2 особи – за поданням Прем’єр-міністра України; 2 особи – за поданням Президента України; 4 особи – за рішенням Верховної Ради України, шляхом визначення осіб, які мають значний досвід в сфері захисту економічної конкуренції та бездоганну ділову репутацію.

Державні уповноважені Антимонопольного комітету України звільняються з посад Верховною Радою України за поданням Прем’єр-міністра України”.

Щодо прийняття рішення про надання дозволу в колегіальному органі однією особою, варто вказати, що це не є розповсюдженою практикою в процедурах створення банків в світі та відрізняється від інших процедур у самій процедурі створення банків в Україні.

Законом про захист конкуренції також передбачена можливість за зверненням заявника отримати від органів Антимонопольного комітету України попередню консультацію щодо інформації та документів, які є необхідними для розгляду відповідної заяви, у тому числі, для розгляду за

спрощеною процедурою, а також, щодо виправлення можливих недоліків у поданій заяві.

Перелік документів та інформації, яка надається до Антимонопольного комітету України, а також сама процедура розгляду документів визначається Положенням про концентрацію. Заява розглядається протягом 30 днів з дня її прийняття до розгляду. Якщо протягом цього строку не виявлено підстав для заборони концентрації, приймається рішення про надання дозволу на концентрацію, яке надсилається заявнику.

Таким чином, процедура про надання дозволу на концентрацію, що викладена у Положенні про концентрацію, включає:

1) попередній розгляд заяви та документів для встановлення відповідності вимогам щодо повноти інформації протягом 15 днів, за результатами якого державний уповноважений має прийняти рішення про прийняття заяви та документів до розгляду або повернення їх заявнику;

2) розгляд заяви та документів, що завершується ухваленням державним уповноваженим рішення про надання дозволу на концентрацію або про заборону здійснення концентрації. В разі ухвалення державним уповноваженим рішення про надання дозволу на концентрацію – видається документ у вигляді копії рішення державного уповноваженого;

3) в разі ухвалення державним уповноваженим рішення про заборону здійснення концентрації – передбачається можливість його оскарження.

У випадку створення банку однією особою, Національний банк України, посилаючись на статтю 29 Закону про захист конкуренції, вимагає надати рішення Антимонопольного комітету України про відсутність необхідності одержання дозволу на концентрацію, не зважаючи на очевидність того, що дії по створенню однієї особи іншої до концентрації не відносяться. Слід вказати, що зазначена стаття не встановлює обов'язковості звернення до Антимонопольного комітету України для підтвердження необхідності отримання дозволу. Тому вказана вимога Національного банку України є безпідставним ускладненням процедури створення банку.

Висновок надається на підставі заяви та документів, що передбачені Положенням про концентрацію для отримання дозволу на концентрацію. Строк розгляду заяв про надання попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації становить один місяць.

Складність отримання дозволу на концентрацію для заявників полягає в необхідності самостійно здійснювати розрахунки своєї частки на ринку, що є достатньо складним процесом, з урахуванням відсутності відкритої статистичної інформації щодо загальної вартості активів банків та обсягу ринку окремих банківських послуг в Україні та в регіоні перебування заявника. Вказана інформація не є коректною в органах статистики, а та, яка акумулюється Національним банком України шляхом збору статистичної звітності банків, не знаходиться у вільному доступі, публікується із запізненням та не містить необхідних даних. Саме тому, при підготовці інформації щодо своєї частки на ринку, заявником можуть бути подані помилкові дані. При цьому, відповідно до вимог статті 52 Закону про захист конкуренції за подання недостовірних даних передбачена відповідальність у вигляді штрафу у розмірі до одного відсотка доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф та відмова у наданні дозволу.

У даному випадку, саме Антимонопольний комітет України мав би налагодити взаємодію з Національним банком України, органами статистики та самостійно збирати інформацію про стан ринків, а також здійснювати розрахунки долі на ринку щодо кожного заявника. Тим більше, згідно підпункту 11 статті 7 Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, Антимонопольний комітет має повноваження проводити дослідження ринку, визначати межі товарного ринку, а також становище, у тому числі монопольне (домінуюче), суб'єктів господарювання на цьому ринку та приймати відповідні рішення (розпорядження), а також отримувати інформацію від інших державних органів [122].

У зв'язку з зазначеним, вважаємо за необхідні такі зміни:

1) виключити Додаток 1 до Положення про концентрацію “Розрахунок сукупної вартості активів та сукупного обсягу реалізації товарів за ____ рік”;

2) в Додатку 2 Положення про концентрацію:

- виключити в пункті 8 абзац “оцінка обсягів товару, який обертається на кожному задіяному товарному ринку, у натуральному та вартісному виразах”;

- виключити пункт 9. Оцінка часток суб'єктів господарювання на кожному задіяному товарному ринку (окремо за кожний з двох останніх фінансових років і за звітний період поточного року);

- викласти пункт 10 у наступній редакції: “Складання переліку продавців (постачальників, виробників), покупців (споживачів) товару (товарної групи) – потенційних конкурентів, покупців, які можуть продавати (постачати, виробляти), придбавати (споживати, використовувати) той самий або/та аналогічний товар на ринку (окремо за кожний з двох останніх фінансових років і за звітний період поточного року)”;

- виключити пункт 13. Оцінка загального використання потужностей в Україні за останні 3 роки. При цьому беруться до уваги потужності, що використовуються або можуть використовуватись для виробництва товарів, які обертаються на задіяних товарних ринках, та зазначається, які частки цих потужностей належали кожному з учасників концентрації за вказаний період та відповідні коефіцієнти використання виробничих потужностей. Розташування та продуктивність виробничих потужностей кожного з учасників концентрації;

- викласти пункт 15 у наступній редакції. Оцінка запланованого рівня продажів учасників концентрації, що здійснюють господарську діяльність на задіяних товарних ринках, на майбутній період від 3 до 5 років;

- виключити пункт 17. Надання переліку не менш як 5 найбільших незалежних покупців – учасників концентрації, що здійснюють господарську діяльність на задіяних товарних ринках, та частки реалізації відповідної

продукції кожному із вказаних покупців (найменування, адреса місцезнаходження суб'єктів господарювання – споживачів);

- виключити пункт 20. Зазначення про існування суб'єктів господарювання, які вступили на задіяний ринок за останні 5 років та істотно вплинули на нього, із визначенням найменувань та місцезнаходження суб'єктів господарювання. Оцінка ринкової частки кожного такого суб'єкта господарювання на цей час. Аналіз вхідних бар'єрів, з якими зіткнувся учасник концентрації у разі вступу на задіяний ринок за останні 5 років;

- виключити пункт 21. Можливість, на думку учасників концентрації, існування суб'єктів господарювання, які можуть вступити на задіяний ринок, із зазначенням найменувань і місцезнаходження таких суб'єктів господарювання та поясненням можливості вказаного вступу на ринок, оцінкою часу, потрібного для цього;

3) в Додатку 4 Положення про концентрацію необхідно виключити абзаци 3, 4 пункту 5.

Ще одним значним недоліком дозвільної процедури є відсутність закріплених законодавством підстав для відмови у наданні дозволу на концентрацію, що суперечить статті 19 Конституції України, згідно якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Подібних висновків ще у 2002 році дійшла О. В. Грицай у своїй науковій роботі, вказуючи, що “одна з основних невирішених проблем ефективного функціонування цього механізму (авт. – контролю за концентрацією) – відсутність чітких підстав заборони концентрації. Відповідні нормативні акти Кабінету Міністрів України та Антимонопольного комітету України детально регламентують, які документи учасники концентрації повинні надати в антимонопольні органи для отримання дозволу на злиття компаній. Проте, яким чином аналізувати ці документи і в яких випадках забороняти ту чи іншу концентрацію, в цих

актах не зазначається” [130, с. 18].

Таким чином, має місце дискреційне повноваження державного органу на надання відмови у задоволенні заяви. Існування цього явища є корупціогенним фактором [131, с. 115]. Саме тому ситуація потребує внесення змін до Закону про захист конкуренції. Зокрема, необхідно доповнити пункт 1 статті 28 Закону про захист конкуренції другим абзацом наступного змісту:

“Підставами для заборони узгоджених дій, концентрації є наступні:

- 1) результатом узгоджених дій, концентрації стануть порушення, визначені статтею 50 цього Закону;
- 2) надання завідомо недостовірної інформації;
- 3) ненадання інформації, що необхідна для розгляду заяви про узгоджені дії, концентрацію”.

Крім того, для забезпечення сприяння реалізації прав приватних осіб та дотримання такого принципу адміністративної процедури, як заборона зловживання формальними вимогами, внести наступні зміни до абзацу 1 пункту 2 статті 26 Закону про захист конкуренції, виклавши його у наступній редакції:

“2. Заява вважається прийнятою до розгляду після 15 днів з дня її надходження. Протягом 3 днів державний уповноважений Антимонопольного комітету України, голова його територіального відділення мають перевірити заяву та інші документи на відповідність вимогам, встановленим Антимонопольним комітетом України та направити повідомлення заявнику про результати перевірки, що має, за необхідності, містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства. До спливу вказаного в цьому абзаці строку заявнику надається можливість виправити виявлені порушення та отримати для цього

консультації від органів Антимонопольного комітету України. Для отримання необхідних консультацій в повідомленні, що направляється заявнику, має бути визначена посадова особа органів Антимонопольного комітету України, яка зобов'язана їх надати”;

а також пропонується додати абзац 2 до пункту 2 статті 26, Закону про захист конкуренції наступного змісту:

“Якщо протягом 15 днів з дати надходження заяви, заявник не усунув виявлені недоліки, заява повертається заявнику із повідомленням, що вона та інші документи не відповідають встановленим Антимонопольним комітетом України вимогам і це перешкоджає її розгляду. Повідомлення повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства”.

2.2 Реєстраційні процедури як стадії процедури створення банків

Як відомо, термін “реєстрація” походить від латинського слова *regesta* – “список” або “списувати, вносити до списку”. Словник “Словарь иностранных слов” містить в собі два значення слова “реєстрація”: 1) внесення в список, до книги; 2) запис фактів або явищ з метою обліку, надання фактам законності [132].

На нашу думку, зазначені визначення поняття “реєстрація” мають бути покладені в основу аналізу розуміння науковцями реєстраційної процедури та відокремлення її від поняття “реєстрація”.

Суттєвий внесок у розвиток розуміння реєстраційних процедур та споріднених понять зробили такі вчені-адміністративісти, як В. Б. Авер'янов, А. Б. Агапов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков,

О. В. Кузьменко, Д. В. Мовчан та ін.

Так, наприклад, Ю. М. Козлов пропонує розуміти під державною реєстрацією акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, завдання по здійсненню якого у переважній більшості випадків покладається на органи юстиції та внутрішніх справ [133, с. 402]. На нашу думку, такий підхід вбачається проблематичним, адже реєстрація за своїм етимологічним значенням – це певна дія.

Подібним чином, через поняття “акт”, державну реєстрацію визначає І. М. Лазарєв, вказуючи, що це акт офіційного визнання законності існування певних матеріальних об’єктів та юридичних фактів [44, с. 137].

На думку С. В. Лихачова, реєстрація – передбачений законом порядок дій, що вчиняються органом державної реєстрації з метою фіксації юридичних фактів, що відображають виникнення, зміну або припинення статусу суб’єкта підприємницької діяльності [134, с. 49]. Вважаємо, що така точка зору має право на існування, але вона необґрунтовано обмежує державну реєстрацію підприємницькою сферою. Про вказану обмеженість зазначала також О. В. Кузьменко, вказуючи, що наявні доктринальні визначення не відображають усієї багатоманітності та специфіки реєстраційних проваджень в адміністративному процесі [100, с. 92].

О. А. Качура пропонує визначати державну реєстрацію як регламентовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації щодо засвідчення (підтвердження, офіційного визнання) певних юридичних фактів шляхом вчинення процесуальних дій, внесення записів до державних реєстрів і видачі підтверджувальних документів [135, с. 25].

Розглядаючи державну реєстрацію юридичних осіб як об’єкт адміністративно-правового регулювання, Л. П. Котяш визначає реєстрацію як суспільне благо, що дає можливість громадянам стабільно і довгий час отримувати продукцію та послуги від “вічних” осіб, які не припиняються з моментом смерті фізичної особи, а також вчинення спеціальними суб’єктами

публічної адміністрації юридично значущих адміністративних дій у сфері легалізації або припинення юридичної особи, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених законодавством з метою реалізації різноманітних підприємницьких (бізнесових), політичних, професійних, спортивних та інших прав для можливості забезпечення корисними благами суспільства [136, с. 30].

Узагальнюючи думки окремих авторів, М. М. Феделеш зазначав, що реєстрація спрямована на досягнення чотирьох цілей: 1) внесення інформації; 2) фіксація юридично значимих фактів або статусів та їх облік; 3) посвідчення зареєстрованих фактів або статусів; 4) контроль у тій області, у якій здійснюється реєстрація [137, с. 80]. І якщо перші три пункти не викликають сумнівів щодо віднесення їх до цілей реєстрації і допомагають нам у визначенні поняття “реєстрація”, четвертий пункт видається таким, що, на нашу думку, до реєстрації віднесений бути не може, адже йдеться про контрольні функції державних органів.

Розглядаючи реєстрацію речових прав на нерухоме майно, Я. В. Тамаря визначає адміністративну процедуру як правовідносини, які врегульовуються нормативно-правовими актами та полягають в послідовно здійснюваних діях суб’єктів публічної адміністрації щодо розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акту з приводу речових прав на нерухоме майно, спрямованих на забезпечення прав і законних інтересів та / або на виконання особою визначених законом обов’язків [138, с. 51–52].

Викладене дозволяє зробити висновок про те, у багатьох наукових джерелах роботах відсутнє розмежування понять “реєстрація” та “реєстраційна процедура”, оскільки реєстрація та реєстраційна процедура розглядається як діяльність адміністративного органу.

Якщо звернутись до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань»

(надалі – Закон про реєстрацію) то згідно статті 1 цього Закону державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців – це 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 [86].

Тобто, вказаний Закон визначає реєстрацію як одноразову дію – засвідчення, що співпадає з нашим розумінням цього поняття. Зокрема, враховуючи тлумачення поняття реєстрації, варто визначити основні риси державної реєстрації: це дія, яка регламентується законодавством; здійснюється уповноваженим суб'єктом, адже на сьогодні певні реєстраційні дії мають право вчиняти не лише Міністерство юстиції та його територіальні органи, а й виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, акредитовані суб'єкти, нотаріуси; пов'язана із засвідченням юридично значимих фактів щодо певної особи та передбачає внесення даних до реєстру.

Натомість, поняття реєстраційна процедура, на нашу думку, є ширшим за реєстрацію та включає в себе реєстрацію як дію адміністративного органу в якості стадії. Якщо для розуміння реєстрації застосовувати його етимологічне значення, то ці дії стосуються безпосереднього внесення даних про факт реєстрації до певного реєстру; діяльність адміністративного органу при прийнятті заяв, їх розгляді до реєстрації не відноситься, однак є стадіями реєстраційної процедури.

Таким чином, реєстрацію варто вважати стадією реєстраційної процедури, яка, при цьому, є завершальною. Близьким до нашого розуміння реєстраційної процедури видається позиція С. С. Савченко, який пропонує під реєстраційною процедурою розуміти регламентований адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюються з метою: офіційного визнання законності правових актів; дій юридичних осіб; дій фізичних осіб; підтвердження з боку держави правового статусу суб'єктів; наділення суб'єктів правами або обов'язками; фіксації юридичних фактів; встановлення певних правових відносин [139, с. 5]. Поряд з тим, С. Г. Стеценко, наприклад, визначає реєстраційну процедуру як діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів [140, с. 267]. Таке визначення дещо резонує з поняттям адміністративної процедури, яке запропоноване в проекті Закону про процедуру та яке прийняте нами за основу.

Важливим є також науковий аналіз поняття “реєстраційне провадження”, адже досить довгий час поняття “процедура” і “провадження” в науці адміністративного права вживались як синонімічні. Так, за визначенням О. В. Кузьменко, реєстраційне провадження – регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про офіційне визнання законності правових актів; законності дій юридичних та фізичних осіб; наділення суб'єктів права відповідними правами або обов'язками; а також про облік та фіксацію юридичних фактів, шляхом закріплення їх у реєстраційних документах [141, с. 92].

Д. В. Мовчан пропонує визначати реєстраційне провадження як публічну процесуальну діяльність уповноважених владних суб'єктів, результатом якої є визнання юридично значимого факту, що підлягає фіксації у відповідних Реєстрах (автоматизованих електронних системах реєстрів чи в реєстраційних документах) [142, с. 4].

М. П. Гурковський доводить, що реєстраційне провадження – це послідовна діяльність публічної адміністрації, яка в межах покладеної на неї компетенції здійснює реєстрацію відповідних об'єктів та вносить інформацію у відповідний реєстр [143, с. 157]. Вважаємо, що такий підхід достатньою мірою охоплює об'єктивну сторону реєстраційного провадження, а також включає в поняття важливий елемент реєстрації – внесення даних до відповідного реєстру.

На думку В. В. Степаненко, реєстраційне провадження – це діяльність спеціально уповноважених органів публічної влади щодо вирішення індивідуально-конкретних справ з легалізації визначених законодавством об'єктів шляхом внесення відомостей про них до спеціально створених державних реєстрів та видачі документів, які підтверджують право, надане фізичній чи юридичній особі [144, с. 12].

О. Г. Юшкевич підкреслює, що реєстраційне провадження – це діяльність публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення в установленому порядку індивідуально-конкретних справ у сфері державної реєстрації шляхом внесення відомостей про об'єкти реєстрації у відповідний реєстр з метою встановлення юридично значущих фактів і прав суб'єктів реєстраційних правовідносин та винесення за результатами індивідуального акту в межах нормативно врегульованої процедури [145, с. 30]. У цьому визначенні також відзначається необхідність при реєстрації внесення даних до реєстру.

Цікавими, з точки зору доведення різниці між реєстрацією та реєстраційною процедурою є висновки, надані С. О. Микитюком. Спираючись на напрацювання інших науковців щодо визначення поняття “реєстраційне провадження”, він характеризує реєстраційну діяльність як державно-владну юридичну діяльність органів публічної влади з ведення систем інформаційного забезпечення [146, с. 102]. Таким чином, ми отримуємо додаткові підстави для обґрунтування думки щодо розмежування реєстрації, реєстраційної діяльності та реєстраційної процедури.

Викладені вище твердження та характеристики надають можливість визначити поняття реєстраційної процедури та реєстраційного провадження, спираючись на сучасне розуміння адміністративної процедури, запропоноване проектом Закону про процедуру.

Вважаємо, що *реєстраційна процедура* – це встановлений законодавством порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на офіційне визнання або припинення факту існування особи, її статусу; наявності певних прав та обов'язків, а також внесення змін до необхідних відомостей; які супроводжуються внесенням даних до передбачених законодавством державних реєстрів. Відповідно, реєстраційним провадженням є сукупність процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих процедурних рішень, що спрямовані на офіційне визнання, припинення факту існування особи, її статусу, наявності певних прав та обов'язків, а також внесення даних до спеціальних, передбачених законодавством державних реєстрів.

Ознаками реєстраційної процедури, що характерні адміністративним процедурам, в цілому, а також при створенні банків, зокрема, є наступні:

- 1) є порядком діяльності адміністративного органу;
- 2) випадки та порядок застосування реєстраційних процедур визначається нормами законодавства;
- 3) його змістом є здійснення офіційного визнання факту існування певної особи, її статусу, наявності прав та обов'язків та інше;
- 4) правовим наслідком цих процедур є внесення даних про факт реєстрації до спеціального реєстру, ведення якого передбачено законодавством.

Процедура створення банку містить реєстраційні процедури, зокрема, реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність державним реєстратором; реєстрації випуску акцій та звіту про результати їх розміщення Національною комісією з цінних паперів та

фондового ринку.

Зупиняючись на існуючій сьогодні процедурі реєстрації юридичної особи, слід відзначити, що законодавством передбачене подання визначеного пакету документів для реєстрації у паперовій або електронній формі, а також вчинення наступних дій: 1) заповнення форми заяви про державну реєстрацію – у разі подання документів особисто заявником (за бажанням заявника); 2) прийом документів за описом – у разі подання документів у паперовій формі; 3) виготовлення копій документів в електронній формі – у разі подання документів у паперовій формі; 4) внесення копій документів в електронній формі до Єдиного державного реєстру; 5) перевірку документів на наявність підстав для зупинення розгляду документів; 6) перевірку документів на наявність підстав для відмови в державній реєстрації; 7) прийняття рішення про проведення реєстраційної дії; 8) проведення реєстраційної дії (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; 9) формування та оприлюднення на порталі електронних сервісів виписки, результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації та установчих документів юридичної особи [86].

Строк розгляду документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій, становить 24 години після надходження документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій, крім вихідних та святкових днів.

Варто вказати на результативне спрощення цієї процедури, що відбулось за останні роки при проведенні реформ. Вказане проявляється у наявності мінімально необхідного переліку документів для проведення реєстраційної дії, можливості подати документи в електронному вигляді, максимально скороченому строку розгляду документів тощо.

Підстави для відмови у реєстрації передбачені статтею 28 Закону про

реєстрацію [86]. Вказані підстави є досить обґрунтованими, зазначений досвід варто використати при спрощенні інших адміністративних процедур. Однак щодо підстави, вказаної нами вище у пункті 5, варто її виключити, адже право зупинити розгляд справи до усунення порушень має виключати вказану можливість для відмови.

Досить прогресивною є регламентація змісту відмови, що встановлена у статті 28 Закону, а саме: “Повідомлення про відмову у проведенні державної реєстрації повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства”.

Ще одна реєстраційна процедура при створенні банків – реєстрація випуску акцій. Вона здійснюється відповідно до вимог Законів України – “Про акціонерні товариства” [81], “Про цінні папери та фондовий ринок” [82], “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” [147]; Положення № 692 [83].

Вказана процедура здійснюється згідно порядку створення акціонерного товариства, що визначений Законом України “Про акціонерні товариства”. Згідно вимог Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок”, реєстрацію випуску акцій здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку в установленому нею порядку. Обіг акцій дозволяється після реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати розміщення акцій та видачі свідоцтва про реєстрацію випуску акцій.

Процедура реєстрації випуску акцій передбачає:

1. Прийняття Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку заяви та необхідного пакету документів та відкриття адміністративної справи.
2. Розгляд документів Національною комісією з цінних паперів та

фондового ринку.

3. Ухвалення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку рішення за результатом розгляду заяви, прийняття адміністративного акту.

4. Видача тимчасового свідоцтва про реєстрацію випуску акцій.

Конкретний порядок реєстрації, а також перелік документів, які надаються для реєстрації випуску акцій, визначені в Положенні № 692. За результатом здійснення цієї реєстраційної процедури, протягом 25 робочих днів, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку має прийняти рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації випуску акцій. Слід відмітити наявність формального визначення підстав для відмови в реєстрації випуску (випусків) акцій: невідповідність поданих документів вимогам законодавства; недостовірність інформації у поданих документах та/або порушення встановленого законодавством порядку прийняття рішення про розміщення цінних паперів. Зазначений перелік підстав передбачений Законом України “Про цінні папери та фондовий ринок”. У підзаконному акті – Положенні № 692 – перелік був розширений і передбачав в якості підстави для відмови відсутність будь-якого з документів, визначених у розділі II цього Положення. Зазначене розширення у підзаконному акті є перевищенням повноважень Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і потребує внесення відповідних змін до Положення № 692.

При створенні банку наявна ще одна реєстраційна процедура, що реалізується Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку – це процедура реєстрації звіту про результати приватного розміщення акцій не пізніше 15 днів з дня державної реєстрації статуту в органах державної реєстрації, яка передбачає:

1. Прийняття Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку заяви та необхідного пакету документів та відкриття адміністративної справи.

2. Розгляд документів Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

3. Ухвалення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку рішення за результатом розгляду заяви, прийняття адміністративного акту.

4. Видача свідоцтва про реєстрацію випуску акцій.

Рішення про реєстрацію звіту про результати приватного розміщення акцій приймається Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та є підставою для його реєстрації структурним підрозділом центрального апарату Комісії в установленому порядку та оформлення свідоцтва про реєстрацію випуску акцій.

Законом України “Про акціонерні товариства” в якості підстави для відмови в реєстрації звіту про результати закритого (приватного) розміщення визначено вчинення дій, що порушують процедуру створення акціонерного товариства, встановлену цим Законом. Підставами для відмови в реєстрації звіту про результати приватного розміщення акцій, що визначені Положенням № 962, є: порушення вимог законодавства, пов’язане з розміщенням акцій; невідповідність поданих документів вимогам законодавства; *прийняття уповноваженою особою Комісії або судом рішення про зупинення розміщення цінних паперів, яке є чинним на дату реєстрації, у порядку, передбаченому законодавством; відсутність будь-якого з документів, передбаченого Положенням № 962; порушення процедури створення акціонерного товариства, встановленої Законом України “Про акціонерні товариства”*. В цьому випадку також спостерігаємо ситуацію, при якій підзаконним актом Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку уповноважується на встановлення підстав для відмови у реєстрації звіту – інших, аніж передбачені Законом України “Про акціонерні товариства”.

Реєстрація випуску (випусків) акцій, реєстрація звіту про результати приватного розміщення акцій є підставою для внесення відповідної

інформації до Державного реєстру випусків цінних паперів.

У загальному вигляді, необхідність здійснення окремих процедур по реєстрації випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку при приватному розміщенні є сумнівною. Адже, якщо згадати європейську практику, реєструватися має проспект емісії при публічному розміщенні цінних паперів. Крім того, процедура щодо реєстрації випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку має ряд значних недоліків, а саме:

1) визначення порядку здійснення процедури покладено на Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку. Тобто, Комісія сама для себе встановлює “правила гри”, що суперечить конституційним засадам, адже органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Крім того, Комісія самотійно для себе визначає підстави для відмови у реєстрації випуску акцій, що є прикладом недоцільних дискреційних повноважень, які містять в собі корупційні ризики.

Для вирішення цієї проблеми необхідним є внесення змін до абзацу 1 пункту 5 Закону України “Про цінні папери і фондовий ринок”, шляхом викладення його в наступній редакції:

“Підставою для відмови у реєстрації випуску та проспекту емісії цінних паперів є порушення встановленого законами України порядку прийняття рішення про розміщення цінних паперів, а також відмова виправляти недоліки у поданих документах, відповідно до вимог Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

При виявленні невідповідності поданих документів вимогам законодавства, помилкової інформації у поданих документах Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку направляє емітенту письмове повідомлення, яке повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час

оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства”;

2) з огляду на процедуру створення банку, відбувається дублювання наглядових повноважень, адже і Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, і Національний банк України перевіряють можливість оплати засновником внеску до статутного фонду, з наданням схожих документів зацікавленими особами.

Вказані повноваження з’явилися у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку з метою захисту ринку цінних паперів від незабезпечених активами цінних паперів. Однак, цю функцію ефективніше реалізовувати через пруденційний нагляд.

Відміна вимоги щодо перевірки майнового стану засновника полегшила б емітентам доступ до необхідних інвестицій з використанням інструментів ринку цінних паперів.

З іншого боку, в разі імплементації Україною досвіду розвинутих країн щодо функціонування єдиного органу нагляду та контролю на фінансових ринках, були б вирішені проблеми дублювання функцій окремих органів;

3) відсутність зворотного зв’язку між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та заявником, що мав би бути вираженим у закріпленні на законодавчому рівні права отримати консультацію з приводу заповнення заяви, підготовки документів та інших питань. Зазначене є негативним явищем, що призводить до відмови зацікавлених осіб вишукувати інвестиції через застосування інструментів ринку цінних паперів.

Вирішити це питання можливо шляхом внесення змін до абзацу 1 пункту 5 Закону України “Про цінні папери і фондовий ринок”, як було запропоновано вище: “При виявленні невідповідності поданих документів вимогам законодавства, помилкової інформації у поданих документах Національна комісія з цінних паперів та фондового

ринку направляє емітенту письмове повідомлення з викладенням вичерпного переліку недоліків та вимогою їх виправити”.

2.3 Погоджувальні процедури як стадії процедури створення банків

Аналіз вітчизняних юридичних джерел з обраної тематики свідчить про те, що питанню погоджувальних процедур приділяється недостатньо уваги, наукові праці з означеної проблематики практично відсутні, тим більше – комплексні. Зокрема, О. В. Джафарова зазначає, що погоджувальна процедура – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права дозвільна діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на отримання юридично значущого результату шляхом погодження своїх позицій [148, с. 48]. Як бачимо, авторка надає визначення погоджувальної процедури як виду дозвільної діяльності адміністративного органу.

Слід згадати наведене вище визначення Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, в якому дозвільною (погоджувальною) процедурою є сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [119].

Спробуємо з’ясувати суть та ознаки погоджувальної процедури. Якщо звернутись до етимологічного значення слова “погоджувати”, то воно має наступні значення: 1. Одержувати чие-небудь схвалення, згоду на щось; узгоджувати. 2. Приводити у відповідність з чим-небудь, встановлювати потрібне співвідношення; координувати [149, с. 716]. Враховуючи вказане, основною відмінністю погоджувальної процедури від дозвільної слід вважати те, що дозвіл вказує на право особи вчиняти, в подальшому, певні дії, а погодження підтверджує відповідність наявного стану визначеним

вимогам. Тому, невірним є ототожнення цих процедур. Також погоджувальну процедуру відділено від реєстраційної, адже при здійсненні реєстрації відбувається зміна статусу певної особи, що не характерно для погодження.

В правовому полі погодження є досить вживаною процедурою, наприклад: необхідно погоджувати документацію з землеустрою, згідно Земельного кодексу України; погоджуються строки подання документів із спеціально уповноваженим органом згідно Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”; погоджується розміщення реклами, згідно Закону України “Про рекламу”; погодженню підлягають призначення окремих керівників державних органів, згідно спеціальних законодавчих актів. Тобто, сфери застосування цієї процедури абсолютно різноманітні. При цьому варто відзначити певну особливість цієї процедури: об’єктом погодження може бути підготовлений документ або майбутня дія, якій передують формування певного стану об’єкту, що виступає суб’єктом такої дії.

До ознак погоджувальної процедури слід також віднести наступні: має на меті встановлення факту відповідності стану чи документу певним вимогам, що закріплені в законодавстві, не веде до зміни правового статусу особи, що звертається за погодженням.

Спираючись на визначення, що запропоновані нами у попередніх розділах, дотримуючись типовості таких визначень, а також враховуючи встановлені ознаки, *погоджувальною процедурою* слід вважати встановлений законодавством порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на визнання певного стану, документів такими, що відповідають встановленим щодо них вимогам. Відповідно, погоджувальне провадження є сукупністю процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих

процедурних рішень, що спрямовані на визнання певного стану, документів такими, що відповідають встановленим щодо них вимогам.

Таким чином, характерними рисами вказаної процедури є наступні:

- 1) погоджувальна процедура є порядком діяльності уповноваженого органу;
- 2) випадки та порядок застосування погоджувальної процедури передбачаються нормами законодавства;
- 3) передбачає визнання певного стану, документів такими, що відповідають встановленим вимогам щодо неї;
- 4) може завершуватись не наданням окремого документу за результатом провадження, а шляхом проставлення штампу погодження на поданому для погодження документі.

На сьогодні в процедурі створення банків існує декілька процедур, що за своїм змістом є погоджувальними, а саме: погодження статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та погодження набуття істотної участі. При створенні банку, вказані процедури вчиняються одночасно.

Слід відзначити важливість цих процедур при створенні банку, так як вони є першими специфічними саме для банку процедурами, а результат їх здійснення впливатиме на можливість існування банку взагалі.

Порядок погодження статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та погодження набуття істотної участі визначаються Законом про банки, а також Положенням № 306.

У загальному вигляді, процедура по погодженню статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та погодження набуття істотної участі передбачають:

1. Прийняття Національним банком України до розгляду заяви та необхідного пакету документів та відкриття адміністративної справи.
2. Розгляд документів Національним банком України.
3. Ухвалення рішення за результатом розгляду заяви.

4. Проставлення штампу “погоджено” на титульному аркуші статуту та видача листа про погодження статуту та набуття істотної участі або направлення письмової відмови у погодженні. Адміністративним актом за результатом погодження набуття істотної участі виступає лист Національного банку України.

За вимогами Закону про банки та Положення № 306, особа, уповноважена засновником юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, для погодження статуту цієї особи подає Національному банку України разом із заявою про погодження статуту визначений пакет документів. Слід вказати, що вказані документи здебільшого є формальними та не несуть інформаційного навантаження, а лише дублюють декілька разів інформацію, що подається в копіях документів. Таким чином, варто переглянути вказаний перелік в бік його скорочення, зокрема виключити необхідність заповнення анкет, для чого необхідно внести відповідні зміни до пункту 1.7 глави 1 розділу II Положення № 306.

За вимогами Закону про банки, Національний банк України приймає рішення про погодження статуту або про відмову в погодженні статуту не пізніше тримісячного строку з дня подання повного пакета документів. Законом також визначені підстави, за якими Національний банк України має право відмовити юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, у погодженні статуту, а саме: подано неповний пакет документів, необхідних для погодження статуту; документи містять недостовірну інформацію; документи не відповідають вимогам законів України чи нормативно-правових актів Національного банку України; ділова репутація засновника, а для засновника – юридичної особи і членів її виконавчого органу та/або наглядової ради та всіх осіб, через яких здійснюватиметься опосередковане володіння істотною участю в банку, не відповідає вимогам, встановленим Національним банком України; фінансовий стан засновника – юридичної особи та/або майновий стан засновника – фізичної особи не

відповідають вимогам, встановленим Національним банком України; засновник не має власних коштів для здійснення заявленого внеску до статутного капіталу; структура власності самої юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та/або засновника, що набуває істотної участі, не відповідає вимогам щодо її прозорості, встановленим Національним банком України; не надано документи, що підтверджують наявність сплаченого статутного капіталу юридичної особи, яка має намір [16].

Якщо розглядати практичні аспекти реалізації вказаної процедури, слід вказати, що в сукупності перелік документів, вимоги до них, підстави для відмови встановили певну систему закритості для входження на ринок банківських послуг. Це дозволяє в так званому “ручному режимі” керувати відповідними процесами та суттєво обмежувати конкуренцію та подальший розвиток банківського ринку.

Зазначена ситуація потребує нагального вирішення шляхом спрощення процедур та скорочення формальних вимог до документів, адже процеси, що відбуваються на ринку банківських послуг в світі, в кінцевому випадку можуть призвести банківський ринок України до неконкурентного стану. Це ті процеси, які ми спостерігаємо сьогодні.

Ще однією погоджувальною процедурою при створенні банку є погодження набуття істотної участі в банку. Відповідно до вимог Закону про банки, юридична або фізична особа, яка має намір набути істотної участі у банку таким чином, що така особа буде прямо та/або опосередковано, самотійно чи спільно з іншими особами володіти 10, 25, 50 та 75 і більше відсотками статутного капіталу банку чи правом голосу акцій у статутному капіталі банку та/або незалежно від формального володіння справляти значний вплив на управління або діяльність банку, зобов’язана повідомити про свої наміри цей банк і Національний банк України за три місяці до набуття істотної участі або її збільшення. Національний банк України

розглядає документи протягом трьох місяців з дня отримання повного пакета відповідних документів.

У разі, якщо Національний банк України у визначений законодавством строк не надіслав відповідній особі рішення про заборону набувати або збільшувати істотну участь у банку, таке набуття або збільшення вважається погодженим. Власне, це означає, що чинним Законом про банки передбачено застосування принципу мовчазної згоди.

За вимогами Закону про банки, Національний банк України має право заборонити юридичній або фізичній особі набувати або збільшувати істотну участь у банку, у разі, якщо: подано неповний пакет документів, документи містять недостовірну інформацію або не відповідають вимогам законів України чи нормативно-правових актів Національного банку України; ділова репутація особи, а для юридичної особи і членів її виконавчого органу та/або наглядової ради, власників істотної участі у ній та всіх осіб, через яких здійснюватиметься опосередковане володіння та/або контроль істотної участі у банку, не відповідає вимогам щодо її бездоганності, установленим Національним банком України; фінансовий стан юридичної особи та/або майновий стан фізичної особи та всіх осіб, через яких здійснюватиметься опосередковане володіння істотною участю у банку, не відповідають вимогам, установленим Національним банком України; особа не має власних коштів для набуття або збільшення істотної участі у банку; набуття або збільшення особою істотної участі у банку загрожуватиме інтересам вкладників та інших кредиторів банку або суперечитиме антимонопольному законодавству України; структура власності юридичної особи не відповідає вимогам щодо її прозорості, встановленим Національним банком України.

В контексті підстав для відмови у погодженні статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, і погодження істотної участі у банку слід виділити окремий проблемний момент, що пов'язаний зі складанням структури власності, а також переліку пов'язаних з банком осіб. За вимогами Положення про порядок подання відомостей про структуру

власності банку, затвердженого Постановою Національного банку України від 21 травня 2015 р. № 328 (зі змінами), банк має складати структуру власності, що включає усіх осіб, які мають пряму та/або опосередковану істотну участь у банку або можливість значного або вирішального впливу на управління та/або діяльність банку; усіх ключових учасників банку та всіх ключових учасників усіх юридичних осіб у ланцюгу володіння корпоративними правами банку; характер взаємозв'язків між особами, зазначеними вище [150]. За вимогами Положення про визначення пов'язаних із банком осіб, затвердженого Постановою Національного банку України від 12 травня 2015 р. № 315 (зі змінами), банк має визначати пов'язаних з банком осіб, до яких у тому числі, відносяться асоційовані особи (родичі контролерів банку, власників істотної участі, тощо, а саме: їх чоловік або дружина, прямі родичі (батько, мати, діти, рідні брати та сестри, дід, баба, онуки), прямі родичі чоловіка або дружини, чоловік або дружина прямого родича) [151; 16]. За нашим глибоким переконанням, вимоги щодо збирання банком інформації про вказаних осіб, які досить часто не мають до банку фактичного відношення, є надмірними і створюють конфлікт з нормами законодавства про захист персональних даних в частині отримання згоди на обробку персональних даних. В будь-якому випадку, ця проблема потребує більш глибокого і окремого дослідження та вирішення.

Розглядаючи зазначені вище процедури щодо погодження статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та погодження набуття істотної участі в банку, маємо зазначити про ряд існуючих у них недоліків:

- 1) процедури є досить заформалізованими, вони передбачають підготовку і подання достатньо великої кількості документів та інформації, що супроводжується поданням анкет, складених на підставі вказаних документів, дублюють їх інформацію та не містять в собі будь-якого змістовного навантаження, окрім опису інформації, що надається.

У зв'язку з цим необхідним є виключення пункту 1.7 глави 1 розділу II Положення № 306, адже з врахуванням принципу “єдиного вікна” такі документи, як довідка про стан виконання обов'язків як платника податків, довідка про відсутність судимостей, інформація з кваліфікованого бюро та інша, мають запитуватися Національним банком України самостійно; а анкети, що заповнюються заявником, лише дублюють інформацію з копій документів, що надаються згідно пункту 1.6 глави 1 розділу II;

2) нормативними актами передбачається можливість Національного банку України визначати підстави для відмови погоджувати статут чи набуття істотної участі, що є необґрунтованим з точки зору сутності і розуміння дискреційних повноважень.

Слід обмежити повноваження Національного банку України на встановлення підстав для відмови шляхом внесення змін до Закону про банки, а саме: виключити пункти 1–3 статті 18 Закону про банки, за якими Національний банк України має право відмовити юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, у погодженні статуту, у разі якщо:

- а) подано неповний пакет документів, необхідних для погодження статуту;
- б) документи містять недостовірну інформацію;
- в) документи не відповідають вимогам законів України чи нормативно-правових актів Національного банку України;

3) погодження набуття істотної участі за своєю суттю є дозвільною процедурою, оскільки, по-перше, не відбувається фіксація на існуючому документі факту його погодження; по-друге, по суті погодження майбутньої дії – це дозвіл її здійснити. Крім того, абзац 4 статті 34 передбачає: “Національний банк України надає (надсилає) рішення про заборону набувати або збільшувати істотну участь у банку відповідній особі із зазначенням підстав такої заборони”.

Тому, необхідно привести зовнішню форму процедури набуття істотної участі до її внутрішньої сутності та внести відповідні зміни до Закону про банки, а саме:

- абзац 5 статті 34 Закону про банки викласти у наступній редакції “у разі якщо Національний банк України у строк, визначений частиною третьою цієї статті, не надіслав відповідній особі рішення про заборону набувати або збільшувати істотну участь у банку, таке набуття або збільшення вважається дозволенням”;

- абзац 6 статті 34 Закону про банки викласти в наступній редакції “Особи, зазначені в частині першій цієї статті, зобов’язані повідомити банк про надання Національним банком України дозволу на набуття або збільшення істотної участі у банку та надати інформацію про свою структуру власності та розмір частки істотної участі у банку”;

- абзац 14 статті 34 Закону про банки викласти у наступній редакції “Національний банк України надає дозвіл на набуття або збільшення істотної участі іноземною юридичною та фізичною особою за таких умов:

- а) держава, в якій зареєстрована (має постійне місце проживання) іноземна особа, на належному рівні забезпечує виконання міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму;

- б) банківський нагляд у державі, в якій зареєстрована (має постійне місце проживання) іноземна особа, за оцінкою відповідних міжнародних органів в цілому відповідає Основним принципам ефективного банківського нагляду Базельського комітету з питань банківського нагляду”;

- 4) не реалізована можливість здійснення зворотного зв’язку, що передбачав би надання заявникам можливість отримати необхідні консультації щодо підготовки інформації та документів для проведення погодження статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та набуття істотної участі в банку. З метою вирішення цієї проблеми в Законі про банки має бути визначений обов’язок Національного банку України

надавати консультації та проводити попередні зустрічі із заявниками. У зв'язку з цим абзац 6 статті 17 Закону про банки пропонується викласти у наступній редакції:

“У випадку виявлення недоліків у поданих документах, Національний банк України повинен направити повідомлення, що має містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства. До спливу вказаного в цьому абзаці строку заявнику надається можливість виправити виявлені порушень та отримати для цього консультації від Національного банку України. Для отримання необхідних консультацій в повідомленні, що направляється заявнику має бути визначена посадова особа Національного банку України, яка зобов'язана їх надати”.

2.4 Ліцензійна процедура як стадія процедури створення банків

Звертаючи увагу на етимологічне значення слова “ліцензія” варто згадати, що воно походить від лат. “licentia” – “свобода робити що завгодно” [152, с. 364]. За визначенням словника “Словарь иностранных слов” “ліцензія” означає “право”, “дозвіл” [153, с. 345].

На сьогодні питанню ліцензування приділяється значна увага представників юридичних наук, не тільки адміністративного, а й господарського і цивільного права. Систематизуючи такі погляди, І. В. Солошкіна звернула увагу на наступні функції ліцензування [154, с. 66]: 1) ліцензування відіграє важливу роль у адміністративно-правовому регулюванні підприємництва [155, с. 646]; 2) ліцензування виступає засобом державного регулювання господарської діяльності [156, с. 56];

3) ліцензування є комплексним правовим інститутом, оскільки поєднує в собі норми адміністративного та цивільного права [157, с. 7].

Вважаємо, що кожен ракурс розгляду проблеми ліцензування є важливим для вивчення його проблематики. Тому, надалі, розглянемо результати досліджень науковців з різних галузей права та викладемо власний погляд на проблему ліцензійних процедур.

Дослідники в рамках господарського права розглядають ліцензування як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; умову здійснення певних видів господарської діяльності; підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; засіб державного регулювання господарської діяльності [158, с. 6]. В окремих наукових роботах ліцензування господарської діяльності визначається як діяльність держави [159, с. 9; 160, с. 116]. Інколи під ліцензуванням розуміють дозвіл, який надається державою суб'єкту господарювання на зайняття певним видом діяльності [161, с. 18–20].

З іншого боку, як зазначає О. В. Кашперський, ліцензування має адміністративно-правову природу [162, с. 166]. Він також вказує, що ліцензування наділяє спеціальною правоздатністю суб'єктів господарювання через легітимізацію та здійснюється шляхом вжиття адміністративних процедур дозволу та контролю. Так само А. В. Гуцин вважає, що ліцензування є інститутом адміністративного права, який являє собою систему адміністративно-правових норм, що регулюють відносини в галузі надання ліцензій, за допомогою яких здійснюється нагляд за дотриманням правил ліцензування певних видів діяльності відповідними суб'єктами, а також притягають до відповідальності порушників цих умов [163, с. 25]. Визначальною в цьому аспекті є думка колективу науковців під головуванням В. Б. Авер'янова, які говорять про ліцензування як про субінститут адміністративного права, що виступає одним із методів державного управління [164, с. 129].

У свою чергу, Н. В. Галіцина, розглядаючи ліцензування як адміністративну процедуру, вказує [165, с. 256], що частина вчених-юристів вважає ліцензування видом державно-правового регулювання різних форм господарювання та забезпечення життєво важливих інтересів людини, держави і суспільства [166; 167], інша – видом державного контролю [168; 169; 170; 171]. Так, О. В. Кузьменко розглядає ліцензування як вид дозвільного провадження [172, с. 167], а О. М. Олійник зазначає, що ліцензування – це правовий режим початку здійснення окремого, визнаного законодавством виду підприємницької діяльності, що припускає: 1) державне підтвердження і визначення меж права на ведення господарської діяльності; 2) державний контроль за здійснюваною діяльністю; 3) можливість припинення діяльності на особливих підставах органами держави [173]. О. П. Альохін і Ю. М. Козлов розглядають ліцензування як один з видів правових форм управління [174], а на думку А. І. Цихоцької, реальним змістом ліцензування є організаційно-коригуюча дія держави на об'єкт управління, а ліцензування – це одна із функцій державного управління, один із найбільш загальних і типових способів впливу держави на господарюючі суб'єкти [175, с. 162–163]. В. Д. Сорокін, у свою чергу, зазначає, що ліцензування застосовується публічною адміністрацією у випадках здійснення суб'єктами господарювання видів діяльності, регулювання яких не може здійснюватися іншими методами, ніж як ліцензуванням [166]. Н. В. Галіцина також зазначила, що ліцензування – сукупність процедурних дій, встановлених державою, пов'язаних із видачею ліцензій, переоформленням та їх анулюванням, із наглядом органів, що видають ліцензії, за дотриманням суб'єктом господарювання відповідних ліцензійних умов, що застосовуються публічною адміністрацією для узгодження публічних і приватних інтересів [165, с. 256].

Натомість, у світовій практиці ліцензування застосовують як джерело поповнення державних і місцевих бюджетів; засіб забезпечення високого рівня робіт і послуг, що надаються суб'єктами господарювання; засіб

захисту від недобросовісної конкуренції; репресивну санкцію та ін. [176, с. 39].

У свою чергу, ми не прагнемо стверджувати про необхідність розробки проблематики ліцензування виключно в рамках науки адміністративного права, однак, опрацювання його, з цієї точки зору, забезпечить раціональне впровадження ліцензійних процедур у відносини з між державою та приватними особами. Для досягнення вказаних цілей варто зрозуміти різницю між “ліцензуванням” та “ліцензійною процедурою”.

В цьому аспекті хотілося б згадати напрацювання А. А. Довгополик щодо ліцензування в рамках адміністративно-правового регулювання кредитних спілок при дослідженні їх створення. Науковець зазначала: “під ліцензуванням розуміють видачу, переоформлення, тимчасове зупинення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ, контроль за додержанням ліцензіатом ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов”. Водночас вона виокремлювала наступні основні стадії процедури ліцензування: 1) порушення ліцензійного процесу, 2) розгляд заяви про видачу ліцензії, 3) внесення інформації до ліцензійного реєстру, 3) видача ліцензії [177, с. 11–12].

У зв’язку з зазначеним, виникає питання: що саме має входити до процедури ліцензування та чи є ідентичними поняття “ліцензування” та “ліцензійна процедура”.

В першу чергу варто згадати, що Господарський кодекс України та Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, визначають ліцензування як засіб державного регулювання у сфері господарювання, спрямований на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [178; 179]. Нормами Господарського кодексу України встановлено, що правові засади ліцензування визначаються, виходячи з конституційного права кожного на здійснення підприємницької діяльності,

не забороненої законом, а також принципів господарювання, встановлених у статті 6 цього Кодексу. Ця норма Кодексу вказує на можливість обмеження права кожного на здійснення підприємницької діяльності, не забороненої законом, через ліцензування.

Повертаючись до наукових джерел, можемо констатувати, що у них доволі поширене певне ототожнення ліцензійних процедур і проваджень. Так, наприклад, С. Ю. Любимова під змістом і порядком дозвоільно-ліцензійних проваджень розуміє регламентовані нормативно-правовими актами правила та послідовні процедури проведення такої діяльності [180, с. 181]. К. В. Тимошенко вважає, що ліцензійним провадженням можна визнати процедуру здійснення ліцензування, тобто процедуру видачі, переоформлення, анулювання та контролю за дотриманням ліцензійних вимог [181, с. 145].

В своїй науковій роботі при розгляді ліцензування як адміністративно-правового інституту Л. В. Шестак визначала наступні особливості ліцензійного провадження, вважаючи його окремим видом проваджень: може бути порушено тільки з ініціативи невідного суб'єкта, що звертається до наділеного владними повноваженнями органу виконавчої влади з проханням про надання йому спеціального правового статусу (ліцензіата); є правовою формою державної контрольної діяльності і поєднує в собі два провадження: по наданню визначеного права (провадження по видачі ліцензій) і контрольне провадження у вузькому розумінні цього поняття – за дотриманням ліцензіатом адміністративно-обов'язкових ліцензійних вимог і умов; його результатом є конструктивний, правоформуєчий акт управління; на підставі такого акту особа наділяється спеціальною правосуб'єктністю або їй надаються права-виключення, якими не наділені інші суб'єкти; юридичні наслідки такого акту поширюються на власника ліцензії і на органи управління, що зобов'язані визначити умови та порядок його реалізації, здійснювати контроль за їх виконанням і застосовувати примусові заходи впливу у випадку їх порушення; це провадження характеризується

великою кількістю владних і невлadних суб'єктів, що беруть у ньому участь і має свою особливу структуру [182, с. 11].

Розглядаючи ліцензування через призму адміністративно-правового правового регулювання, М. В. Шапочкіна визначає його як 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 [183, с. 30–31].

На нашу думку, зазначені визначення є доволі дискусійними та не враховують загального розуміння понять “процедура”, “процес”, “провадження”. Аналізуючи напрацювання в цій сфері, ми можемо стверджувати про відмінність понять “ліцензування” та “ліцензійні процедури”, зокрема, за аналогією з “реєстрацією” та “реєстраційною процедурою”, і визначимо, насамперед, ліцензування як момент видачі ліцензій.

Для визначення поняття “ліцензійна процедура” необхідно згадати вказані в першому розділі цієї роботи ознаки і поняття адміністративної процедури як порядку діяльності уповноваженого на те органу щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичних і юридичних осіб, що завершується прийняттям адміністративного рішення індивідуального характеру.

Аналізуючи, яким чином реалізується ліцензійна процедура, слід вказати, що вона є діяльністю органу ліцензування щодо підтвердження права особи здійснювати певний вид діяльності, що відбувається за результатом оцінки відповідності особи законодавчо встановленим критеріям для цього виду діяльності. Отриманню ліцензії передуює розгляд

уповноваженим органом відповідної заяви. Ліцензійна процедура включає в себе прийняття рішення про видачу ліцензії та оформлення його ліцензією.

Таким чином, на підставі вказаних досліджень, можемо визначити основні ознаки ліцензійної процедури: має застосовуватися в окремих сферах діяльності, в яких є потреба державного контролю за дотриманням ліцензійних умов; ґрунтується на інформації про готовність особи проводити певний вид діяльності; вказана діяльність має розпочатися після отримання ліцензії.

Спираючись на вказане, можна запропонувати визначати *ліцензійну процедуру* як 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. Відповідно, ліцензійне провадження є сукупністю процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих процедурних рішень, що спрямовані на засвідчення права та можливості ведення певного виду діяльності з подальшим дотриманням встановлених ліцензійних умов щодо вказаної діяльності.

Ознаками ліцензійної процедури є наступні:

- 1) має заявний характер, тобто ініціюється поданням заяви до уповноваженого органу, на підставі якої порушується адміністративна справа;
- 2) врегульована нормами законодавчих актів;
- 3) містить в собі певні етапи;
- 4) закінчується прийняттям адміністративного акту, що засвідчує офіційне визнання права особи здійснювати певний вид діяльності;
- 5) передбачає здійснення уповноваженим органом подальшого контролю за дотриманням ліцензійних вимог.

В Україні процедури ліцензування в сфері банківської діяльності

виникли не з самого початку, а лише з прийняттям 01 лютого 1996 р. Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність” № 24/96-ВР.

За час свого розвитку ліцензійна процедура поступово відділялась від дозвільної і з 07 грудня 2000 р., з прийняттям Закону України “Про банки і банківську діяльність” № 2121-III [16] та підзаконного акту – Положення № 275 [35], остаточно сформувалась як самостійна.

Сьогодні, за вимогами Закону про банки, банк має право здійснювати банківську діяльність на підставі банківської ліцензії шляхом надання банківських послуг, до яких належать:

- залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб;
- відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, у тому числі у банківських металах;
- розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик.

У даному випадку постає питання щодо віднесення цієї процедури саме до ліцензійної, адже:

по-перше, відсутні ліцензійні умови, визначені та затверджені Національним банком України, яких має дотримуватись ліцензіат. Наявність пруденційних вимог та затверджених економічних нормативів є частиною системи контролю та нагляду. В даному аспекті, Національний банк України має переглянути нормативні документи для приведення їх у форму саме ліцензійних вимог, а не положень;

по-друге, розвинені країни переважно використовують дозволи для здійснення банківської діяльності, а не ліцензії. Тобто, більш логічним є перехід від ліцензійного до дозвільного провадження.

Відповідно до вимог Закону про банки, юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, зобов’язана протягом року з дня

державної реєстрації подати Національному банку України в порядку, визначеному Законом та нормативно-правовими актами Національного банку України, документи для отримання банківської ліцензії.

Процедура по отриманню ліцензії на здійснення банківської діяльності передбачає наступне:

1. Прийняття Національним банком України до розгляду заяви та необхідного пакету документів та відкриття адміністративної справи.
2. Розгляд документів Національним банком України.
3. Ухвалення рішення за результатом розгляду заяви, прийняття адміністративного акту.
4. Видача ліцензії заявнику.

Юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, для отримання банківської ліцензії подає Національному банку України разом із заявою про видачу банківської ліцензії документи, визначені Законом про банки та Положенням № 306. Розглядаючи затверджені вимоги щодо переліку документів, слід вказати, що Національний банк України у підзаконному акті значно розширив перелік документів, які надаються для отримання ліцензії. В цілому, з метою виконання принципу “єдиного вікна”, а також зниження формалізму у процедурі, необхідним є зменшення їх кількості шляхом внесення наступних змін до Положення № 306:

- виключити підпункт 1 пункту 3.7 глави 3 розділу III щодо необхідності надання анкети;
- виключити підпункти 5–8 пункту 3.7 та пункт 3.8 глави 3 розділу III щодо необхідності надати довідки з інших державних органів, адже Національний банк України має запитувати цю інформацію самостійно.

Протягом двох місяців з дня отримання повного пакета документів Національний банк України приймає рішення про надання банківської ліцензії чи про відмову в її наданні, а також вносить відомості про юридичну особу Державного реєстру банків одночасно з прийняттям рішення про надання банківської ліцензії [21].

Національний банк України відмовляє у видачі банківської ліцензії юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, у разі якщо: подано неповний пакет документів, необхідних для видачі банківської ліцензії; документи, подані для видачі банківської ліцензії, містять недостовірну інформацію; документи, подані для видачі банківської ліцензії, не відповідають вимогам законів України та нормативно-правових актів Національного банку України; юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, звернулася із заявою про видачу банківської ліцензії після спливу річного терміну з дня її державної реєстрації; професійна придатність та/або ділова репутація хоча б одного з керівників юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та/або керівника її підрозділу внутрішнього аудиту не відповідають вимогам, встановленим Національним банком України; як мінімум три особи не призначені членами правління, у тому числі голова правління; відсутні банківське обладнання, комп'ютерна техніка, програмне забезпечення, приміщення, що відповідають вимогам, встановленим Національним банком України [21].

Проаналізувавши процедуру щодо отримання банком ліцензії, варто визначити ряд її недоліків:

1) Національний банк України має можливість самостійно встановлювати підстави для відмови у наданні ліцензії, що потребує внесення змін до абзацу 1 статті 19¹ Закону про банки, виклавши його у наступній редакції:

“а) юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, звернулася із заявою про видачу банківської ліцензії після спливу річного терміну з дня її державної реєстрації;

б) професійна придатність та/або ділова репутація хоча б одного з керівників юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та/або керівника її підрозділу внутрішнього аудиту не відповідають вимогам, встановленим цим Законом;

в) як мінімум три особи не призначені членами правління, у тому числі

голова правління”;

2) відсутні можливості отримати необхідні консультації щодо порядку підготовки та заповнення документів – для цього необхідні зміни до Закону про банки, а саме:

- статтю 19 Закону про банки доповнити абзацом 3 наступного змісту:

“У випадку виявлення недоліків у поданих документах, Національний банк України повинен направити повідомлення, що має містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства. До спливу вказаного в цьому абзаці строку заявнику надається можливість виправити виявлені порушень та отримати для цього консультації від Національного банку України. Для отримання необхідних консультацій в повідомленні, що направляється заявнику має бути визначена посадова особа Національного банку України, яка зобов’язана їх надати”.

Висновки до Розділу 2

1. Дозвільну процедуру слід визначати як встановлений законом порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на забезпечення реалізації права особи здійснювати певні дії або займатися певними видами господарської діяльності, щодо яких закріплена умова про їх здійснення на підставі дозволу. Відповідно, дозвільним провадженням є сукупність процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих процедурних рішень, що спрямовані на забезпечення реалізації права особи здійснювати певні дії або займатися певними видами господарської діяльності, щодо яких закріплена умова про їх здійснення на підставі дозволу.

Охарактеризовано порядок надання дозволу на концентрацію Антимонопольним комітетом України під час створення банку. Виявлено ряд недоліків при реалізації означених повноважень Антимонопольним комітетом України та, з урахуванням європейського досвіду правового регулювання процедури створення банку, запропоновано внесення змін до Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, зокрема, щодо порядку формування Антимонопольного комітету України та прийняття рішення про надання дозволу колегіально, а не окремим уповноваженим.

Доведено, що складність отримання дозволу на концентрацію для заявників полягає в необхідності самостійно здійснювати розрахунки своєї частки на ринку, обумовлена відсутністю відкритої статистичної інформації щодо загальної вартості активів банків та обсягу ринку окремих банківських послуг в Україні та в регіоні перебування заявника. Як наслідок, при підготовці інформації щодо своєї частки на ринку, заявником можуть бути надані помилкові дані, що спричинятиме визначену законом відповідальність та відмову у наданні дозволу. У зв’язку з цим пропонується внесення змін до Закону України “Про захист економічної конкуренції” та Розпорядження Антимонопольного комітету України № 33-р від 19 лютого 2002 р. “Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб’єктів господарювання”.

2. Реєстраційну процедуру пропонується визначати як встановлений законодавством порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на офіційне визнання або припинення факту існування особи, її статусу; наявності певних прав та обов’язків, а також внесення змін до необхідних відомостей; які супроводжуються внесенням даних до передбачених законодавством державних реєстрів. Відповідно, реєстраційним провадженням є сукупність процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих процедурних рішень, що спрямовані на офіційне визнання,

припинення факту існування особи, її статусу, наявності певних прав та обов'язків, а також внесення даних до спеціальних, передбачених законодавством державних реєстрів.

Охарактеризовано реєстраційні процедури під час створення банку – реєстрація юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, реєстрація випуску акцій та звіту про результати їх розміщення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Акцентовано увагу на тому, що під час проведення реформ в останні роки відбулося спрощення процедури реєстрації юридичної особи: скорочено перелік документів для проведення реєстраційної дії та строк розгляду документів, запроваджено можливість подання документів в електронному вигляді тощо.

У результаті аналізу стану адміністративно-правового регулювання процедури реєстрації випуску акцій та звіту про результати їх розміщення виявлено ряд недоліків, зокрема дублювання наглядових повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку з Національним банком України, відсутність зворотного зв'язку між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та заявником тощо. Для усунення дублювання функцій запропоновано внесення змін до Закону України “Про цінні папери і фондовий ринок”.

3. Погоджувальну процедуру запропоновано визначати як встановлений законодавством порядок діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на визнання певного стану, документів такими, що відповідають встановленим щодо них вимогам. Відповідно, погоджувальне провадження є сукупністю процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих процедурних рішень, що спрямовані на визнання певного стану, документів такими, що відповідають встановленим щодо них вимогам.

Встановлено, що створення банків передбачає декілька процедур, які за своїм змістом є погоджувальними, а саме: погодження статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та погодження набуття

істотної участі. Аналіз практичних аспектів здійснення погоджувальних процедур довів, що у зв'язку із запровадженням законодавчо визначеного переліку документів, вимог до них, підстав для відмови у погодженні статуту чи набуття істотної участі тощо, призвело до певної системи закритості для входження фізичних та юридичних осіб на банківський ринок. Це дозволяє Національному банку України в “ручному режимі” керувати економічними процесами та суттєво обмежувати конкуренцію у досліджуваній сфері, і, відповідно, впливати на подальший розвиток банківського ринку. З метою усунення зазначених недоліків запропоновано внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність”, а також до Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 08 вересня 2011 р. № 306.

4. Ліцензійну процедуру пропонується визначати як 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. Відповідно, ліцензійне провадження є сукупністю процедурних дій, що визначені законодавством та послідовно вчиняються уповноваженим на те органом, а також прийнятих процедурних рішень, що спрямовані на засвідчення права та можливості ведення певного виду діяльності з подальшим дотриманням встановлених ліцензійних умов щодо вказаної діяльності.

Проаналізовано стан адміністративно-правового регулювання ліцензійної процедури у процедурі створення банку і доведено, що, по-перше, відсутні ліцензійні умови, визначені та затверджені Національним банком України, яких має дотримуватись ліцензіат. По-друге, виявлені певні недоліки вказаної процедури – Національний банк України має можливість самостійно встановлювати підстави для відмови у наданні ліцензії, відсутня можливість отримати необхідні консультації щодо порядку підготовки та заповнення

документів тощо. По-третє, розвинені країни в переважній більшості використовують дозволи для здійснення банківської діяльності, а не ліцензії, що свідчить про доцільність переходу від ліцензійної до дозвільної процедури у процедурі створення банків.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИХ ЗАСАД СТВОРЕННЯ БАНКІВ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання створення банків

Аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-процедурних засад створення банків варто здійснити з позицій належності нашої держави до романо-германської правової системи. З огляду на євроінтеграційні прагнення України, визначальним при такому підході має стати аналіз правового регулювання процедур в Європейському Союзі (надалі – ЄС). Крім того, слід приділити окрему увагу країнам колишнього радянського табору, які вже пройшли євроінтеграційний шлях. Вказане дозволить відповісти на питання, чи можлива імплементація іноземного досвіду в законодавство України та які елементи процедури створення банків варто запозичити.

Зважаючи на предмет дослідження, нас цікавить, насамперед, правове регулювання процедури надання дозволів в країнах ЄС, розгляд якого варто розпочати з Директив ЄС, що встановлюють загальні для держав-членів ЄС вимоги у цій сфері.

Для початку, слід згадати Першу Директиву [15]. Директива стала першим кроком на шляху до ліквідації відмінностей у правовому регулюванні процедури надання дозволів державами-членами ЄС (відповідно, кінцевою метою діяльності з уніфікації визначених правил було визначення спільних вимог щодо надання дозволу для порівнянних типів кредитних установ) і встановлювала такі основні вимоги щодо початку діяльності банківських установ:

1) держави-члени вимагають від кредитних установ, на які поширюється Перша Директива, щоб вони отримували дозвіл перед тим, як розпочати свою діяльність і встановлюють вимоги для отримання такого дозволу;

2) компетентні органи надають дозвіл тільки тоді, коли дотримуються наступні умови:

- наявність власних коштів у заявника;
- має бути щонайменше дві особи, які б ефективно керували діяльністю кредитної установи. Відповідні органи влади не повинні надавати дозвіл, якщо вказані особи мають недостатньо добру репутацію або їм бракує достатнього досвіду для виконання таких обов'язків;

3) не можна, щоб заява про надання дозволу оцінювалась з точки зору економічних потреб ринку. Економічна потреба як основа для оцінки може застосовуватися тільки на підставі заздалегідь визначених критеріїв, при цьому метою запровадження оцінки через економічні потреби може бути: безпека заощаджень; забезпечення високої продуктивності банківської системи; збільшення однорідності конкуренції між різними банківськими мережами; розширення діапазону банківських послуг з огляду на населення та економічну діяльність;

4) держави-члени також вимагають, щоб заяви про надання дозволу супроводжувалися програмою операцій, яка, серед іншого, визначає типи діяльності, які передбачаються, та структурну організацію установи;

5) у разі відмови у видачі дозволу надається обґрунтування рішення та про нього повідомляють заявника протягом шести місяців з часу отримання заяви чи, у разі якщо заява була неповною, протягом шести місяців з часу надсилання заявником інформації, необхідної для прийняття рішення. У будь-якому разі, рішення приймається протягом 12 місяців з часу отримання заяви.

Наступним етапом для узгодження нормативної бази держав – членів ЄС щодо правового регулювання процедури створення банків було

прийняття Другої Директиви Ради ЄС 89/646/ЄЕС “Щодо узгодження законів, підзаконних та адміністративних актів, які стосуються початку і здійснення діяльності кредитних установ та внесення змін до Директиви 77/780/ЄЕС” від 15 грудня 1989 р. (надалі – Друга Директива) [184]. Другою Директивою вводились додаткові вимоги, які необхідно було передбачити в національному законодавстві держав-учасниць для надання дозволів на початок діяльності кредитних установ, а саме:

1) наявність початкового капіталу не менше 5 мільйонів ЕКЮ, в окремих випадках передбачалась можливість окремим категоріям кредитних установ встановити мінімальний початковий капітал не менше 1 мільйона ЕКЮ;

2) обов’язок надавати інформацію про осіб-акціонерів, що мають кваліфікаційний пакет акцій, а також про розміри таких пакетів акцій. Компетентні органи відмовляють у наданні дозволу, якщо, беручи до уваги потребу у забезпеченні правильного і розсудливого управління кредитною установою, вони не задоволені відповідністю осіб вищезгаданих акціонерів або членів;

3) держави-члени за місцем знаходження не можуть вимагати дозволу для філій кредитних установ, що отримали дозвіл в інших державах-членах.

Станом на сьогодні основним документом, який встановлює вимоги щодо започаткування банківської діяльності, є Директива 2013/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 червня 2013 р. “Про доступ до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних фірм”, що вносить зміни до Директиви 2002/87/ЄС і скасовує Директиви 2006/48/ЄС і 2006/49/ЄС [185] (надалі – Директива 2013/36/ЄС). Згідно вказаної Директиви:

1) держави – члени ЄС мають вимагати отримання дозволів для започаткування кредитної діяльності;

2) Європейський контролюючий орган (European Banking Authority) має розробити проекти нормативних технічних стандартів для визначення:

інформації, яка має надаватися заявником в заяві для отримання дозволу; вимоги до акціонерів, вимоги до акціонерів та керівників;

3) обов'язковим для отримання дозволу є надання інформації щодо операційної програми діяльності відповідно до видів майбутніх операцій та організаційної структури;

4) заяви не мають розглядатися з точки зору економічних потреб ринку;

5) початковий капітал має становити не менше 5 млн євро;

6) наявність щонайменше двох осіб, що мають достатній професійний рівень;

7) члени органів управління мають відповідати вимогам щодо бездоганної репутації, мати достатній рівень знань, досвіду та навичок для управління банком;

8) має бути надана інформація щодо 20 найбільших прямих та опосередкованих акціонерів, які мають бездоганну репутацію, достатній рівень фінансової стійкості, законне джерело походження коштів, що надаються до статутного капіталу.

Окрім того, встановлюється обов'язок повідомляти компетентні органи про наміри придбання пакету акцій розміром 20 %, 30 % чи 50 %.

На виконання вимог Директиви 2013/36/ЄС Європейським контролюючим органом був прийнятий відповідний технічний стандарт [186], відповідно до якого інформація, що подається для отримання дозволу, має включати: 1) найменування та адресу кредитної установи; 2) програму операцій; 3) іншу інформацію, що містить наступні елементи: фінансовий план, який включає прогнози по бухгалтерського балансу і звіту про прибутки і збитки за період від трьох років; найменування і контактні дані фонду, що надає гарантії повернення депозитів; деталі IT-механізмів філії.

Вказана програма операцій повинна містити наступні пункти:

1) види бізнесу, які передбачається реалізовувати, що включає в себе: основні цілі та бізнес – стратегію; вказівку діяльності, яка визначена як основний бізнес; опис цільових клієнтів і контрагентів;

2) структурна організація, що включає в себе: опис організаційної структури; опис механізмів управління та внутрішнього контролю;

3) щодо інвестиційних послуг і інших видів діяльності: заходи щодо захисту коштів клієнтів і активів; умови виконання зобов'язань, передбачених відповідними директивами ЄС; внутрішній кодекс поведінки; дані особи, відповідальної за розгляд скарг щодо інвестиційних послуг і діяльність;

4) докладні відомості про професійний досвід осіб, відповідальних за керівництво.

Слід вказати, що українське законодавство містить нормативні вимоги щодо започаткування банківської діяльності, ідентичні вимогам європейського законодавства, однак посилюють їх, а саме:

- розмір початкового капіталу для банку, що створюється в Україні сьогодні, має становити 500 млн грн. [16], що значно перевищує встановлений в ЄС необхідний мінімум. Високий рівень вказаної суми є одним із факторів, що не дозволяє потенційним гравцям банківського ринку розпочати діяльність та не сприяє розвитку конкуренції на ринку банківських послуг;

- в Україні заявник при створенні банку має розкрити свою структуру власності, у зв'язку з чим вказати пряме та опосередковане володіння 2 % і більше статутного капіталу всіх осіб, що входять до структури власності [150]. Вважаємо, що встановлення такої вимоги з достатньо нелогічним обсягом інформації, що запитується регулятором, є значним перебільшенням європейських стандартів.

Щодо надання обґрунтованого рішення про відмову в погодженні статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, варто вказати на прийняту в Україні практику надання відмов із загальними

формулюваннями, без вказівки на конкретні підстави для відмови, що унеможлиблює подальше виправлення виявлених недоліків.

Слід також відмітити необхідність імплементації в українську практику заборони оцінювати можливість надання дозволу з точки зору економічних потреб ринку, адже на сьогодні подібна заборона існує, вона прийнята та неофіційно оголошена Головою Національного банку України і пояснюється необхідністю очистити ринок від невеликих гравців, бажанням залишити на ринку банківських послуг не більше тридцяти банків [187].

Враховуючи викладене, слід зробити висновок про необхідність послаблення регуляторних вимог в Україні до осіб, що мають намір здійснювати банківську діяльність, забезпечення надання рівних можливостей для доступу на ринок банківських послуг. У протилежному випадку вільної конкуренції не існуватиме, права осіб на зайняття банківською діяльністю обмежуватимуться.

Вказані вище Директиви встановлювали основні вимоги до заявників, які мають намір здійснювати банківську діяльність. Однак, існує низка регуляторних актів, які регламентують порядок діяльності адміністративних органів ЄС та держав-членів ЄС при наданні дозволів та розподілі повноважень між ними.

Перш за все, слід згадати про новий порядок нагляду та контролю у фінансовій сфері, що має назву Єдиний механізм нагляду (The Single Supervisory Mechanism (надалі – SSM)), запровадження якого є обов'язковим для держав – членів ЄС. Вказаний механізм супроводжувався прийняттям Регламенту Ради (ЄС) № 1024/2013 від 15 жовтня 2013 р. про визначення конкретних задач Європейського центрального банку стосовно політики пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій [188] (далі – Регламент № 1024/2013). При його запровадженні основні функції нагляду передавались від національних компетентних органів (утворений в державі-члені ЄС орган нагляду та контролю, надалі – національний орган), Європейському центральному банку (надалі – ЄЦБ).

Аналіз правового регулювання процедури надання дозволів для здійснення банківської діяльності, а саме вимог Регламенту № 1024/2013, дозволяє зробити наступні висновки:

1) будь-яка заявка на отримання дозволу має подаватися до національного органу держави-члена, відповідно до вимог, встановлених у національному законодавстві;

2) якщо заявник відповідає всім умовам дозволу, що викладені у національному законодавстві держави-члена, національний орган, в межах терміну, передбаченого відповідним національним законодавством, передає до ЄЦБ проект рішення про надання дозволу;

3) проект рішення вважається прийнятим ЄЦБ, якщо тільки ЄЦБ протягом десяти робочих днів не прийме рішення про відмову. ЄЦБ може заперечити проти проекту рішення тільки тоді, коли не виконуються умови для викладених у законодавстві ЄС. Причини відмови надаються в письмовій формі;

4) рішення, прийняте ЄЦБ, повідомляється національним органом заявнику.

Крім вказаного документу, правове регулювання процедури надання дозволів в банківській сфері регулюється Регламентом Європейського центрального банку від 16 квітня 2014 р. про створення основи для співробітництва в межах єдиного механізму контролю між Європейським банком і національними компетентними органами (SSM Типове положення) (ЄСВ/2014/17) [189].

Відповідно до вказаного Регламенту, процедура надання дозволів, встановлена у ЄС, передбачає наступне:

1) національні органи приймають заяви про надання дозволу на здійснення кредитних операцій та протягом 15 робочих днів повідомляють ЄЦБ про надходження заяви;

2) національний орган також інформує ЄЦБ про термін, протягом якого рішення по заявці має бути прийнято та доведено заявнику;

3) при наданні неповної інформації заявником, національний орган самостійно або за проханням ЄЦБ має запросити у заявника додаткову інформацію, яка надається національним органом до ЄЦБ протягом 15 днів.

У разі дотримання процедури національний орган оцінює, чи відповідає заява встановленим в національному законодавстві вимогам, і у випадку невідповідності – надає відмову, копію якої направляє до ЄЦБ.

Якщо заява відповідає всім умовам, встановленим національним законодавством, національний орган повинен підготувати проект рішення про надання дозволу, що направляється до ЄЦБ щонайменше за 20 робочих днів до закінчення максимального періоду оцінки, передбаченого відповідним національним законодавством.

ЄЦБ повинен оцінити проект рішення на основі дотримання умов для отримання дозволів, встановлених в ЄС. Якщо, на його думку, ці умови не виконуються, ЄЦБ повинен дати заявнику можливість висловити свої зауваження в письмовому вигляді на підставі фактів і заперечень, що мають відношення до оцінки.

В цілому, встановлений у ЄС порядок отримання дозволів можна вважати режимом сприяння та рівності можливостей для залучення нових гравців, забезпечення вільної конкуренції і реалізації прав приватних осіб на зайняття банківською діяльністю. Вказаний режим реалізується за допомогою механізму співпраці із заявником та надання можливостей виправлення недоліків поданої заяви і інформації. В Україні, навпаки, через необов'язковість співпраці надмірні регуляторні вимоги, фактично наявний режим заборони входження на ринок банківських послуг.

Варто розглянути, яким чином вказані вимоги ЄС, визначені як мінімально необхідні, імплементовано до національного законодавства окремих країн-членів.

Розгляд вказаного питання розпочнемо з окремих країн, що належать до романо-германської правової сім'ї.

Оцінку правового регулювання процедур створення банків у *Федеративній Республіці Німеччині* (надалі – ФРН) слід розпочати з наведення деяких показників роботи банківської системи. Це допоможе оцінити ефективність роботи регулятора банківського сектору, у тому числі, встановленої процедури входження банків на ринок.

Банківська система ФРН є однією з найбільших у світі, станом на кінець 2015 року там працює 1960 банків, і хоча протягом тривалого часу (з 2013 року) спостерігається значне скорочення кількості банків, однак пов'язане воно не з ліквідацією ненадійних банків, а з їх консолідацією на банківському ринку [190]. Крім того, німецьку банківську систему вважають однією з найбільш надійних. Зокрема, німецький банк *Kreditanstalt für Wiederaufbau* був названий найнадійнішим в світі у 2015 році [191], а тому роботу регулятора та встановлені ним процедури регулювання банківського сектору варто вважати ефективними.

У загальному вигляді процедура створення банку у ФРН містить такі стадії :

1. *Створення компанії*, яка бажає отримати дозвіл на здійснення банківських операцій, у наступних правових формах, що не заборонені *KWG* і в порядку, що визначається відповідно Законом про компанії (*Aktiengesetz*) [192], Торговим кодексом (*Das Handelsgesetzbuch*) [193] чи Законом про торгово-промислові кооперативи [194]:

а) комерційні партнерства: повне товариство (OHG), командитне товариство (KG) чи командитне товариство в особливій формі з повною відповідальністю юридичної особи, що входить до складу її GmbH & Co.KG;

б) корпорації: акціонерне товариство, командитне акціонерне товариство або товариство з обмеженою відповідальністю; зареєстровані кооперативи.

2. *Реєстрація компаній*. Загальний порядок для реєстрації компанії однаковий для всіх форм і проводиться шляхом здійснення запису у Торговому реєстрі ФРН. Для реєстрації необхідно звернутися до нотаріуса,

який подає засвідчені документи та їх електронну форму для внесення місцевим судом запису до Торгового реєстру.

Найбільш цікавий для України німецький досвід створення банків у формі акціонерних товариств, адже в Україні всі банки створені у такій організаційно – правовій формі.

Як вбачається зі змісту Закону про компанії (Aktiengesetz), створення акціонерної компанії у Німеччині відрізняється від порядку, встановленого в Україні, відсутністю обов’язковості реєструвати будь-який випуск акцій та звіт про результати їх розміщення в окремому органі нагляду та контролю за ринком цінних паперів. Натомість, у ФРН передбачено погодження проспекту емісії акцій, які пропонуються до публічного розміщення. Проспект подається до Федеральної служби фінансового контролю (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) (надалі – BaFin), яка протягом 10 днів приймає рішення про погодження проспекту [192].

Таким чином, правове регулювання процедури створення банку у вигляді акціонерного товариства в ФРН, по-перше, є більш раціональним і тому перспективним для застосування в Україні. На противагу такому спрощенню, в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, яка, як нами вже зазначалось у попередніх розділах, реєструє випуск акцій та звіт про результати їх розміщення, посиляються на необхідність в такий спосіб захистити інвесторів. Однак, вважаємо, що захист прав інвесторів буде більш продуктивним, якщо його забезпечити ефективною системою пруденційного нагляду, а не створенням зайвих перепон для реєстрації акціонерних товариств. Більше того, наявність зайвих проваджень у процедурі створення банку в Україні, окрім іншого, призводить до збільшення використання бюджетних коштів вищезгаданим державним органом та необґрунтованого розширення штату держслужбовців.

По-друге, свобода вибору компанією, яка бажає надавати банківські послуги, організаційно-правової форми є ще одним потужним чинником розвитку банківського ринку у ФРН. Відповідно, існуюча на сьогодні

принципова позиція щодо існування в Україні банків виключно у вигляді акціонерних товариств є доволі дискусійною.

Відносно існування *процедури, подібної до отримання дозволів на концентрацію в Україні*, варто навести німецький Закон про конкуренцію (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) [195]. За вимогами цього закону, концентрація відбувається при набутті контролю однією або кількома особами, що забезпечить можливість вирішального впливу на прийняття рішень та володіння 25 % і більше акціями корпорації. При цьому, правила означеного Закону застосовуються, якщо така концентрація відбувається між сторонами, у яких обсяг обороту у всьому світі за останній рік яких склав більш ніж 500 млн євро; обсяг доходів за останній рік в середині країни як мінімум одного з учасників більше 25 млн євро, а другого учасника більше 5 млн євро.

Якщо при створенні банку виконуються вказані умови, необхідним є направлення попереднього повідомлення Федеральному органу по захисту конкуренції (Bundeskartellamt). Повідомлення направляється до набуття акцій.

Повідомлення має включати: заяву; опис характеру бізнесу учасників концентрації; інформацію про обсяг продаж на внутрішньому ринку, ЄС та по всьому світі; розрахунок часток ринку; інформацію про майбутню угоду, за результатами якої відбудеться концентрація; іншу інформацію.

3. *Отримання дозволу для здійснення банківських операцій*, що передбачено Законом про банки (Kreditwesengesetz) (далі – KWG) [196]. Дозвіл на здійснення банківських операцій видається Федеральною службою фінансового контролю – BaFin.

За вимогами KWG, до BaFin подається заява про отримання дозволу на здійснення банківських операцій, до якої додається інформація про керівників, їх ділову репутацію; бізнес-план із зазначенням організаційної структури, процедур внутрішнього контролю; фінансова звітність за останні три фінансові роки, включаючи аудиторські звіти незалежних аудиторів,

якщо такі є; інформація про 20 найбільших акціонерів та про зв'язки з іншими фізичними особами або іншими компаніями. Слід відмітити, що KWG не містить будь-яких вимог щодо подання документів, отриманих за результатами проходження проваджень, що передують отримання дозволу.

Дозвіл на здійснення банківських операцій може бути наданий при виконанні умов щодо мінімального розміру початкового капіталу; наявності професійних та надійних менеджерів, що мають теоретичні знання та достатній практичний досвід; надійних інвесторів в майбутній банк.

BaFin перевіряє спроможність здійснювати організаційні заходи, необхідні для діяльності банку.

KWG також визначає підстави для відмови у наданні дозволу на здійснення банківських операцій, а саме: не виконані вимоги щодо первинного капіталу; існування фактів ненадійності заявника чи власника банку чи пов'язаних з власником осіб; власник чи керівник банку не мають достатньої професійної компетентності; головний офіс банку знаходиться за межами країни; не приймаються належні заходи для початку роботи; заявник є дочірньою компанією іноземної особи, а орган контролю країни походження заявника не надав дозволу на створення банку.

BaFin може відмовити у наданні дозволу на здійснення банківських операцій, якщо документи не містять необхідної інформації чи відсутні передбачені вимогами документи.

BaFin має повідомити заявнику протягом шести місяців з часу надання повної документації про задоволення заяви або відмову у задоволенні, але не більше дванадцяти місяців. У випадку ненадання достатньої інформації на прохання BaFin протягом одного місяця, заява відхиляється.

Статус та порядок створення BaFin визначається Законом про федеральні фінанси – Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG) (далі – FinDAG) [197]. За вказаним Законом, структура BaFin включає Раду та Президента. До складу Ради входить Голова та його заступники, що

направлені Федеральним міністерством фінансів, а також 15 інших членів Ради, зокрема: інший представник Федерального міністерства фінансів, Міністерства економіки та енергетики, два представники Федерального міністерства юстиції та захисту прав споживачів, п'ять членів німецького бундестагу та шість осіб з професійним досвідом та знаннями у сфері фінансів.

Вбачається подібність порядку формування органу нагляду та контролю за банківською діяльністю у Франції і Німеччині; відмінність полягає в ще більшій незалежності такого органу, уповноваженого на прийняття рішення про надання дозволу на створення банку, у ФРН від центрального банку країни. Вказане ще раз підтверджує необхідність, у випадку обрання європейського шляху розвитку, переглянути порядок організації та компетенцію Національного банку України шляхом передачі повноважень щодо нагляду та контролю до окремого регулятора.

Таким чином, загальна процедура створення банків в ФРН є простішою у порівнянні з процедурою, встановленою в Україні та, на нашу думку, може стати основою для побудови ефективної процедури створення банків в Україні.

Ще однією країною, яка входить до ЄС і є цікавою для вивчення і застосування досвіду, є **Французька Республіка** (надалі – Франція). Статистика свідчить, що на кінець 2015 року у Франції існувало 378 банків [198]. Створення банків у Франції здійснюється на підставі Валютного кодексу (Code monétaire et financier) [199]. При цьому, особа може здійснювати банківські операції у формі банку, взаємного банку чи кооперативу, спеціалізованої кредитної установи, муніципального кредитного союзу на підставі дозволу на здійснення банківських операцій. Орган, який погоджує створення банку та отримання зазначеного дозволу у Франції – це Орган пруденційного нагляду та дозволів (L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution) (надалі – ACPR).

У Франції відсутні законодавчі обмеження щодо організаційно-правової форми особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, однак це має бути комерційна компанія, тож *першою стадією створення банку слід вважати реєстрацію такої компанії*. Зазначена реєстрація здійснюється відповідно до вимог Торгового кодексу Франції (Code de commerce) [200]. При цьому, найрозповсюдженішою формою є компанії з обмеженою відповідальністю (des sociétés anonymes) (надалі – SA). SA – це компанія, статутний капітал якої розділений на акції, власники яких несуть відповідальність в межах своїх вкладів.

Створення SA складається з наступних етапів:

1) проект статуту підписується засновниками і подається для реєстрації в Торговому реєстрі до Арбітражного суду по місцю реєстрації, після чого оголошується підписка на акції;

2) після проведення підписки, затвердження її результатів, звіт та затверджений статут подаються для відображення в Торговому реєстрі.

Питання захисту вільної конкуренції регулюється Торговим кодексом Франції, яким, зокрема, передбачено і *повідомлення Органу з питань конкуренції (L'Autorité de la concurrence) про майбутню концентрацію*. При цьому, концентрація відбувається, якщо одна або декілька осіб прямо чи опосередковано набувають контроль над іншим підприємством у зв'язку зі створенням нової особи і, по-перше, відповідає наступним умовам:

1) загальносвітовий обіг до обкладання податками компаній або групи фізичних чи юридичних осіб, які беруть участь у концентрації, становить більш ніж 150 млн євро;

2) як мінімум дві компанії мають загальний обіг за межами Франції у розмірі 50 млн євро.

По-друге, містить наступні умови:

1) загальносвітовий обіг до обкладання податками компаній або групи фізичних чи юридичних осіб, які беруть участь у концентрації, перевищує 75 млн євро;

2) загальний дохід, без врахування податків, що згенерований у Франції як мінімум двох компаній, осіб або організацій перевищує 15 млн євро.

По-третє, включає наступні умови: загальносвітовий обіг до обкладання податками своїх компаній чи груп фізичних чи юридичних осіб, що беруть участь у концентрації складає 75 млн євро; загальний обіг в індивідуальному порядку в одному регіоні двох компаній чи групи осіб чи організацій перевищує 15 млн грн.

Повідомлення, що направляється до Органу з питань конкуренції, має бути розглянуте протягом 20 днів, за результатом розгляду приймається рішення: 1) концентрація не є такою, що відповідає вказаним вище умовам, які можуть порушити конкурентні умови ринку; 2) санкціонується створення банку, так як концентрація не призведе до порушення конкурентних умов ринку; 3) у випадку, якщо є підозри про можливе порушення конкурентних умов – питання більш ретельно досліджується.

У результаті, Орган з питань конкуренції може прийняти вмотивоване рішення щодо заборони концентрації, або необхідності виконати певні умови для забезпечення конкуренції.

Наступна стадія – *подання заяви про отримання дозволу на здійснення банківських операцій в АСРР*. Про подачу такої заяви АСРР повідомляє Європейський центральний банк. При цьому АСРР перевіряє: чи відповідає компанія зобов'язанням, встановленим законодавством; відповідність організаційно-правової форми компанії вимогам щодо діяльності; враховує наявність програми діяльності, організаційних, технічних і фінансових ресурсів та інше. Крім того, встановлюється сумісність мети заявника з функціонуванням банківської системи та можливість забезпечити достатню безпеку для клієнтів.

Дозвіл надається Європейським центральним банком відповідно до проекту рішення АСРР протягом 6 місяців з дати подання всіх необхідних

документів. У випадку необхідності уточнення інформації вказаний строк може бути продовжений до 12 місяців.

Підставами для відмови АСРР у задоволенні заяви є наступні: 1) члени ради директорів, особи, які забезпечують ефективне управління компанією та особи, які відповідають за процедури, механізми та внутрішні банківські політики, не мають достатнього знань, певного рівня репутації, навичок та досвіду, що необхідні для виконання ними своїх функцій; 2) наявність переконливих доказів того, що вкладники в капітал банку не здатні забезпечити управління банком.

Як бачимо, серед перелічених підстав відсутня можливість АСРР відмовити у задоволенні заяви у зв'язку з невідповідністю документів вимогам законодавства, що можна було б запозичити для правового регулювання процедури створення банків в Україні.

Таким чином, процедура створення банку у Франції передбачає:

1) подання документів до Арбітражного суду для реєстрації особи в Торговому реєстрі, а після проведення підписки на акції – фіксація результатів у вигляді звіту та затвердженого статуту в Торговому реєстрі;

2) отримання погодження від Органу з питань конкуренції, у випадку якщо наявна концентрація;

3) отримання дозволу на здійснення банківських операцій від АСРР.

Для подальшого аналізу правового регулювання процедури створення банків у Франції варто зупинитися на особливостях діяльності та правовому статусі АСРР. АСРР є незалежним адміністративним органом, що не має статусу юридичної особи, його мета – забезпечення збереження стабільності фінансової системи і захисту клієнтів, тримачів страхових полісів, членів і бенефіціарів осіб, які знаходяться під його контролем [198]. АСРР (до 2013 року існував як Орган пруденційного нагляду (l'Autorité de contrôle prudentiel)) був створений у 2010 році для запобігання наслідкам фінансової кризи в результаті злиття функцій ліцензування і контролю банківських і

страхових компаній через об'єднання Банківської комісії (la Commission bancaire) та Комісії зі страхового нагляду (l'Autorité de contrôle prudentiel).

Структура управління АСРР забезпечує незалежність роботи та рішень цього органу через визначену Ордонансом № 2010-76 від 21 січня 2010 р. систему призначення осіб [201]. Структуру управління АСРР складають колегіальні органи управління: Колегія по нагляду (Le Collège de supervision), Віршувальна колегія (Le Collège de résolution) (для вирішення проблем банківських криз), Комітет по санкціям (La Commission des sanctions). Окрім того, в АСРР утворені консультативні органи: Консультативна комісія по пруденційній діяльності, Консультаційна комісія по боротьбі з відмиванням коштів і фінансуванню тероризму, Консультаційна комісія з ділової практики та Науковий комітет. Операційна діяльність АСРР забезпечується Генеральним секретаріатом.

З точки зору здійснення функції щодо розгляду питань про надання дозволів на банківську діяльність, цікавою є саме діяльність Колегії по нагляду (Le Collège de supervision). Це колегіальний орган управління, який складається з 18 членів АСРР, до складу якого входять представники різних адміністративних органів та спеціалісти в окремих сферах фінансового ринку, зокрема: голова АСРР – це керівник або заступник керівника Банку Франції; віце-президент АСРР – особа з професійним досвідом страхування, призначається спільним наказом міністрів, що відповідають за економіку і соціальну сферу; особи, що призначені Міністром економіки та фінансів за поданням Голови Сенату, Голови Національних зборів, керівника Касаційного суду, керівника Рахункової палати, інших керівників адміністративних органів; чотири особи, призначені Міністром економіки та фінансів з урахуванням їх досвіду у сфері страхування та чотири особи, призначені з урахуванням їх досвіду у банківській сфері та інші особи.

Для порівняння, в Україні рішення щодо створення банків приймаються колегіальним органом – Правлінням Національного банку України. Правління Національного банку України складається з шести осіб:

Голови Національного банку України, першого заступника та заступників Голови Національного банку України. Голова Національного банку України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, перший заступник та заступники Голови Правління призначаються на посади та звільняються з посад Радою Національного банку за поданням Голови Національного банку. Подібний порядок утворення Правління, при якому членство в Правлінні фактично визначається однією особою – Головою Правління Національного банку України – на практиці має наслідком безапеляційність особистій політиці та рішенням Голови Правління Національного банку. Тому цікавим для України має стати досвід Франції щодо організації роботи органу нагляду та контролю, який функціонує окремо від центрального банку, та порядку призначення осіб до Колегії по нагляду як приклад створення системи противаг для прийняття узгоджених рішень щодо контролю і нагляду за ринком банківських послуг.

Ще однією країною романо-германської сім'ї, досвід якої вартий уваги, є **Польща**. Процедура створення банків в Польщі урегульована Законом про банки (Prawo bankowe) [202], а детальний обсяг інформації і перелік документів, необхідних для створення банку, визначається Міністром фінансів.

Сама процедура створення банку в Польщі реалізується Комісією з фінансового нагляду (Komisja Nadzoru Finansowego) (далі – KNF) і передбачає: по-перше, *отримання дозволу на створення банку*; по-друге, *отримання дозволу для початку бізнесу*.

За вимогами Закону про банки, банк може існувати у формі державного банку, кооперативного банку або акціонерного товариства.

Порядок створення акціонерних товариств регулюється Комерційним кодексом Польщі (Kodeks spółek handlowych) [203] та включає: 1) підготовку проекту статуту товариства; 2) внесення коштів до статутного капіталу, що в подальшому перевіряється аудитором, результати перевірки надаються для реєстрації товариства; 3) формування органів управління; 4) внесення даних

про створення акціонерного товариства до Національного судового реєстру через суд, на території якого реєструється компанія.

Щодо вимог реєструвати випуск акцій акціонерного товариства, то згідно Закону про публічну пропозицію, необхідним є затвердження проспекту емісії у Комісії з фінансового нагляду (Komisję Nadzoru Finansowego) [204].

Законом про питання конкуренції та захист прав споживачів Польщі (Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów) [205] передбачено надання до Управління по захисту конкуренції та прав споживачів (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) повідомлення про намір створити банк, що визначається як концентрація, у випадку, якщо сукупний світовий обіг підприємств, які беруть участь в концентрації в фінансовому році, який передує року повідомлення, перевищує 1 000 000 000 євро, або сукупний обіг в Польщі підприємств, які є учасниками концентрації, перевищує суму 50 000 000 євро.

Голова Управління по захисту конкуренції та прав споживачів забороняє концентрацію, якщо за результатом розгляду документів буде встановлено, що в результаті концентрації буде значне скорочення конкуренції на ринку.

До початку створення акціонерного товариства необхідно отримати дозвіл на створення банку в KNF, для чого до цього органу подається заява, яка має містити такі відомості: назву і місцезнаходження банку; перелік банківських операцій, які банк планує здійснювати і обсяг передбачуваної діяльності; дані про засновників та осіб, запропонованих в якості членів правління і наглядової ради; початковий капітал.

До заяви додаються: проект статуту банку; програма діяльності і фінансовий план банку на термін не менше трьох років; документи, що стосуються засновників і їх фінансового становища; позиція компетентних наглядових органів країни проживання заявника, якщо засновником є іноземний банк.

KNF за результатами розгляду заяви: пропонує заявникам привести подані документи у відповідність до вимог законодавства та може вимагати додаткової інформації або документи; в термін, що не перевищує трьох місяців з дня отримання заяви або доповнень – видає рішення про дозвіл на створення банку.

Але розпочати банківську діяльність банк зможе лише після отримання від KNF дозволу для початку бізнесу. Цей дозвіл надається після встановлення відповідності банку наступним вимогам: банк організаційно підготовлений для початку банківських операцій; початковий капітал сформований; є можливості для зберігання готівки та інших цінностей, враховуючи їх обсяг і характер банківського бізнесу; виконані умови, встановлені в рішенні про дозвіл на створення банку.

KNF відмовляє у видачі дозволу на створення банку, якщо не дотримані вимоги, що регулюють процедури створення банків; відома чи є наявні підозри щодо того, що діяльність банку буде порушувати закон, інтереси клієнтів; або не гарантовано безпеку коштів банку; або існують перешкоди для ефективного нагляду за банком.

Крім того, в Польщі існує процедура, подібна до існуючої в Україні процедури повідомлення про набуття істотної участі в банку. Зокрема, за вимогами Закону про банки, особа, яка має намір прямо чи опосередковано придбати акції для досягнення чи перевищення 10 %, 20 %, 1/3 чи 50 % загальної кількості голосів на зборах, має повідомити KNF. Рішення про погодження набуття акцій або відмову у погодженні приймається KNF протягом 60 днів.

Як вбачається з наведеного, процедура створення банку в Польщі є складнішою, ніж у провідних європейських країнах, однак простішою, ніж в Україні та включає наступні стадії:

- 1) отримання в KNF дозволу на створення банку;

2) отримання в Управлінні по захисту конкуренції та прав споживачів погодження на концентрацію у вигляді створення банку, у випадку, якщо концентрація відбувається;

3) повідомлення KNF про намір набути істотну участь у банку;

4) затвердження проспекту емісії у Комісії з фінансового нагляду у випадку, якщо акції пропонуються до публічного розміщення;

5) внесення даних про створення акціонерного товариства до Національного судового реєстру через суд, на території якого реєструється компанія;

6) отримання від KNF дозволу для початку бізнесу.

Враховуючи викладене, вбачається різниця у правовому регулюванні процедури створення банку у Польщі та Україні, що виражається у відсутності у польському законодавстві необхідності проходити декілька реєстраційних процедур у зв'язку з випуском акцій.

Зупиняючись на правовому статусі та порядку утворення KNF, слід вказати, що KNF є центральним органом державного управління, основні аспекти діяльності якого визначаються Законом від 21 липня 2006 р. по нагляду за фінансовим ринком [206]. До його складу входять: голова, два заступники голови і п'ять членів. Голова KNF призначається прем'єр-міністром, заступники голови – призначаються і звільняються з посади прем'єр-міністром на прохання голови. Членами KNF є: Міністр, відповідальний за фінансові установи або його представник; Міністр, відповідальний за економічні справи або його представник; Міністр, відповідальний за соціальне забезпечення або його представник; Голова Польського національного банку або призначений ним член правління Польського національного банку; Представник Президента Польської Республіки.

Аналізуючи досвід Польщі в контексті обраного предмету дослідження, варто відзначити основну його характерну особливість – це відокремлення органу, до функціональних обов'язків якого входить

пруденційний нагляд та контроль за фінансовими ринками, від центрального банку країни. При цьому вказаний орган є колегіальним, до його складу входять представники різних сфер діяльності.

Водночас в Україні проголошуються наміри створити на базі Національного банку України мегарегулятора фінансових ринків, що, на нашу думку, призведе до концентрування владних повноважень у однієї особи – Голови Національного банку України та знищить будь-які можливості існування виваженої системи регулювання фінансового ринку. Як вбачається, це суперечить європейським тенденціям розвитку системи регулювання банківського сектору.

Процедура створення банків в *Литовській Республіці* (надалі – Литва) визначається Законом про банки 2004 року (Lietuvos Respublikos Bankų įstatymas) [207] та *передбачає отримання дозволу на створення банку та отримання ліцензії на банківське обслуговування.*

За вимогами Закону про банки, банком може бути виключно публічна компанія з обмеженою відповідальністю або приватна компанія з обмеженою відповідальністю. За законодавством Литви, статутний капітал таких компаній поділений на акції, тобто їх варто вважати аналогом українських акціонерних товариств. Порядок створення таких компаній визначений Законом про компанії (Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas) [208]. Для створення компанії засновники підписують меморандум компанії, проводять підписку та оплату акцій, затверджують статут та звіт про розміщення, здійснюють реєстрацію компанії в Реєстрі підприємств Литовської Республіки. У випадку, якщо банк утворюється у формі публічної компанії, необхідно затвердити проспект емісії у Литовській комісії з цінних паперів (Lietuvos Respublikos vertybinių popierių komisija) відповідно до вимог Закону про цінні папери (Lietuvos respublikos vertybinių popierių įstatymas) [209].

Крім вказаного вище, у випадку, якщо створення банку має ознаки концентрації (тобто набуття контролю (вирішального впливу), необхідним є

повідомлення Ради по конкуренції Литовської республіки (Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba) та отримання дозволу від цього органу, якщо валовий дохід учасників концентрації за рік більше ніж 14,5 млн євро і якщо хоча б один учасник має дохід більше 1,45 млн євро.

Рада по конкуренції протягом одного місяця приймає рішення про надання дозволу, або надання дозволу з зобов'язаннями для заявників обмежити домінуюче становище, або відмову у наданні дозволу.

Після створення юридичної особи та здійснення інших дій, слід отримати дозвіл на створення банку. Для цього засновники банку надають Банку Литви (Lietuvos banko), у складі якого діє Служба по нагляду (Priežiūros tarnyba), такі документи: договір про створення банку, статут банку, протоколи засідань і список учасників установчих зборів, план діяльності банку; документи і дані про особу засновника банку і кожного набувача статутного капіталу банку і (або) права голосу, а також документи і дані, що показують, які кошти використовуються в статутному капіталі банку; документи і відомості про засновників банку, які придбали 5 або більше відсотків статутного капіталу банку; документи, що підтверджують, що акції банку будуть повністю оплачені.

Банк Литви повинен розглянути документи і ухвалити рішення про дозвіл на відкриття банку, не пізніше, ніж через 3 місяці після отримання заяви.

За вимогами цього Закону, ліцензія на банківське обслуговування – передбачене цим Законом право надавати ліцензовані фінансові послуги, до яких відносяться: залучення депозитів або інших поворотних коштів від непрофесійних учасників ринку; грошові перекази; надання електронного управління грошовими коштами; інші фінансові послуги, визначені такими відповідно до інших законів Литовської Республіки.

Банк для отримання ліцензії надає Банку Литви заяву і документи та інформацію, визначені Законом, а саме: зареєстрований Статут Банку та свідоцтво про реєстрацію; документи, що підтверджують, що банк має

законодавчо встановлений мінімальний розмір капіталу банку; список акціонерів банку; інформацію про обраного (призначеного) керуючого банку; план діяльності банку протягом перших трьох років; управлінську та організаційну структуру; проект облікової політики та детальний опис системи бухгалтерського обліку; документи і відомості, що підтверджують, що банк забезпечить безпечну і надійну діяльність: системи внутрішнього контролю, персонал, технічні, інформаційні, технологічні заходи захисту, приміщення і страхування майна.

Банк Литви повинен розглянути документи і ухвалити рішення про надання ліцензії не пізніше, ніж через 3 місяці після отримання запиту. Якщо наглядовий орган вимагає додаткових документів або даних, рішення повинно бути прийнято протягом 3-х місяців з моменту подання додаткових документів. У будь-якому випадку, рішення про видачу ліцензії має бути прийнято протягом 12 місяців з моменту отримання заяви.

Отже, правове регулювання процедури створення банків в Литві передбачає наступне:

1. Отримання дозволу Ради по конкуренції Литовської республіки, у випадку якщо відбувається концентрація і набуття контролю над майбутнім банком.

2. Затвердження проспекту емісії у Литовській комісії з цінних паперів у випадку, якщо банк утворюється у формі публічної компанії з обмеженою відповідальністю.

3. Реєстрація компанії в Реєстрі підприємств Литовської Республіки.

4. Отримання дозволу на створення банку у Банку Литви.

В контексті наведених прикладів Литовська Республіка – це єдина з європейських країн, в якій функції органу нагляду та контролю належать центральному банку країни. Подібним чином визначена компетенція центрального банку і в Україні. В даному випадку вважаємо неефективним подібне закріплення функцій, адже, як показує досвід, зосередження в одному органі всіх функцій не призводить до ефективної його діяльності.

Підсумовуючи розгляд правового регулювання процедури створення банку в Литві, варто відмітити вже вказану вище різницю – відсутність великої кількості процедур, притаманних для законодавства України, зокрема:

- 1) обов'язковість реєстрації випуску акцій (в Литві необхідно погоджувати проспект, якщо відбуватиметься публічне розміщення);
- 2) обов'язковість звертатися до Антимонопольного комітету України незалежно від наявності концентрації, у Литві така обов'язковість відсутня;
- 3) відсутність декількох процедур для початку діяльності в якості банку.

Для забезпечення всебічного розгляду питання правового регулювання процедури створення банків варто проаналізувати також досвід країн, які належать до англо-саксонської правової сім'ї.

Огляд слід розпочати з Великої Британії, і хоча країна має намір вийти з ЄС, однак її законодавство, у зв'язку з членством в ЄС, було приведено у відповідність до європейських стандартів у досліджуваній сфері. Тому досвід правового регулювання процедури створення банку цієї країни вартий уваги.

Зокрема, особливістю британського досвіду є участь двох регуляторів у процедурі створення банку – Управління пруденційного нагляду (Prudential Regulation Authority) (надалі – PRA) та Управління фінансового нагляду (Financial Conduct Authority) (надалі – FCA), а також їх статус. При цьому, PRA приймає остаточне рішення при наявності згоди FCA. Правовий статус вказаних органів, їх компетенція та порядок утворення визначаються Законом про фінансові послуги (Financial Services Act 2012) [211].

PRA – це компанія з обмеженою відповідальністю, яка повністю належить Банку Англії (Governor and Company of the Bank of England) і несе відповідальність за пруденційне регулювання і нагляд за діяльністю банків, будівельних товариств, кредитних спілок, страхових компаній і великих інвестиційних фірм. Керує PRA колегіальний орган, до складу якого

входить: голова – керівник Банку Англії; виконавчий директор – заступник керівника Банку Англії по пруденційному регулюванню; заступник керівника Банку Англії по фінансовій стабільності, виконавчий директор FCA, інші члени.

FCA створюється у формі компанії з обмеженою відповідальністю та являє собою фінансовий регулюючий орган в Сполученому Королівстві, що не залежить від уряду Великої Британії та фінансується за рахунок платежів учасників ринку фінансових послуг. Керівництво FCA здійснюється колегіальним органом, до складу якого входять: керівник та виконавчий директор, яких призначає Казначейство; заступник керівника Банку Англії; два члена, які призначаються спільно Державним секретарем та Казначейством та додатково ще один член, який призначається Казначейством.

У загальному вигляді, процедура створення нового банку визначається в Законі про фінансові послуги та ринки 2000 року (Financial Services and Markets Act 2000) [211]. Зокрема, компанії, що бажають здійснювати банківську діяльність (прийом вкладів від осіб з подальшим наданням кредитів), мають звернутися до PRA для авторизації (отримання дозволу). Інші банківські операції здійснюються після отримання відповідних дозволів регуляторів.

За вимогами Закону про фінансові послуги та ринки 2000 року, банки можуть створюватися у вигляді компанії, яка реєструється відповідно до вимог Закону про компанії 2006 року (the Companies Act 2006) адміністративним органом, що має назву Дім компаній (Companies House) [212].

Законодавство Великої Британії передбачає здійснення процедури по схваленню проспекту емісії FCA перед публікацією, у випадку, якщо передбачається публічне розміщення акцій [213]. Необхідні документи для схвалення проспекту подаються або в електронному вигляді (рекомендовано

FCA) або у паперовому. Розгляд документів відбувається протягом десяти днів.

Чинним законом Великої Британії, Законом про підприємства 2002 року (Enterprise Act 2002) [214], не передбачено повідомлення регулюючого органу – Управління по сумлінній торгівлі (The Office of Fair Trading) – щодо концентрації у вигляді набуття контролю, контролюється лише злиття підприємств. Це є досить позитивною практикою та прикладом, адже надання дозволу новоствореній особі, здебільшого, є лише формальністю.

Повертаючись до питання авторизації майбутнього банку PRA, варто вказати, що авторизація – це структурований процес, який складається з наступних окремих етапів:

- підготовчий етап (pre-application) – подання попередньої заяви;
- подання заявки (application) – відправка заяви для розгляду та прийняття рішення, чи слід авторизувати свій новий банк;
- мобілізація (mobilisation) – факультативний етап, на якому новий банк, після отримання дозволу, завершує його налаштування, перш ніж почати працювати повністю.

Підготовчий етап (pre-application) передбачає необхідність отримати бланки заяв і інструкцій на веб-сайті PRA. Проводяться підготовчі засідання FCA, PRA та заявника, на якому заявник повідомляє про наміри і можливості управління, надає бізнес-план та отримує так званий зворотний зв'язок, тобто можливість спілкування з представником регулятора при необхідності з'ясування проблемних питань. При цьому, обговорюється підготовка додатків до заяви для забезпечення їх більш повного застосування та економії часу для всіх сторін; заявники мають можливість обговорити загальний процес, вимоги до документації, терміни, а також задати питання. PRA зобов'язане забезпечувати зворотний зв'язок з ключових питань та надавати консультації з питань, які необхідні для складання додатків [215]. У загальному вигляді PRA рекомендує проводити

чотири таких зустрічі: перша зустріч, зворотній зв'язок, мобілізаційна і/або IT-аутсорсингова зустріч, остаточна сесія.

Після підготовки документів за результатами спілкування з представниками FCA та PRA заявник має подати заяву. Разом із заявою подається інформація про заявника та представника, аудиторську фірму, яка надає висновок щодо звітності заявника, бізнес-план, фінансові ресурси, IT-стратегію, інформацію про людські ресурси, внутрішній контроль, політики та процедури та інші дані. PRA реєструє заяву, при цьому призначаються куратори з PRA і FCA, найчастіше ті, з якими відбувалось спілкування на попередньому етапі. За результатами вказаного, протягом 5 днів відправляється письмове підтвердження реєстрації заяви і дані кураторів.

PRA може обмежити проведення певних операцій до проходження банком стадії мобілізації відповідно до затвердженого маршруту мобілізації. За цією стадією банк має залучити додаткові інвестиції, набирати персонал, інвестувати в IT-системи і т. ін. Тривалість мобілізації обмежується 12 місяцями, перелік обмежень встановлюється для кожного банку окремо. За результатом виконання маршруту мобілізації банк має подати інформацію для зняття обмежень з діяльності [216].

Вважаємо, що британський досвід цікавий для нашої країни наявністю у процедурі створення банків підготовчого етапу та так званого “зворотнього зв’язку”, що надає можливість заявнику отримати необхідні консультації від уповноважених органів та інформацію для підготовки заяви та документів.

Процедура створення банків у *Канаді* врегульована Законом про банки (Bank Act. S.C. 1991) і передбачає взаємодію і постійний зворотній зв’язок між регулюючим органом та заявником [217]. Тобто, при встановлених процедурних вимогах, регулятор – Офіс суперінтенданта фінансових установ (The Office of the Superintendent of Financial Institutions, далі – OSFI) – налаштований на сприяння особі, що бажає створити банк, досягнути відповідності вимогам.

OSFI є незалежним агентством Уряду Канади, знаходиться на самофінансуванні та підпорядковане Міністру фінансів. Правовий статус, порядок утворення визначається Законом про офіс суперінтенданта фінансових установ (Office of the Superintendent of Financial Institutions Act) [218]. За вимогами закону, суперінтендант призначається Генерал-губернатором Канади, а заступники – суперінтендантом.

Згідно з вимогами Закону про банки Канади, корпорація, у тому числі банківська холдингова компанія, а також одна або кілька місцевих кредитних кооперативних спілок, можуть звернутися до Міністра фінансів для отримання патентної грамоти (letters patent) на здійснення діяльності в якості банку.

Для початку заявник зустрічається з OSFI, обговорює заяву, надає інформацію: підстави для створення банку, короткий огляд бізнес-стратегії і цільового ринку, опис запропонованої структури власності, опис групи управління.

За результатами такої зустрічі OSFI видає заявнику лист з викладенням своїх думок і очікувань щодо запропонованої заяви, направляє запити для отримання інформації про будь-які істотні проблеми щодо потенційного заявника.

OSFI може припинити розгляд заяви, якщо, незважаючи на значний зворотний зв'язок від OSFI, заявник не в змозі задовольнити вимоги до інформації, яка б підтверджувала вказане в заяві і є необхідною для OSFI.

Після проходження зазначених вище процедур, заявник публікує в Canada Gazette повідомлення про намір подати заяву на отримання патентної грамоти і подає офіційну заяву в OSFI на отримання патентної грамоти. До заяви додається інформація, включаючи надану раніше, з умовою її поновлення і з більшою деталізацією. OSFI розглядає заяву і зв'язується з заявником, щоб обговорити її повноту, статус і невирішені питання. У разі необхідності, OSFI може також запитати додаткову інформацію, яка включає в себе підтвердження інформації або аналіз від третіх осіб.

Датою заснування банку є дата, зазначена в патентній грамоті, видана Міністром фінансів, при цьому банк не може почати діяльність до винесення OSFI окремого документа – ордера по банку. Для його винесення OSFI повинен переконатися, що банк має необхідні системи, структуру управління, процедури управління, завершені і затверджені до винесення ордера. Крім того, OSFI повинен провести перевірку готовності до роботи банку на місці.

У загальному вигляді вся процедура від першого звернення до OSFI і до початку роботи банку не може перевищувати 1 рік, що має бути забезпечено OSFI.

У даній процедурі, як і у встановленій у Великій Британії, також передбачений зворотній зв'язок заявника з регулятором ринку, що виражається у проведенні попередньої консультації та наданні письмових пропозицій – що саме необхідно виправити для отримання дозволу. Втілення вказаного досвіду в процедуру створення банків в Україні сприятиме зменшенню корупційних проявів в діяльності уповноважених органів та забезпеченню безперешкодного входження зацікавлених осіб на ринок банківських послуг.

Правове регулювання процедури створення банків в *Сполучених Штатах Америки* відрізняється від інших країн наявністю декількох регуляторів: на федеральному рівні та на рівні штатів, до того ж, виділяють банки з федеральною (національною) ліцензією (national bank) та банки з ліцензією штату (state bank) [219]. Для створення банку необхідно отримати федеральний чартер або чартер штату.

Відкриття банку передбачає тривалий процес організації, який може зайняти рік або більше. Для цього готується детальна інформація про засновників, бізнес-план, інформація про керівників банку, про фінанси та достатність капіталу, систему управління ризиками, а також інше.

Видачу федерального чарту здійснює Управління Контролера Грошового Обігу (Office of Controller of the Currency) (надалі – OCC),

чартеру штату – відповідними органами штатів (структура, яка реєструє компанії в кожному штаті може називатися по-різному, в більшості це – Financial Institution Division) (надалі – FID).

ОСС є федеральним агентством США, що підпорядковується Міністерству фінансів, фінансово незалежний від бюджету і утримується за рахунок внесків учасників ринку. Контролер грошового обігу призначається Президентом та затверджується Сенатом, за посадою він також є Директором Федеральної корпорації страхування депозитів.

Статус та порядок роботи FID визначається на рівні законодавства штатів. Керівник призначається за погодженням губернатора та Сенату.

Перед наданням чартеру, ОСС або орган штату повинні визначити те, що банк-заявник має розумні шанси на успіх і буде працювати у безпечний спосіб. У подальшому банк, що створюється, повинен отримати дозвіл на страхування депозитів від Федеральної корпорації зі страхування депозитів (FDIC). Додатковий дозвіл вимагається від Федеральної резервної системи, якщо банк стане членом Федеральної резервної системи.

В США також застосовується, однак факультативно, процедура попереднього спілкування з регуляторами, у зв'язку з чим заявники мають можливість отримати необхідні консультації та рекомендації щодо підготовки документів для створення банку. Для проведення консультацій заявник має підготувати бізнес-план. Після погодження бізнес-плану заявник готує його більш розширену версію та подає разом із заявою та іншими документами.

За результатами отримання всіх необхідних дозволів, банк може укласти договір оренди за місцезнаходженням, найняти працівників, отримати реєстраційні документи, відкривати необхідні субрахунки.

Підсумовуючи короткий виклад, зазначимо, що правове регулювання процедури створення банків в США підтверджує важливість та вживаність зворотного зв'язку у вигляді підтримки та консультації з боку

адміністративного органу при поданні заяви. Цей досвід є цінним для України, його варто імплементувати до вітчизняного законодавства.

Серед пострадянських країн особливої уваги вартий досвід Грузії вартий, адже Грузія на сьогодні займає перші місця у рейтингу щодо найкращих умов для ведення бізнесу та здійснює заходи для вступу до ЄС, хоча і не є його членом.

Зокрема, в *Грузії*, вказана процедура регулюється Законом “Про діяльність комерційних банків” [220]. За вимогами цього Закону, особа має подати клопотання про надання ліцензії та документи, що визначені Законом з інформацією щодо капіталу та його походження, майбутніх керівників та їх професійної придатності та іншу інформацію, визначену підзаконним актом. Рішення про видачу ліцензії приймається регулятором – Агентством фінансового нагляду, протягом трьох місяців від дати подачі документів. Вказаний Закон також передбачає подання повідомлення про купівлю 10 та більше відсотків статутного капіталу та отримання дозволу зазначеного Агентства.

Агентство фінансового нагляду є незалежним органом, яке не перебуває ні в якому підпорядкуванні. Керівником Агентства є особа, яка призначається на посаду та звільняється Президентом Грузії, заступники керівника призначаються керівником Агентства.

За вимогами вказаного Закону, особа, яка має намір отримати ліцензію на здійснення банківської діяльності, повинна мати організаційно-правову форму акціонерного товариства. Порядок створення акціонерних товариств, а також їх реєстрації як юридичних осіб у Грузії визначений Законом про підприємців (საქართველოს კანონი მეწარმეთა შესახებ) [221].

Для реєстрації, особа подає реєстраційну заяву через створені нещодавно Будинки юстиції (ოუსტიციის სახლი), що діють за принципом єдиного вікна, при цьому реєструвальним органом Грузії з питань підприємництва є Національне агентство публічного реєстру Грузії.

Підсумовуючи огляд зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративної процедури створення банку і порівнюючи його з вітчизняним, варто відзначити їх певну загальну подібність [222. с. 76]. Однак, процедура створення банку в Україні є громіздкою, заформалізованою і не завжди відповідає принципам та положенням, що закладені в законодавство розвинутих країн.

3.2 Основні напрями удосконалення процедури створення банків в Україні

На нашу думку, проведений нами у попередніх розділах системний аналіз теоретичних і практичних аспектів процедури створення банків дозволяє визначити в якості основних такі напрями її удосконалення:

- 1) прийняття Закону України “Про адміністративну процедуру”;
- 2) утворення єдиного для фінансового ринку органу нагляду та контролю, незалежного від Національного банку України, наділеного компетенцією щодо нагляду за банками, страховими компаніями, учасниками ринку цінних паперів та іншими учасниками фінансового ринку;
- 3) спрощення процедури створення банків в Україні, з урахуванням тенденцій розвитку ринку банківських послуг в світі, інформатизацією банківської сфери, віртуалізацією банківських послуг.

Для початку, варто згадати документ стратегічного рівня, що мав би передбачити вказані аспекти реформування та розвитку у сфері банківського регулювання, однак носить досить формальний характер, це – Комплексна програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затверджена Постановою Правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391 [223] (надалі – Програма).

В основу Програми покладено такі базові принципи: європейська інтеграція, лібералізація фінансових ринків та набуття режиму внутрішнього ринку з ЄС у сфері фінансових послуг, збалансованість економічних інтересів, через формування ринкового конкурентоспроможного середовища, незалежність та ефективність роботи регуляторів, здійснення нагляду на основі оцінки ризиків, прозорість та високі стандарти розкриття інформації учасниками фінансового сектору та регуляторами, відповідальність та довіра між учасниками фінансового сектору та регуляторами, цілісність фінансової системи, всебічний захист прав кредиторів, споживачів та інвесторів. В той же час, ефективність реформ буде досягнута шляхом проведення змін, що включають очищення від “баластів” та проблемних установ, а цілі Програми включали зменшення кількості банків [223].

Використання в якості показника досягнень реформи зменшення кількості банків свідчить про наміри регулятора обмежувати розвиток конкурентного середовища та встановлювати адміністративні бар’єри для входження та роботи в банківському секторі. Такі дії суперечать визначеному Програмою наміру створити конкурентне середовище. Негативні наслідки таких дій можна побачити вже зараз: відповідно до оприлюднених Національним банком України показників за період з 2014 по 2017 роки кількість приватних банків на українському ринку зменшилось з 115 до 54; частка чистих активів приватних банків протягом 2014–2017 років зменшилась з 30,8 % до 14,0 %; при цьому відбулось зростання частки чистих активів державних банків з 22,1 % до 54,9 % та невелике зменшення частки банків з іноземним капіталом з 31,2 % на кінець 2014 року до 31,1 % на кінець 2017 року [224]. Слушний висновок щодо цього явища вказує в своїй роботі В. Г. Савенкова: “частка державних банків в активах банківської системи становить 53,9 відсотків, під контролем державних банків перебуває 53,6 відсотків банківських депозитів, що вказує на низьку конкурентоспроможність банківського сектору України” [225].

Цілком ймовірним наслідком одержавлення є зниження конкуренції на ринку, відставання у розвитку банківського сектору та неможливість швидкого впровадження новітніх технологій та форм ведення банківського бізнесу, адже будь-які державні утворення є найбільш неповороткими і неефективними в питаннях введення інновацій. Як зазначає з цього приводу Б. С. Стеценко, державницький патерналізм відносно банківської системи України в стратегічному вимірі приніс більше шкоди для вітчизняного банківництва. Насамперед, це виявлялось в тому, що в умовах перманентних економічних криз, результативність стратегій визначалась не рішенням на рівні менеджменту, а близькістю власників та менеджерів банку до банківського регулятора [226, с.141].

Більш того, події “очищення” впливають на населення України, однак, не укріплюють його довіру до національного приватного банківського ринку. Зокрема, за результатом дослідження, опублікованого в журналі “Форіншурер” станом на січень 2018 року, з 15 найнадійніших банків, за думкою опитаних осіб, 11 – банки з іноземним капіталом і лише 4 банки з капіталом українського походження: державні “Ощадбанк”, “Укрексімбанк”, “Укргазбанк” та приватний ПУМБ [227].

Держава також розуміє проблеми одержавлення банківського сектору, адже Засади стратегічного реформування державного банківського сектору до 2025 року, підтримані Кабінетом Міністрів України, містять такі головні завдання, як: значне зниження присутності держави у банківському секторі через повний, або частковий продаж банків державного сектору, збільшення конкуренції на банківському ринку [228]. При цьому, цей документ не включає в себе заходи, спрямовані на входження на ринок банківських послуг нових суб’єктів та створення нових банківських установ. На нашу думку, завдання по збільшенню конкуренції через це не буде виконано [229, с. 167]. У цьому контексті варто погодитися з думкою, викладеною Ю. В. Корнєєвим, що до стратегічних орієнтирів розвитку вітчизняного ринку банківських послуг слід віднести такий напрямок, як створення нових

банків, спрямованих на розвиток пріоритетних галузей економіки та надання якісно нових послуг [230, с. 124–125].

В загальному вигляді, стабільність банківської системи визначається, в першу чергу, виконанням вимог в рамках пруденційного нагляду, а не кількістю банків на ринку, так як, у випадку виконання вказаних вимог банками, стабільність має бути забезпечена незалежно від кількості банків. Тому ціль щодо зменшення кількості банків суперечить зазначеним у Програмі принципам і завданням, зокрема лібералізації фінансових ринків; європейської інтеграції; формуванню ринкового конкурентоспроможного середовища та створенню рівних умови для конкуренції у фінансовому секторі; довіри між учасниками фінансового сектору та регуляторами; забезпеченню рівного доступу до надання фінансових послуг. В контексті забезпечення стабільності варто згадати міркування М. В. Плотнікової, яка зазначала про нагальну необхідність визначити на законодавчому рівні ознаки нестабільності банківської системи та ґрунтовно розкрити функції НБУ у зв'язку з цим, охарактеризувати його повноваження [231, с. 166]. На нашу думку, це не дозволило б НБУ використовувати необґрунтовані методи забезпечення стабільності, такі як скорочення кількості банків.

Згідно Комплексної програми, заходи щодо рівного доступу мали бути реалізовані до 30 вересня 2018 р., однак, ніяких дій в цьому напрямку Національним банком України не здійснено. У підготовленому Національним банком України документі, що містив інформацію про виконання Комплексної програми, інформації щодо будь-яких змін, спрямованих на забезпечення рівного доступу на ринок надання банківських послуг, не вказано [232]. Таким чином, можемо говорити про відсутність на сьогодні виваженого державного ставлення до розвитку конкуренції у банківському секторі, а принципи, закладені в основу Комплексної програми розвитку фінансового сектору, не відповідають передбаченим у ній заходам. Ситуація є досить гострою, адже, як зауважує експертна робоча група Комітету Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської

діяльності, діяльність НБУ залишається непрозорою та закритою для громадськості і учасників ринку, а структура банківського ринку за власністю банків є несприятливою для розвитку української економіки [233, с. 28, 29].

Отже, на сьогодні діяльність регулятора щодо розвитку банківського сектору не враховує як світових тенденцій, що стосуються процедур створення банків, так і не забезпечує реалізацію власних планів.

Тому більш детальніше зупинимось на запропонованих нами напрямках вдосконалення процедури створення банків, що має вирішити проблеми несприятливої для економіки структури.

1. Прийняття доопрацьованого Закону України “Про адміністративну процедуру”.

Реформування системи органів публічної адміністрації України неможливе без визначення та закріплення на рівні закону основ їх взаємодії з приватними особами, яким має стати Закон про процедуру. Ситуація, що склалась, безпосередньо впливає на стан правового регулювання процедури створення банку.

В першу чергу, наявні проблеми в регулюванні пов’язані з відсутністю:

- 1) легального визначення поняття “адміністративна процедура”;
- 2) чіткого закріплення принципів, що мають стати основою здійснення адміністративних процедур;
- 3) визначення на законодавчому рівні видів адміністративних проваджень та порядку їх здійснення.

Крім того, як нами вже згадувалось у розділі 1.1, проектом Закону передбачається встановлення наступних принципів адміністративних процедур: верховенства права в адміністративній процедурі; законності; рівності учасників адміністративного провадження перед законом; виконання повноважень з належною метою; обґрунтованості та визначеності; безсторонності (неупередженості); доброчесності і

розсудливості; пропорційності; відкритості; своєчасності і розумного строку; ефективності; презумпція правомірності дій та вимог особи; мовчазної згоди; офіційності та “єдиного вікна”; гарантія права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних заходів правового захисту.

Однак, як показує аналіз стану адміністративно-правового регулювання процедури створення банків, існують проблеми, що можна віднести до загальних для всіх процедур та вирішення яких не передбачається проектом Закону про процедуру. Тому вказаний проект потребує певного удосконалення, та доопрацювання, що сприятиме вирішенню проблеми як у процедурах створення банків, так і при реалізації будь-яких інших адміністративних процедур.

По-перше, необхідно розширити перелік принципів адміністративної процедури, додавши такий принцип, як заборона зловживань формальними вимогами. Введення вказаного принципу в діяльність адміністративних органів вирішить проблему обґрунтованості відмов особам для зайняття банківською діяльністю, на підставі помилок в документах, що надаються. Вказане призведе до значного зменшення зловживань посадовими особами адміністративних органів та зниження корупційних проявів.

Ще один важливий принцип, який варто включити до майбутнього Закону про процедуру, це викладу мотивів, що має забезпечити органи публічної влади від прийняття необґрунтованих рішень, які обмежують права, свободи або інтереси приватних осіб.

Отже, враховуючи викладене, пропонуємо доповнити проект Закону про процедуру статтями 21 та 22, в яких визначити принципи: заборона зловживань формальними вимогами; викладу мотивів.

По-друге, в означеному проекті Закону необхідно формально визначити основні види проваджень, які можуть вчинятися адміністративними органами, зокрема: реєстраційне, ліцензійне, дозвільне, повідомне, погоджувальне та інші.

Відсутність визначеності вказаних проваджень вже призвела до ситуацій, коли повідомне провадження при створенні банків згідно вимог підзаконного акту набуло властивостей дозвільного. Тобто, на сьогодні наявна ситуація, коли шляхом прийняття підзаконного акту по суті, змінювався зміст закону [234, с. 152].

Важливим є надати у законодавстві визначення вказаних проваджень, вказати їх особливості. Для цього пропонуємо проект Закону про адміністративну процедуру доповнити окремим розділом, в якому охарактеризувати зазначені види проваджень.

По-третє, необхідним є введення в законодавче поле такого поняття, як *складна адміністративна процедура*, що включає декілька адміністративних процедур. До цього часу вказаний вид адміністративної процедури не досліджувався і тільки завдяки комплексному підходу до вивчення правового регулювання процедури створення банків вдалося виокремити вказане явище. Слід вказати, що не тільки для створення банків характерне подібне явище, достатньо велика кількість процедур пов'язана з ним. Подальше вивчення цього виду адміністративних процедур та його визначеність допоможе заповнити законодавчий та науковий вакуум з цього питання. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне до статті 2 проекту Закону про процедуру додати підпункт, в якому визначити складну адміністративну процедуру як процедуру, що включає декілька адміністративних процедур, які вчиняються послідовно та є відносно самостійними, але пов'язаними між собою спільною метою.

Для забезпечення реалізації повідомної процедури в процедурі створення банків, яке передбачено статтею 47 Закону про банки, пропонуємо абзац 3 пункту 5.4. глави 5 розділу III Положення № 306 викласти в наступній редакції: “У разі порушення банком вимог пункту 5.1 чи 5.2 цієї глави або вимог, установлених Національним банком щодо нового виду діяльності або послуги, Національний банк надсилає на адресу банку лист з повідомленням про порушення вимог статті 47 Закону. Про усунення

порушень банк повідомляє Національний банк України, абзац 4 пункту 5.4. глави 5 розділу III Положення № 306 скасувати.

2. Утворення єдиного для фінансового ринку органу контролю та нагляду, незалежного від Національного банку України, наділеного компетенцією щодо нагляду за банками, страховими компаніями, учасниками ринку цінних паперів та іншими учасниками фінансового ринку.

Питання утворення так званого фінансового “мегарегулятора” залишається предметом дискусій вже досить довгий час, однак у Комплексній програмі розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затвердженій Постановою Правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391, про подібне утворення не згадується.

Це питання розглядається з багатьох ракурсів і має оцінюватися не тільки з точки зору адекватності адміністративних процедур створення фінансових установ. Враховуючи це, ми не прагнемо забезпечити комплексний аналіз необхідності існування такого органу, однак, за результатами проведеного дослідження, можемо висунути певні аргументи на підтримку його утворення в Україні.

Зокрема, про це говорять результати аналізу досвіду зарубіжних країн щодо правового регулювання процедури створення банку, особливо держав-членів ЄС, адже Україною обрано шлях до європейської інтеграції. Виявлені нами в результаті цього наукового дослідження особливості включають наступне:

а) традиційною для переважної більшості країн є побудова системи, при якій орган нагляду та контролю по-перше, регулює ринок фінансових послуг в цілому, в якості так званого “мега-регулятора”; по-друге, є незалежним фінансово від державного бюджету та відокремленим у своїй діяльності від центрального банку країни.

В якості прикладів таких органів слід назвати: Орган пруденційного нагляду та дозволів у Франції (L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution); Федеральну службу фінансового контролю у Німеччині

(Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht); Комісію з фінансового нагляду у Польщі (Komisja Nadzoru Finansowego, далі – KNF); Управління фінансового нагляду у Великобританії (Financial Conduct Authority); Офіс Суперінтенданта фінансових установ у Канаді (The Office of the Superintendent of Financial Institutions, далі – OSFI); Управління Контролера Грошового Обігу у США (Office of Controller of the Currency).

Щодо ЄС, слід вказати, що подібні регулятори утворились через декларування нового порядку нагляду та контролю у фінансовій сфері, що має назву Єдиний механізм нагляду (The Single Supervisory Mechanism (надалі – SSM)), запровадження якого є обов’язковим для держав – членів ЄС. Через реалізацію SSM контролюючі органи з окремих сфер ринку фінансових послуг об’єднались в єдиний орган.

Саме тому, в контексті нашого предмета дослідження, стратегічною метою для України має стати утворення подібного “мегарегулятора”. Важливим є також відокремлення такого регулятора від Національного банку України та концентрування роботи Національного банку на головній меті, для якої його створено і яка визначена у статті 99 Конституції України, а саме: “забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України”. Крім того, не варто забувати про необхідність створення системи самофінансування такого органу, без залучення коштів з бюджету, а за рахунок внесків учасників фінансового ринку.

Проведений аналіз та розуміння стану законодавчої бази, що регулює фінансовий ринок в Україні, дає підстави запропонувати:

- прийняти новий закон “Про регулювання та нагляд за фінансовим ринком”, яким було б передбачено порядок утворення нового органу нагляду та контролю, визначено його компетенцію та інші важливі аспекти діяльності, і, як наслідок, у подальшому, – скасувати дію Законів про банки, “Про державне регулювання ринків фінансових послуг” та “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”;

- скасувати абзаци 3 та 4 статті 1; пункти 5, 6, 8, 9, 10¹, 14, 27, 29 статті 7; статтю 7¹; абзаци 4, 17–19 пункту 1 статті 15; розділ X Закону України “Про Національний банк України”;

б) цікавим для розвитку органів публічної адміністрації України, що здійснюють нагляд та контроль за фінансовим ринком, є особливості здійснення внутрішнього управління цих органів в окремих країнах ЄС, зокрема у Франції та Німеччині. Зокрема, органи, що здійснюють нагляд та контроль за фінансовим ринком, є колегіальними, і до їх складу входить більше 10-ти осіб – представники різних гілок влади, а також визнані спеціалісти окремих фінансових ринків. Подібний порядок формування органу має наслідком зменшення концентрації влади при прийнятті окремих рішень в руках однієї людини – керівника регулятора, та зменшення впливу на вказані рішення з боку органу/особи, що має повноваження призначати та звільняти керівника регулятора. З іншого боку, затвердження на посадах членів колегіальних органів відповідальним за фінансовий сектор міністром, як це передбачено у вказаних країнах, убезпечить від виникнення кризових явищ у випадку розподілу голосів щодо певного рішення чи проблеми на діаметрально протилежні та рівного розподілу голосів.

Саме цей досвід має стати основою для подальшої побудови системи нагляду та контролю за фінансовим ринком в Україні та бути відображений у програмах та концепціях розвитку фінансового сектору, новому законі про регулювання та нагляд за фінансовим ринком.

3. Спрощення процедури створення банків в Україні з урахуванням тенденцій розвитку ринку банківських послуг в світі, інформатизацією банківської сфери, віртуалізацією банківських послуг.

По-перше, важливою особливістю, що міститься в процедурі створення банків окремих країн та яку слід імплементувати до відповідного законодавства України, є можливість зворотного зв'язку, що реалізується в проведенні регулюючим органом попередніх консультацій, необхідних для підготовки заяв і документів.

По-друге, необхідним є зменшення регуляторних вимог до осіб, які мають намір здійснювати банківську діяльність, зокрема, вимог щодо початкового капіталу до рівня, визначеного європейським законодавством та порядку розкриття відомостей про структуру власності, відповідно до європейських стандартів.

Означені підходи мають бути відображені у запропонованому нами новому законі “Про регулювання та нагляд за фінансовим ринком України”.

По-третє, інший аспект, який варто розглянути в контексті удосконалення правового регулювання адміністративної процедури створення банків в Україні – це відповідність регуляторної політики органів публічної адміністрації світовим тенденціям розвитку банківського сектору.

Головний виклик, що приймають на сьогодні регулятори розвинених країн світу – це загальна глобалізація банківського обслуговування, стрімкий розвиток інформаційних процесів та розвиток ІТ-сфери. Так, сьогодні в розвинутих країнах відбуваються наступні процеси [235]:

1. Впроваджуються різноманітні програмні рішення, які дозволяють користувачам в будь-якому кінці світу застосувати мобільний банкінг, “не виходячи з дому”.

2. На деяких ринках, що розвиваються, особливо в Африці, платіжні системи та кредитні операції виникають за межами традиційних банківських структур, на чолі з операторами мобільного зв’язку, такими як Vodafone.

3. Технологічні компанії також почали виходити на арену фінансових послуг: Facebook отримує дозвіл щодо створення електронних коштів [236]; Google випускає свій мобільний гаманець [237].

4. Відбувається реєстрація онлайн-банків, що не мають місця фізичного знаходження, зокрема такі як: Mondo, Atom Bank і Starling. Вказані банки мають намір здійснювати діяльність без застосування звичайних для банківської діяльності інструментів, таких як банківські картки та чекові книжки, а лише за допомогою мобільних додатків до смартфонів [238].

5. Все більшого значення набувають різноманітні стартапи, що надають послуги, які можна віднести до банківських операцій, та виступають конкурентною альтернативою для традиційних банків. Наприклад, це FinTech простір, де означені стартапи позиціонують себе як більш прозорі, справедливі та технологічні процедури, ніж сталі фінансові інститути. Це TransferWise, за допомогою якого можна легко перевести кошти по всьому світу. В Нідерландах Bunq банк працював із моделями соціальних виплат, при якій друзі можуть позичати один одному.

Враховуючи це, актуальними є зауваження О. А. Баранова, за якими поширення використання технологій Інтернету речей, інших майбутніх технологій призведуть до виникнення таких правових проблем, які сьогодні поки що не можуть бути достатньо ідентифіковані. Як далі вказує науковець, характерною рисою сучасності є те, що технології, та з ними зміст і особливості суспільних відносин, які базуються на їх використанні, змінюються та розвиваються набагато швидше, ніж пов'язане з ними законодавство і нормативно-правове середовище [239, с. 16].

Підтвердженням зроблених нами зауважень є слова О. Д. Довгань, зокрема щодо того, що у швидкоплинному перебігу подій суспільного життя, з революційними процесами у розвитку інформаційних технологій значна частина чинних нормативних актів як внутрішньодержавних, так і міжнародних поступово втрачає актуальність, відповідність процесам, які ними нормуються, і потребує уточнень або ж перегляду. Розвиток інформаційної діяльності створює необхідність правового урегулювання нових аспектів цієї діяльності. Потребує досконалого правового обґрунтування питання організації ефективного протистояння кібертероризму в умовах активізації глобальних впливів, нових інформаційних технологій [240, с. 70].

Ці зауваження науковців є актуальним для банківського сектора вже сьогодні. Як результат, стан розвитку надання банківських послуг в світі, з одного боку, та виявлені тенденції правової зарегульованості банківського

сектору в Україні, у тому числі, щодо процедури створення банків, потребують включення до Комплексної програми концепцій розвитку інформаційних правовідносин. Як справедливо зазначає І. В. Арістова [241, с. 55], необхідно врахувати ці тенденції у відповідних стратегічних планах, програмах розвитку фінансових ринків України.

Вказані події виявляють нові проблеми для регуляторів банків – оскільки Інтернет дозволяє обслуговувати клієнтів у будь-якому місці світу, регулятори передбачають ризики уникнення регулювання і нагляду через ліцензування у інших юрисдикціях, ніж країна проведення банківських операцій, і саме цю проблему намагаються вирішити регулятори в розвинених країнах. Більшої актуальності та підтвердження набувають висновки К. І. Беякова, який зазначає про необхідність правового регулювання “віртуальних відносин”, з урахуванням принципів забезпечення свободи надання послуг через Інтернет і відсутності попереднього державного контролю [242, с. 57].

Досить цікавими в цьому аспекті є позиції прогресивних ліберальних шкіл та окремих відомих економічних експертів, які пропонують зменшувати бар'єри для входження на ринок банківських послуг та регулювати діяльність через здійснення пруденційного нагляду. Зокрема, в США таку ідею пропагує Інститут Катона, зокрема Джорж Бенсон та Джорж Кауфман. Алан Гринспен, донедавна голова Федеральної резервної системи США, з приводу ліцензування зауважував: “Дії уряду можуть загальмувати прогрес, але практично не можуть убезпечити його”. З його міркувань робиться висновок, що характеризується словами “нехай речі трапляються”, що означає, що доступ на ринок має бути вільним, без встановлення будь-яких бар'єрів у вигляді ліцензування, ліцензування є попереджувальним заходом, який не рятує і не виступає гарантією подальшої стабільності банку [243].

Деякі думки з приводу відміни ліцензування висловлювали також і російські вчені. Зокрема, В.Лаптев вказує, що свобода підприємницької

діяльності обмежується широкою практикою ліцензування окремих видів господарської діяльності. Така практика останнім часом одержала надмірне поширення. Вчений вкаує, що це створило підґрунтя для бюрократичної надмірності та не було обґрунтованим по суті; він також припускає, що попередній контроль за господарською діяльністю шляхом видачі ліцензій в багатьох випадках може бути замінений наступним контролем за цією діяльністю [244, с.10].

Європейці з цього приводу більш помірковані, переживши світову фінансову кризу, прагнуть посилити контроль над діяльністю банків, але шляхом посилення пруденційного нагляду щодо існуючих банків, підвищення вимог до активів банків.

Водночас в Україні відбуваються процеси посилення регуляторних вимог в частині входження банків на ринок: наприклад, збільшується обсяг документів, що мають подаватися до Національного банку України для реєстрації банку; посилюються вимоги до фінансового стану кінцевих бенефіціарів, які мають володіти банком опосередковано та не здійснюють безпосереднього внесення коштів до статутного капіталу банку, що створюється [245, с. 328].

У цілому, аналізуючи практичний аспект реалізації процедури банків в різних країнах світу, а також те, що:

по-перше, фінансова криза підірвала довіру до великих банків і вказала, що наявність бар'єрів на входження на ринок у вигляді ліцензування, патентування чи застосування інших дозволів не є гарантією стійкості банку;

по-друге, система адміністративних органів, що реалізують функцію створення банків, не трансформувалась в демократичну систему, порядок виконання ними функцій мають ознаки командно-адміністративної системи, більш того, відсутні реальні намагання змінити цю ситуацію,

схиляємось до думки щодо перспективності розвитку адміністративно-процедурних засад у напрямі пом'якшення вимог процедур заявного

характеру при створенні банків, при посиленні пруденційного нагляду за діяльністю банків. Такий підхід може бути реалізований при прийнятті нового закону про регулювання та нагляд за фінансовим ринком.

Висновки до Розділу 3

1. Адміністративно-правове регулювання процедури створення банків у окремих країнах романо-германської та англо-американської правових систем має спільні риси:

а) наявний певний сталий перелік вимог до заявника, зокрема щодо капіталу та його походження, репутації заявника, а також професійної придатності керівників;

б) затвердження до початку діяльності процедур і політик, організаційної структури, наявність фахівців для проведення банківської діяльності;

в) початок банківської діяльності можливий лише після проходження певної адміністративної процедури, яка найчастіше включає:

- отримання погодження органу захисту конкуренції щодо концентрації, у випадку, якщо така відбувається за угодою про створення банку між засновниками;

- погодження з органом нагляду та контролю за фінансовими ринками проспекту – у випадку, якщо банк утворюється у вигляді акціонерної компанії, що пропонує акції до публічного розміщення;

- реєстрації компанії в реєстрі;

- отримання дозволу на здійснення банківської діяльності;

г) обов'язковість письмового звернення до адміністративного органу та прийняття адміністративним органом рішення у справі, а також видача за результатом розгляду документу: ліцензії, патентної грамоти, чартеру або іншого.

2. Адміністративно-правове регулювання адміністративної процедури створення банків у зарубіжних країнах різняться ступенем формалізованості процедур, тобто в кожному національному законодавстві фіксація вимог до заявників здійснюється в більш загальному вигляді чи з певною деталізацією процедури. При цьому, занадто детальний формалізм обмежує доступ приватних осіб на ринок банківських послуг в цілому.

3. На сьогодні у світі існують наступні тенденції розвитку ринку банківських послуг в світі, що не враховуються при здійсненні державної регуляторної політики в означеній сфері в Україні:

а) впроваджуються різноманітні програмні рішення, які дозволяють користувачам в будь-якому кінці світу застосувати мобільний банкінг, “не виходячи з дому”;

б) платіжні системи та кредитні операції виникають за межами традиційних банківських структур;

в) технологічні компанії також почали виходити на арену фінансових послуг;

г) відбувається реєстрація онлайн-банків, що не мають місця фізичного знаходження;

г) набувають розвитку різноманітні стартапи, що надають послуги, які можна віднести до банківських операцій, та виступають конкурентною альтернативою для традиційних банків.

4. В цілому, аналізуючи зарубіжний досвід правового регулювання процедури банків в різних країнах світу, а також те, що:

по-перше, фінансова криза підірвала довіру до великих банків і вказала, що наявність бар'єрів на входження на ринок у вигляді ліцензування, патентування чи застосування інших дозволів не є гарантією стійкості банку;

по-друге, система адміністративних органів України, на які покладена функція забезпечення права на створення банків, з ознаками командно-

адміністративної системи не адаптувалась відповідно до вимог законодавства ЄС, відсутні реальні намагання змінити цю ситуацію;

схиляємось до думки щодо перспективності розвитку адміністративно-процедурних засад у напрямку значного пом'якшення вимог процедур заявного характеру при створенні банків. Вказане можливо реалізувати при прийнятті нового закону про регулювання та нагляд за фінансовим ринком.

5. За результатом проведеного аналізу всіх аспектів адміністративної процедури створення банків пропонуються наступні зміни до законодавства:

- виключити Додаток 1 до Положення про концентрацію Розрахунок сукупної вартості активів та сукупного обсягу реалізації товарів за ____ рік”;

- в Додатку 2 Положення про концентрацію: виключити в пункті 8 абзац “оцінка обсягів товару, який обертається на кожному задіяному товарному ринку, у натуральному та вартісному виразах; “виключити пункт 9. Оцінка часток суб'єктів господарювання на кожному задіяному товарному ринку (окремо за кожний з двох останніх фінансових років і за звітний період поточного року); викласти пункт 10 в наступній редакції: “Складання переліку продавців (постачальників, виробників), покупців (споживачів) товару (товарної групи) – потенційних конкурентів, покупців, які можуть продавати (постачати, виробляти), придбавати (споживати, використовувати) той самий або/та аналогічний товар на ринку (окремо за кожний з двох останніх фінансових років і за звітний період поточного року)” виключити пункт 13. Оцінка загального використання потужностей в Україні за останні 3 роки. При цьому беруться до уваги потужності, що використовуються або можуть використовуватись для виробництва товарів, які обертаються на задіяних товарних ринках, та зазначається, які частки цих потужностей належали кожному з учасників концентрації за вказаний період та відповідні коефіцієнти використання виробничих потужностей. Розташування та продуктивність виробничих потужностей кожного з учасників концентрації;

- викласти пункт 15 в наступній редакції. Оцінка запланованого рівня продажів учасників концентрації, що здійснюють господарську діяльність на задіяних товарних ринках, на майбутній період від 3 до 5 років;
- виключити пункт 17. Надання переліку не менш як 5 найбільших незалежних покупців учасників концентрації, що здійснюють господарську діяльність на задіяних товарних ринках, та частки реалізації відповідної продукції кожному із вказаних покупців (найменування, адреса місцезнаходження суб'єктів господарювання – споживачів);
- виключити пункт 20. Зазначення про існування суб'єктів господарювання, які вступили на задіяний ринок за останні 5 років та істотно вплинули на нього, з визначенням найменувань та місцезнаходження суб'єктів господарювання. Оцінка ринкової частки кожного такого суб'єкта господарювання на цей час. Аналіз вхідних бар'єрів, з якими зіткнувся учасник концентрації у разі вступу на задіяний ринок за останні 5 років;
- виключити пункт 21. Можливість, на думку учасників концентрації, існування суб'єктів господарювання, які можуть вступити на задіяний ринок, із зазначенням найменувань і місцезнаходження таких суб'єктів господарювання та поясненням можливості вказаного вступу на ринок, оцінкою часу, потрібного для цього;
- в Додатку 4 Положення про концентрацію необхідно виключити абзаци 3 та 4 пункту 5;

2) до Закону України «Про захист економічної конкуренції» – доповнити пункт 1 статті 28 другим абзацом наступного змісту: “Підставами для заборони узгоджених дій, концентрації є наступні: результатом узгоджених дій, концентрації стануть порушення, визначені статтею 50 цього Закону; надання завідомо недостовірної інформації; ненадання інформації, що необхідна для розгляду заяви про узгоджені дії, концентрацію”.

Абзац 1 пункту 2 статті 26 викласти у наступній редакції: “2. Заява вважається прийнятою до розгляду після 15 днів з дня її надходження.

Протягом 3 днів державний уповноважений Антимонопольного комітету України, голова його територіального відділення мають перевірити заяву та інші документи на відповідність вимогам, встановленим Антимонопольним комітетом України та направити повідомлення заявнику про результати перевірки, що має, за необхідності, містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття наданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства. До спливу вказаного в цьому абзаці строку заявнику надається можливість виправити виявлені порушень та отримати для цього консультації від органів Антимонопольного комітету України. Для отримання необхідних консультацій в повідомленні, що направляється заявнику має бути визначена посадова особа органів Антимонопольного комітету України, яка зобов'язана їх надати”.

Додати абзац 2 до пункту 2 статті 26 наступного змісту: “Якщо протягом 15 днів з дати надходження заяви, заявник не усунув виявлені недоліки, заява повертається заявнику із повідомленням, що вона та інші документи не відповідають встановленим Антимонопольним комітетом України вимогам і це перешкоджає її розгляду. Повідомлення повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття наданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства”;

3) до Закону України *“Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань”* – виключити підпункт 5 пункту 1 статті 28 щодо відмови у реєстрації юридичної особи у зв'язку із тим, що документи суперечать вимогам Конституції та законів України, адже наявне у державного реєстратора право зупинити розгляд справи до усунення порушень має виключати вказану можливість для

відмови;

4) до Закону України *“Про цінні папери і фондовий ринок”* – абзац 1 пункту 5 статті 29 викласти в наступній редакції: “Підставою для відмови у реєстрації випуску та проспекту емісії цінних паперів є порушення встановленого законами України порядку прийняття рішення про розміщення цінних паперів, а також відмова виправляти недоліки у поданих документах, відповідно до вимог Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку”;

додати абзац 2 до пункту 5 статті 29 Закону наступного змісту: “При виявленні невідповідності поданих документів вимогам законодавства, помилкової інформації у поданих документах Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку направляє емітенту письмове повідомлення, яке повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства”;

5) до Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженим Постановою Правління Національного банку України від 08 вересня 2011 р. № 306 – внести до пункту 1.7 глави 1 розділу II, а саме виключити необхідність заповнення анкет, якщо подаються копії документів дані з яких вносяться до зазначених анкет;

6) до Закону України *« Про банки і банківську діяльність»* – виключити пункти 1–3 статті 18;

- абзац 5 статті 34 викласти у наступній редакції: “у разі, якщо Національний банк України у строк, визначений частиною третьою цієї статті, не надіслав відповідній особі рішення про заборону набувати або збільшувати істотну участь у банку, таке набуття або збільшення вважається дозволеним”; абзац 6 статті 34 викласти в наступній редакції: “Особи,

зазначені в частині першій цієї статті, зобов'язані повідомити банк про надання Національним банком України дозволу на набуття або збільшення істотної участі у банку та надати інформацію про свою структуру власності та розмір частки істотної участі у банку”;

- абзац 14 статті 34 викласти у наступній редакції: “Національний банк України надає дозвіл на набуття або збільшення істотної участі іноземною юридичною та фізичною особою за таких умов: 1) держава, в якій зареєстрована (має постійне місце проживання) іноземна особа, на належному рівні забезпечує виконання міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму; 2) банківський нагляд у державі, в якій зареєстрована (має постійне місце проживання) іноземна особа, за оцінкою відповідних міжнародних органів, в цілому відповідає Основним принципам ефективного банківського нагляду Базельського комітету з питань банківського нагляду”;

- абзац 6 статті 17 викласти у наступній редакції: “У випадку виявлення недоліків у поданих документах, Національний банк України повинен направити повідомлення, що має містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства. До спливу вказаного в цьому абзаці строку заявнику надається можливість виправити виявлені порушення та отримати для цього консультації від Національного банку України. Для отримання необхідних консультацій в повідомленні, що направляється заявнику, має бути визначена посадова особа Національного банку України, яка зобов'язана їх надати”;

- абзацу 1 статті 19¹ викласти в наступній редакції: “Національний банк України має право відмовити у видачі банківської ліцензії юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, у разі якщо:

1) юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, звернулася із заявою про видачу банківської ліцензії після спливу річного терміну з дня її державної реєстрації; 2) професійна придатність та/або ділова репутація хоча б одного з керівників юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та/або керівника її підрозділу внутрішнього аудиту не відповідають вимогам, встановленим цим Законом; 3) як мінімум три особи не призначені членами правління, у тому числі голова правління”;

- статтю 19 доповнити абзацом 3 наступного змісту: “У випадку виявлення недоліків у поданих документах, Національний банк України повинен направити повідомлення, що має містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, а також повинно бути зазначено, який саме пункт чи стаття поданого заявником документа (статуту, протоколу тощо) не відповідає нормам законодавства. До спливу вказаного в цьому абзаці строку заявнику надається можливість виправити виявлені порушень та отримати для цього консультації від Національного банку України. Для отримання необхідних консультацій в повідомленні, що направляється заявнику має бути визначена посадова особа Національного банку України, яка зобов’язана їх надати”.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження, на основі аналізу здобутків адміністративно-правової науки, науки фінансового та банківського права і відповідної юридичної практики; законодавства України, держав-учасниць Європейського Союзу та інших країн, здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо визначення адміністративно-процедурних засад створення банків в Україні. Відповідно до завдань дослідження, сформульовано низку важливих висновків, зокрема:

1. Встановлено, що створення банків слід розглядати як діяльність, яка передбачає проведення підготовчих заходів для створення банку, його державну реєстрацію та ліцензування банківських операцій, яка виступає предметом адміністративно-правового регулювання. Така діяльність розпочинається з подання зацікавленими у створенні банку особами визначених законодавством документів до уповноваженого органу, продовжується подальшими зверненнями до уповноважених органів влади та завершується прийняттям рішення про надання ліцензії, видачею ліцензії та внесенням відомостей до Державного реєстру банків.

Доведено, що діяльність зі створення банків за її правовою природою є адміністративною процедурою.

2. Визначено особливості процедури створення банку: 1) це встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених на те органів, який передбачає відкриття окремої адміністративної справи для кожної окремої процедури; 2) кожна адміністративна справа порушується за окремою заявою, які подаються різними особами: засновниками (їх уповноваженими особами) до реєстрації юридичної особи та самою юридичною особою після реєстрації; 3) розгляд заяв здійснюється різними уповноваженими на те органами; 4) розгляд кожної із адміністративних справ завершується прийняттям окремого адміністративного рішення/акту; 5) через діяльність уповноважених органів,

залучених до процедури створення банку, здійснюється реалізація права фізичних і юридичних осіб на створення банків.

Запропоновано авторське визначення процедури створення банку як встановлений законодавчими актами порядок діяльності уповноважених на те органів щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації права фізичних і юридичних осіб на створення банків, що включає реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, погоджувальні процедури.

Встановлено, що процедура створення банку в Україні містить декілька стадій, що відповідають реєстраційним, дозвільним, ліцензійним, погоджувальним процедурам.

Охарактеризовано принципи процедури створення банків, які визначають напрями її адміністративно-правового регулювання і є основою для діяльності залучених до процедури уповноважених органів держави: верховенство права; законність; рівність учасників адміністративного провадження перед законом; використання повноважень з належною метою; обґрунтованість та визначеність; безсторонність (неупередженість); добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; мовчазної згоди; офіційність та «єдиного вікна»; гарантія права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних заходів правового захисту; заборона зловживань формальними вимогами; викладу мотивів.

3.3 метою визначення історико-правових передумов становлення адміністративно-правового регулювання створення банків в Україні запропоновано його періодизацію:

перший період – 1991–1996 роки – пов’язаний із прийняттям Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки “Про банки і банківську діяльність” від 20 березня 1991 р. № 872-ХІІ, яким встановлювалась єдина процедура створення банку – реєстраційно-дозвільна, оскільки Національний банк України надавав дозвіл щодо створення на території республіки комерційних банків шляхом їх реєстрації;

другий період – 1996–2001 роки – обумовлений прийняттям Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність” від 01 лютого 1996 р. № 24/96-ВР, згідно якого процедура створення банку включала реєстрацію банку і ліцензування;

третій період – з 2001 року – по червень 2011 року – пов’язаний із прийняттям 07 грудня 2000 р. Закону України “Про банки і банківську діяльність” № 2121-III, згідно якого процедура створення банку набула більш формалізованого, регламентованого характеру і включала, окрім реєстраційної та ліцензійної, дозвільні процедури щодо набуття істотної участі в банку та здійснення окремих видів діяльності;

четвертий період – з червня 2011 року – по теперішній час – пов’язаний з прийняттям 15 лютого 2011 р. Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків” № 3024-VI, у результаті чого реєстрація банку стала багатоетапною, запроваджена погоджувальна процедура щодо статуту банку, що має намір здійснювати банківську діяльність.

Виокремлення цих періодів пов’язано з істотними змінами у процедурі створення банків, зокрема, зміною переліку адміністративних процедур, що застосовувались при створенні банку; по-друге, появою додаткових процедур у процедурі створення банку; по-третє, залученням до створення банків нових уповноважених органів влади.

4. На підставі аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання процедури створення банків в Україні доведено, що вона включає здійснення: дозвільних процедур – при отриманні дозволу на концентрацію в Антимонопольному комітеті України; реєстраційних процедур – реєстрація юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, державним реєстратором, реєстрація випуску акцій та звіту про результати розміщення акцій в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку; погоджувальних процедур – при погодженні Національним банком України статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та

погодженні набуття істотної участі в банку; ліцензійних процедур – при наданні Національним банком України ліцензії на проведення банківських операцій.

Кожна із вказаних видів процедур має свою сутність, особливості та порядок реалізації.

5. Охарактеризовано стан адміністративно-правового регулювання дозвільної процедури під час створення банків, виявлені його проблеми та шляхи їх подолання. Це, зокрема: а) складність здійснювати розрахунки частки на ринку, що пов'язана з відсутністю доступу до інформації щодо показників ринку, у зв'язку з чим необхідним є внесення ряду змін до Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання, затвердженого Розпорядженням Антимонопольного комітету України № 33-р від 19 лютого 2002 р. щодо закріплення за Антимонопольним комітетом обов'язку розраховувати частку на ринку для заявника; б) відсутність закріплених законодавством підстав для відмови у наданні дозволу на концентрацію, що потребує внесення змін до пункту 1 статті 28 Закону України "Про захист економічної конкуренції". Крім того, з метою забезпечення реалізації прав приватних осіб та дотримання такого принципу адміністративної процедури, як заборона зловживання формальними вимогами, пропонуються зміни і до абзацу 1 пункту 2 статті 26, абзацу 2 пункту 2 статті 26 зазначеного Закону.

6. Проаналізовано стан адміністративно-правового регулювання реєстраційних процедур під час створення банку. Відзначаючи спрощення процедури реєстрації юридичної особи, акцентовано увагу на таких недоліках процедури щодо реєстрації випуску акцій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку: а) визначення порядку здійснення процедури, а також підстав для відмови у реєстрації випуску акцій, покладено на Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, що суперечить конституційним засадам, адже органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України; б) дублювання наглядових повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку і Національного банку України, які перевіряють можливість оплати засновником внеску до статутного фонду, з наданням схожих документів зацікавленими особами; в) відсутність зворотного зв'язку між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та заявником. З метою усунення вказаних недоліків вважається за доцільне:

- виключити підпункт 5 пункту 1 статті 28 Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” щодо відмови у реєстрації юридичної особи у зв'язку із тим, що документи суперечать вимогам Конституції та законів України, адже у державного реєстратора наявне право зупинити розгляд справи до усунення порушень має виключати вказану можливість для відмови;

- внести зміни до абзацу 1 пункту 5 статті 29 Закону України “Про цінні папери і фондовий ринок”, оскільки визначення порядку здійснення реєстрації випуску акцій та звіту про результати їх розміщення повністю покладено на Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, що суперечить конституційним засадам, адже органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- закріпити на законодавчому рівні право отримання консультацій з приводу заповнення заяв, підготовки документів та інших питань у зв'язку з тим, що нині відсутній зворотній зв'язок між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і заявником.

7. Запропоновано авторське визначення погоджувальної процедури, як встановленого законодавством порядку діяльності уповноваженого на те органу, спрямованої на визнання певного стану, документів такими, що відповідають вимогам щодо них і визначені недоліки її адміністративно-правового регулювання у процедурі створення банку:

- є досить заформалізованою, передбачає підготовку і подання достатньо

великої кількості документів та інформації, формальних анкет, складених на підставі вказаних документів, які дублюють їх інформацію та не містять в собі будь-якого змістовного навантаження, окрім опису інформації, що надається. У зв'язку з цим доцільним вбачається внести відповідні зміни до пункту 1.7 глави 1 розділу II Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 08 вересня 2011 р. № 306;

- передбачає можливість Національного банку України визначати підстави для відмови погоджувати статут чи набуття істотної участі, що суперечить сутності його дискреційних повноважень. Доведено, що такі повноваження НБУ слід обмежити шляхом внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність”, зокрема, виключити пункти 1–3 статті 18;

- погодження набуття істотної участі за своєю суттю є дозвільною процедурою, тому необхідно привести його зовнішню форму до внутрішньої суті та внести відповідні зміни до абзаців 5, 6, 14 статті 34 Закону України “Про банки і банківську діяльність”;

- не передбачає можливості здійснення зворотного зв'язку, сутність якого полягає у можливості заявників отримати необхідні консультації щодо підготовки інформації та документів для проведення погодження статуту особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність та набуття істотної участі в банку, у зв'язку з чим пропонується абзац 6 статті 17 Закону України “Про банки і банківську діяльність” викласти у новій редакції.

8. В результаті проведеного аналізу адміністративно-правового регулювання ліцензійної процедури під час створення банків в Україні виявлено ряд проблем, що потребують вирішення:

- а) Національний банк України має можливість самостійно встановлювати підстави для відмови у наданні ліцензії, що потребує усунення цього недоліку шляхом внесення змін до абзацу 1 статті 19¹ Закону України “Про банки і банківську діяльність”;

- б) відсутність у зацікавлених осіб можливості отримати необхідні

консультації щодо порядку підготовки та заповнення документів для отримання ліцензії на здійснення банківської діяльності, що потребує внесення змін до абзацу 3 статті 19 згаданого вище Закону.

9. Визначено повноваження органів держави та їх посадових осіб у процедурі створення банків:

– Національний банк України – погоджує статут юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, надає дозвіл на істотну участь, надає ліцензію на здійснення банківської діяльності та реєструє банк в державному реєстрі банків. Тобто, НБУ залучений до погоджувальних, реєстраційних та дозвільних адміністративних процедур;

– Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – реєструє випуск акцій та звіт про реєстрації випуску акцій акціонерних банків, тобто залучена до реєстраційних процедур;

– Антимонопольний комітет України – надає дозвіл на концентрацію при створенні банку, тобто залучений до дозвільних процедур;

– державний реєстратор – реєструє юридичну особу, тобто залучений до реєстраційних процедур.

10. У результаті проведення порівняльно-правового аналізу адміністративно-процедурних засад створення банків у зарубіжних країнах встановлено, що ці процедури різняться ступенем формалізованості. Разом з тим, вони мають спільні риси: а) наявний певний сталий перелік вимог до заявника щодо капіталу та його походження, репутації заявника, а також професійної придатності керівників; б) затвердження до початку діяльності особи в якості банку процедур і політик, організаційної структури, наявність фахівців для проведення банківської діяльності; в) початок банківської діяльності можливий лише після проходження певної адміністративної процедури, яка найчастіше передбачає погодження органу захисту конкуренції щодо концентрації; погодження в органі нагляду та контролю за фінансовими ринками проспекту емісії, у випадку, якщо банк утворюється у формі акціонерної компанії, що пропонує акції до

публічного розміщення; реєстрації компанії в реєстрі; отримання дозволу на здійснення банківської діяльності; г) обов'язковість письмового звернення до адміністративного органу та прийняття адміністративним органом рішення у справі, а також видача за результатом розгляду документу: ліцензії, патентної грамоти, чартеру або іншого.

Визначено, що правова регламентація діяльності органів регулювання та нагляду за фінансовим ринком України має здійснюватися з урахуванням європейського законодавства в означеній сфері, аналіз якого свідчить про необхідність створення, в якості стратегічної мети, «мегарегулятора» на фінансовому ринку, що є незалежним від інших органів та бюджету країни, а також відокремленим від центрального банку. Структура вказаного органу має передбачати здійснення управління ним через колегіальний орган, до складу якого мають входити представники різних гілок влади та спеціалісти відповідної сфери регулювання.

11. Визначено напрями вдосконалення адміністративно-процедурних засад створення банків в Україні: а) прийняття доопрацьованого Закону України “Про адміністративну процедуру”; б) спрощення процедури створення банків в Україні з урахуванням тенденцій розвитку ринку банківських послуг та інформаційних систем в світі.

У зв'язку з цим запропоновані зміни до законодавства України, що врегульовує процедуру створення банків в Україні, а саме: Законів України “Про банки і банківську діяльність”, “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань”, “Про захист економічної конкуренції”, “Про цінні папери і фондовий ринок”, “Про Антимонопольний комітет України”; Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 08 вересня 2011 р. № 306; Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання, затвердженого Розпорядженням Антимонопольного комітету

України від 19 лютого 2002 р. № 33-р (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 21 червня 2016 р. № 14-рп); а також зміни до проекту Закону України “Про адміністративну процедуру”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агарков М. М. Основы банковского права: курс лекций. Учение о ценных бумагах. Научное исследование. Москва: БЕК, 1994. 350 с.
2. Васильченко З. М. Методологічні аспекти дослідження сутності банківських установ як фінансових посередників. *Банківська справа*. 2008. № 4. С. 11–23.
3. Ващенко Ю. В. Банківське право: Навчальний посібник. Київ: Центр навч. літ., 2006. 344 с.
4. Вишне夫斯基 А. А. Банковское право Европейского Союза: учеб. пособие. Москва: Статут, 2000. 387 с.
5. Гетманцев Д. О., Шукліна Н. Г. Банківське право України: навч. посібник. Київ: Центр учбової літ., 2007. 344 с.
6. Додонов В. Н., Крылова М. А., Шестаков А. В. Финансовое и банковское право: словарь-справочник / ред. О. Н. Горбуновой. Москва: ИНФРАГМ, 1997. 276 с.
7. Заверуха І. Б. Банківське право: посібник для студ. Львів: Астролябія, 2002. 222 с.
8. Підопригора О. А. Цивільне право: підручник для студ. юрид. вузів та ф-тів. Київ: Вентурі, 1997. 480 с.
9. Банківське право України: навч. посібник / А. М. Жуков та ін.; заг. ред. А. О. Селіванова. Київ: Видавничий Дім Ін Юре, 2000. 384 с.
10. Савелко Т. В. Поняття і ознаки банку як головного елемента банківської системи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 21. С. 32–35.
11. Костюченко О. А. Банківське право. Київ: «А.С.К.», 2001. 566 с.
12. Костюченко О. А. Банківське право України. Київ: «А.С.К.», 2003. 928 с.
13. Качан О. О. Банківське право: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 288 с.

14. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 240 с.
15. Про координування законів, постанов та адміністративних положень щодо початку та ведення діяльності кредитних установ: Перша Директива Ради ЄС 77/780/ЄЕС від 12.12.1977 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_297 (дата звернення: 23.08.2015).
16. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III (дата оновлення: 01.01.2019 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> (дата звернення: 15.01.2019).
17. Лоюк І. А. Створення банку як предмет адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 125–129.
18. Шамрай І. А. Правові основи створення фінансових установ в Україні та ліцензування їх операцій: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 220 с.
19. Прилуцький О. В. Організаційно-правові засади діяльності комерційних банків в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 190 с.
20. Пожидаєва М. А. Банківське право: конспект лекцій. Київ: КНТ, 2011. 152 с.
21. Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів: затверджене постановою Правління Національного банку України від 08.09.2011 р. № 306. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-11> (дата звернення: 23.08.2015).
22. Бойо І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.
23. Адміністративне право України. Повний курс / П. Демський та ін.; за ред. В. Галунько. Херсон: Олді-плюс. 2018. 446 с.
24. Лоюк І. А. Стадії створення комерційних банків в Україні. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків,

02–03 верес. 2016 р.). Харків.: Східноукраїнська наук. юрид. організація, 2016. С. 54–57.

25. 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.

26. Люок І. А. Становлення адміністративно-правового регулювання процедур створення банків в Україні. *Держава і право. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 66. С. 134–141.

27. Про банки і банківську діяльність: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.03.1991 р. № 872-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/872-12/ed19910320> (дата звернення: 30.08.2015).

28. Про порядок введення в дію Закону України «Про банки і банківську діяльність»: постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.03.1991 р. № 873-XI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/873-12/ed19910320> (дата звернення: 08.09.2015).

29. Тимчасове положення про порядок створення, реєстрації комерційних банків і здійснення нагляду за їх діяльністю: затверджене Правлінням Національного банку України (протокол № 16 від 17.07.1992 р.). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0016500-92> (дата звернення: 08.09.2015).

30. Ходаківська В. П., Данілов О. Д. Ринок фінансових послуг: навч. посібник. Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 501 с.

31. Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність: Закон України від 01.02.1996 р. № 24/96-ВР URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/24/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.09.2015).

32. Про затвердження положення “Про порядок створення і реєстрації комерційних банків” та “Про порядок ліцензування банків в Україні”:

постанова Правління НБУ № 77 від 27.03.1996 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0077500-96> (дата звернення: 10.09.2015).

33. Про затвердження Положення про порядок видачі банкам ліцензії на здійснення банківських операцій: постанова Правління НБУ від 06.05.1998 р. № 181. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0373-98> (дата звернення: 10.09.2015).

34. Державне інформаційне агентство України: Банки та фінанси. 16.06.2000 р. № 24. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v024d345-00/> (дата звернення: 11.09.2015).

35. Положення про порядок видачі банкам банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій: постанова Правління НБУ № 275 від 17.07.2001 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0730-01/ed20010717> (дата звернення: 10.09.2015).

36. Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень: постанова Правління НБУ № 375 від 31.08.2001 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0906-01/ed20010831> (дата звернення: 10.09.2015).

37. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків: Закон України від 15.02.2011 р. № 3024-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3024-17/ed20110215> (дата звернення: 10.09.2015).

38. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. М. О. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.

39. Резнік О. М. Сутність та структура адміністративно-правового механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 2-2 (30). С. 69–72.

40. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні / О. Ф. Андрійко та ін. *Правова держава*. 2014. Вип. 25. С. 182–203.

41. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали Круглого столу (м. Харків, 15 верес. 2017 р.). Харків: Нац. акад. правових наук України, Нац. юрид. університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с.

42. Авер'янов В. Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetsenko/21414-2012-06-20-10-58-46.html> (дата звернення: 17.09.2015).

43. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 18.02.2019).

44. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 199 с.

45. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1977. Т. 8. 927 с.

46. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 222 с.

47. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

48. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 22 с.

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

50. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. / В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін. Херсон: ПАТ "Херсонська

міська друкарня”, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

51. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

52. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 40 с.

53. Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации / под ред. Л. Л. Попова. Москва: Юрайт, 2010. 444 с.

54. Весельська Т. Ф. Адміністративні процедури та їх індивідуально-регламентуючий характер. *Право України*. 2009. № 7. С. 141–145.

55. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / под ред. Н. М. Кониная. Саратов: Науч. кн., 2009. 208 с.

56. Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Плугатир М. В., Співак М. В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем): навч. посібник. Київ: “Центр учбової літератури”, 2015. 232 с.

57. Школик А. М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *Lex Portus*: юрид. наук. журнал. Одеса: Видавничий дім “Гельветика”, 2017. № 5. С. 30–40.

58. Щепоткіна В. В. Адміністративні процедури в діяльності судів і суддів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.

59. Луцик А. М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 20 с.

60. Рунова В. В. Адміністративні процедури в діяльності господарських судів України: дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2017. 231 с.

61. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.

62. Николина К. В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види,

місце в системі правових категорій: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 19 с.

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

64. Сідак М. Діяльність банківських установ у Європейському Союзі: порівняльно-правові засади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2005р. № 4. С. 128–133.

65. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. Київ: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. 736 с.

66. Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: “Право”*. 2011. № 988. Вип. № 10. С. 149–155.

67. Талапина Є. В. Административные процедуры и право. *Журнал российского права*. 2002. № 4. С. 3–13.

68. Агафонов С. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования административных процедур в зарубежных. *Право и жизнь*. 2006. № 101. С. 264–268.

69. Наумов І. В. Адміністративні процедури в діяльності регіональних управлінь МВС України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 226 с.

70. Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Reports/Videosurveillance_2003.pdf (дата звернення: 17.03.2016)

71. Общий административный кодекс Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/16270/18/ru/pdf> (дата звернення: 18.03.2016).

72. Об административном производстве: Закон Азербайджанской Республики. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868 (дата звернення: 20.03.2016).

73. Federal Administrative Procedure Act. URL: http://biotech.law.lsu.edu/Courses/study_aids/adlaw/ (дата звернення: 18.03.2016).

74. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 18.12.2018).

75. Лоюк І. А. Принципи адміністративної процедури у зарубіжному та вітчизняному законодавстві та їх вплив на процедури реєстрації банків в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 118–123.

76. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві / О. Ф. Андрійко та ін. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 77–82.

77. Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин: монографія / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. 376 с.

78. Лоюк І. А. Деякі міркування щодо проекту Закону “Про адміністративну процедуру”. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 лип. 2016 р). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація “Істина”, 2016. С. 93–96.

79. Лоюк І. А. Співвідношення адміністративної процедури та адміністративного провадження при створенні банків. *Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 07–08 жовт. 2016 р.). Харків.: Східноукраїнська наук. юрид. організація, 2016. С. 61–64.

80. Лук’янець Д. В. Дослідження проблем підзвітності в органах виконавчої влади. *Право України*. 2012. № 10. С. 80–114.

81. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 р. № 514-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/514-17> (дата звернення: 18.08.2016).

82. Про цінні папери і фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3480-15> (дата звернення: 18.08.2016).

83. Положення про порядок реєстрації випуску (випусків) акцій при заснуванні акціонерних товариств: затверджене рішенням НКЦПФР від 27.05.2014 р. № 692. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0642-14> (дата звернення: 18.08.2016).

84. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (дата звернення: 18.08.2016).

85. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію): розпорядження АМК України № 33-р від 19.02.2002 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0284-02/print1445691464910270> (дата звернення: 18.08.2016).

86. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/755-15/print1434215222783851> (дата звернення: 18.08.2016).

87. Порядок збільшення (зменшення) статутного капіталу публічного або приватного акціонерного товариства: затверджений рішенням НКЦПФР від 14.05.2013 р. № 822. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0858-13> (дата звернення: 18.08.2016).

88. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наук. думка, 1978. Т. 9 / за ред. І. К. Білодіда. 635 с.

89. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка: Толково-словообразовательный: в 2 т. Москва: Русский язык, 2000. Т. 2: П–Я. 1084 с.
90. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. Матузова и А. Малько. Москва: Юристъ, 1999. 672 с.
91. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук та ін.; ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
92. Бандурка О. М., Джафарова О. В. Міліція і населення: теорія і досвід партнерства: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2004. 199 с.
93. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и допол. Москва: Норма, 2007. 816 с.
94. Гуржій Т. О., Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник. Київ: Атіка, 2007. 416 с.
95. Овсянко Д. М. Административное право: учеб. пособие. Москва: Юристъ, 2001. 468 с.
96. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
97. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
98. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: учебник для ВУЗов. Київ: Літера ЛТД, 2001. 334 с.
99. Курс адміністративного права України: підручник / ред. В. В. Коваленко; Національна академія внутрішніх справ. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
100. Кузьменко О. В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених*: Спец. вип.: у 2 ч.: матеріали IV Нац. наук.-теорет. конф. “Українське

адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування”. Сімферополь. 2005. Ч. 1. С. 117–121.

101. 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.

102. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва: Юрид. лит., 1987. 176 с.

103. Люк І. А. Адміністративні процедури в контексті становлення адміністративно-процедурного законодавства України. *Сучасні проблеми правової системи України*: зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 26 листоп. 2015 р.). Львів: “Галицька видавнича спілка”, 2015. Вип. 7. С. 96–98.

104. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 19 с.

105. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

106. Галіцина Н. В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2010. 248 с.

107. Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 21 с.

108. Балюк Г. І. Екологічне право України: конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини): навч. посібник. Харків: Вид-во “Бурун книга”, 2008. 368 с.

109. Вітвіцький В. В. Організаційно-економічні основи формування і розвитку нормативних систем в агропромисловому виробництві України: дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 2003. 426 с.

110. Кириченко И. Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы. Київ: Наук. думка, 1989. 208 с.
111. Кононов П.И., Стахов А.И. Административное право России: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. 647 с.
112. Саніхометова Н. О. Підприємницьке право: суб'єкти підприємництва. Кредитування. Оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама: навч. посібник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. 2-ге вид. Київ: А.С.К., 2003. 700 с.
113. Саніахметова Н. О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти): дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 1998. 403 с.
114. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 193 с.
115. Солошкіна І. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2006. 195 с.
116. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 34 с.
117. Лихачев С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.
118. Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 23 с.
119. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> (дата звернення: 20.08.2016).
120. Об услугах на внутреннем рынке: Директива № 2006/123/ЕС Европейского Парламента и Совета от 02.12.2006 г. URL:

http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_906/print1445691464910270 (дата звернення: 20.09.2016).

121. Лююк І. А. Дозвільні провадження у процедурі створення банків в Україні: історичний аспект. *Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика*: зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18–19 жовт. 2016 р.). Київ: Всеукраїнська громадська організація “Майбутнє країни”, 2016. С. 72–74.

122. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення: 18.09.2016).

123. Бакалінська О. О. Захист економічної конкуренції: організаційно-правові засади державного управління: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 210 с.

124. Бакалінська О. О. Організаційно-правові засади захисту економічної конкуренції в Україні / Київський національний торговельно-економічний ун-т. Київ: КНТЕУ, 2005. 190 с.

125. Бакалінська О. О. Конкурентне право: навч. посібник / Київський національний торговельно-економічний ун-т. Київ: КНТЕУ, 2010. 387 с.

126. Журик Ю. В. Проблеми законодавчої регламентації повноважень антимонопольних органів України. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: Науковий часопис*. 2003. № 3–4 (7–8). С. 150-156.

127. Савчук В. С. Механізми державного управління в сфері захисту економічної конкуренції в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. Львів, 2006. 232 с.

128. Щербина В. С. Господарське право: підручник. 4-те вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 640 с.

129. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2010. 23 с.

130. Грицай О. В. Антимонопольний контроль за концентрацією господарських структур на рівні регіону 2002 года: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Донецьк, 2002. 21 с.

131. Люк І. А. Особливості реалізації дискреційних повноважень Національним банком України при створенні банків. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 115–120.

132. Словарь иностранных слов. 16-е изд., исправ. Москва: Рус. яз., 1988. 624 с.

133. Административное право: учебник / ред. Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2002. 699 с.

134. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 177 с.

135. Качура О. А. Адміністративні процедури державної реєстрації: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 242 с.

136. Котяш Л. П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2017. 217 с.

137. Феделеш М. М. Проблеми наукового моделювання дефініції “реєстрація”. *Наше право*. 2015. № 3. С. 76–82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2015_3_14 (дата звернення: 23.09.2016).

138. Тамаря Я. В. Адміністративні процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 206 с.

139. Савченко С. С. Реєстраційні процедури в діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 18 с.

140. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

141. Кузьменко О. В. Гносеологічна природа реєстраційного провадження. *Форум права*. 2006. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kovprp.pdf> (дата звернення: 23.09.2016).

142. Мовчан Д. В. Реєстраційне провадження в діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2013. 21 с.

143. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 204 с.

144. Степаненко В. В. Реєстраційні провадження в діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2013. 22 с.

145. Юшкевич О. Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб – підприємців: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 230 с.

146. Микитюк С. О. Розмежування понять “реєстраційне провадження” та “реєстраційна діяльність”. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 3. С. 99–104.

147. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр> (дата звернення: 24.09.2016).

148. Джафарова О. В. Процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: “Юриспруденція”*. 2015. № 18. Т. 1. С. 46–49.

149. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства / за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 6. 832 с.

150. Положення про порядок подання відомостей про структуру власності банку: затверджене постановою НБУ від 21.05.2015 р. № 328 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0328500-15#n7> (дата звернення: 25.09.2016).

151. Положення про визначення пов’язаних із банком осіб: затверджене постановою НБУ від 12.05.2015 р. № 315 (зі змінами). URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0315500-15#n21> (дата звернення: 25.09.2016).

152. Петрученко О. Латинско-русский словарь. Репринт IX-го издания 1914 г. Санкт-Петербург: Греко-лат. каб. Ю. А. Шичалина, 1994. 810 с.

153. Словарь иностранных слов / отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова. Москва: Медиа, 2003. 820 с.

154. Солошкіна І. В. Ліцензування діяльності фінансових установ. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: "ПРАВО"*. 2016. Вип. 21. С. 66–69.

155. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. 2-ге вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.

156. Шомпер А. Ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності. *Право України*. 2004. № 2. С. 55–58.

157. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2005. 18 с.

158. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Донецьк, 2006. 17 с.

159. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 22 с.

160. Предпринимательское право Российской Федерации / отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. Москва: Юристъ, 2004. 1001 с.

161. Зуб І. В. Щодо предмету ліцензування у господарській (підприємницькій) діяльності. *Державне регулювання торгівлі у ринкових умовах*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24–26 жовт. 2001 р.). Київ, 2001. С. 18–20.

162. Кашперський О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 193 с.

163. Гуцин А. В. Лицензирование в Российской Федерации: правовые и организационные основы. Москва: Дашков и Ко, 2004. 166 с.
164. 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.
165. Галіцина Н. В. Ліцензування господарської діяльності як адміністративна процедура. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 255–259.
166. Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2003. 661 с.
167. Жилинский С. Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): учебник. Москва: НОРМА, 2004. 928 с.
168. Багандов А. Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. 42 с.
169. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 18 с.
170. Чистяков П. М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2004. 26 с.
171. Куликова Т. В. Лицензирование как форма реализации исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 174 с.
172. Гуржій Т. О., Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2006. 478с.
173. Олейник О. М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности. *Закон*. 1994. № 6. С. 15–18.
174. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: Зерцало-М, 2001. 592 с.

175. Цихоцкая А. И. Лицензирование как метод управления. *Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания: тезы докладов и сообщений* (г. Ростов-на-Дону, 1993 г.). Ростов-на-Дону. 1993. С. 132–163.

176. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 181 с.

177. Довгополик А. А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 20 с.

178. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 20.09.2016).

179. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення: 25.09.2016).

180. Любимова С. Ю. Суб'єкти, зміст і порядок реєстраційних та реєстраційно-дозвільних проваджень у сфері господарської діяльності. *Право і безпека*. 2013. № 2 (49). С. 177–182.

181. Тимошенко К. В. Ліцензійне провадження в адміністративному процесі. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 144–152.

182. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2005. 18 с.

183. Шапочкина М. В. Санкції у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2017. 215 с.

184. Щодо узгодження законів, підзаконних та адміністративних актів, які стосуються початку і здійснення діяльності кредитних установ, та внесення змін до Директиви 77/780/ЄЕС: Друга Директива Ради 89/646/ЄЕС від 15.12.1989 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/994_353 (дата звернення: 28.09.2016).

185. Про доступ до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних фірм, що вносить зміни Директиву 2002/87/ЕС і скасовує Директиви 2006/48/ЕС і 2006/49 / ЕС: Директива 2013/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.08.2013 р. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:EN:PDF> (дата звернення: 30.09.2016).

186. EBA FINAL draft regulatory technical standards on passport notifications under Articles 35, 36 and 39 of Directive 2013/36/EU. URL: [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/522312/EBA-RTS-2013-08+\(RTS+on+Passport+ Notifications\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/522312/EBA-RTS-2013-08+(RTS+on+Passport+Notifications).pdf) (дата звернення: 30.09.2016).

187. Гонтарєва В. О. Банківська система тримається лише на 30 найбільших банках, решту треба чистити. URL: <http://tsn.ua/groshi/bankivska-sistema-trimayetsya-lishe-na-30-naybilshih-bankah-reshtu-treba-chistiti-gontareva-505855.html> (дата звернення: 30.09.2016).

188. Про призначення конкретних задач Європейського центрального банку, стосовно політики пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій: регламент Ради (ЄС) від 15.10.2013 р. № 1024/2013. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:EN:PDF> (дата звернення: 30.09.2016).

189. Про створення основи для співробітництва в межах єдиного механізму контролю між Європейським банком и національними компетентними органами, а також з національними органами влади (SSM Типове положення): регламент Європейського центрального банку від 16.04.2014 р. (ЄСВ/2014/17). URL: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32014r0468_en_txt.pdf (дата звернення: 10.10.2016).

190. Deutsche Bundesbank. Bankstellenentwicklung im Jahr 2015. Pressenotiz URL: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2016/2016_04_13_bankstellenbericht.html (дата звернення: 10.10.2016).

191. Global Finance. Global Finance Names The World's 50 Safest Banks 2015. URL: <https://www.gfmag.com/media/press-releases/global-finance-names-worlds-50-safest-banks-2015> (дата звернення: 10.10.2016).

192. Aktiengesetz. 06.09.1965 (BGBI. I S. 1089). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/aktg/> (дата звернення: 10.10.2016).

193. Handelsgesetzbuch. 10.05.1897 (RGL. I S. 219). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/hgb/> (дата звернення: 10.10.2016).

194. Gesetz betreffend die Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/geng/index.html> #BJNR000550889BJNE000203377 (дата звернення: 10.10.2016).

195. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 26.08.1998. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/> (дата звернення: 10.10.2016).

196. Kreditwesengesetz. 09.09.1998 BGBI. I S. 2776. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/kredwg/> (дата звернення: 10.10.2016).

197. Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG). 22.04.2002 (BGBI. I S. 1310). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/findag/BJNR131010002.html> (дата звернення: 10.10.2016).

198. La Fédération bancaire française (FBF). URL: <http://www.fbf.fr/fr/accueil> (дата звернення: 10.10.2016).

199. Code monétaire et financier. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072026> (дата звернення: 15.10.2016).

200. Code de commerce. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379> (дата звернення: 15.10.2016).

201. Portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance: Ordonnance 2010-76 du 21.01.2010. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021719945&dateTexte=&categorieLien=id> (дата звернення: 15.10.2016).

202. Prawo bankowe. 29.09.1997 r, brzmienie 01.07.2016. URL: <http://prawo.legio.pl/prawo/ustawa-z-dnia-29-sierpnia-1997-r-prawo-bankowe/?on=01.07.2016> (дата звернення: 15.10.2016).

203. Kodeks spółek handlowych. 15.09.2007. Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20000941037> (дата звернення: 15.10.2016).

204. Ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych: 29.07.2005. Dz.U. 2005 nr 184 poz. 1539. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051841539> (дата звернення: 15.10.2016).

205. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. 16.02.2007. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070500331> (дата звернення: 18.10.2016).

206. Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. 21.07.2006. Dz. U. Z 2016 r. poz. 174, z późn. zm. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000174> (дата звернення: 18.10.2016).

207. Lietuvos Respublikos Bankų įstatymas. URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=230458&p_tr2=2 (дата звернення: 20.10.2016).

208. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0C2D1F38F3A7> (дата звернення: 20.10.2016)

209. Lietuvos respublikos vertybinių popierių įstatymas. URL: <https://www.infolex.lt/ta/50460> (дата звернення: 20.10.2016).

210. Financial Services Act. 2012. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/21/contents/enacted> (дата звернення: 22.10.2016).

211. Financial Services and Markets Act. 2000. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents> (дата звернення: 22.10.2016).

212. The Companies Act. 2006. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents> (дата звернення: 22.10.2016).

213. PR Prospectus Rules. 2016. URL: <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/PR/> (дата звернення: 25.10.2016).

214. Enterprise Act. 2002. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents> (дата звернення: 25.10.2016).

215. New firm authorisation. Prudential Regulation Authority. URL: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/pages/authorisations/newfirm/default.aspx> (дата звернення: 25.10.2016).

216. New Bank Start-up Unit. What you need to know from the UK's financial regulations. Prudential Regulation Authority 20 Moorgate London EC2R 6DA. URL: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/authorisations/newfirmauths/nbsuguide.pdf> (дата звернення: 28.10.2016).

217. Bank Act. S.C. 1991. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/B-1.01/page-7.html#h-9> (дата звернення: 28.10.2016).

218. Office of the Superintendent of Financial Institutions Act. 1985. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/o-2.7/index.html> (дата звернення: 22.10.2016).

219. Code of Federal Regulations (annual edition). 12 CFR Parts 1-199. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR&searchPath=Title+12%2FChapter+I&oldPath=Title+12%2FChapter+I&isCollapsed=true&selectedYearFrom=2015&ycord=625> (дата звернення: 28.10.2016).

220. Про діяльність комерційних банків: Закон Грузії від 23.02.1996 р. № 121. URL: <http://www.nbg.ge/uploads/legalacts/nbg1.4.31awactivitiesofcombanks.pdf> (дата звернення: 29.10.2016).

221. საქართველოს კანონი მეწარმეთა შესახებ. URL: http://tcc.gov.ge/uploads/kanonmdebloba/mewarmeta_sesaxeb.pdf (дата звернення: 29.10.2016).

222. Лоюк І. А. Зарубежный опыт правового регулирования процедур создания банков и пути внедрения его в Украине. *Leges si Viata*. 2016. № 9. С. 73–77.

223. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року: затверджена постановою Правління Національного банку України від 18.06.2015 р. № 391. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15> (дата звернення: 30.10.2016).

224. Огляд банківського сектору / Національний банк України. 2018. Вип. 6. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=64628171> (дата звернення: 22.03.2018).

225. Савенкова В. Г. Правове регулювання банківських відносин в Україні та країнах – членах Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 20 с.

226. Стеценко Б. С. Банки в сучасній моделі фінансової інфраструктури в Україні. *Інтелект XXI*. 2017. № 6. С. 139–142.

227. Рейтинг самых надежных банков Украины 2018. *Фориншурер*. URL: <https://forinsurer.com/rating-banks> (дата звернення: 22.02.2019).

228. Засади стратегічного реформування державного банківського сектору до 2025 року / Міністерство фінансів України. 21.02.2018 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-pidtrimav-onovleni-zasadi-strategichnogo-reformuvannya-derzhavnogo-bankivskogo-sektoru> (дата звернення: 22.03.2018).

229. Лоюк І. А. Процедури створення банків в контексті Комплексної програми розвитку фінансового сектору України. *Концептуальні засади реформування адміністративного та фінансового права у сучасних умовах: зб. наук. праць за результатами проведення Всеукраїнського круглого столу (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.)* / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 166–170.

230. Корнєєв Ю. В. Діяльність ринку банківських послуг в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. *Юридичний вісник*. 2017. № 3 (44). С. 124–125

231. Плотнікова М. В. Банківська система України: правові засади забезпечення стабільності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 2. Т. 5. С. 165–169.

232. Чотири роки Реформи фінансового сектору. Оновлення та статус виконання Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року / Національний банк України. 05.07.2018 р. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73007242> (дата звернення: 20.07.2018).

233. Стратегія розвитку банківської системи 2016–2020: «Синергія розвитку банків та індустріалізації економіки» / Експертна робоча група Комітету Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської діяльності. URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/Credit_Economics_Department/afedra+bankspravi/proekt_strategi.pdf (дата звернення: 22.10.2019).

234. Лоюк І. А. Повідомні процедури в процедурах створення банків. *Право і суспільство*. 2016. № 4 (2). С. 149–154.

235. Suha Abughosh. E-Banking & challenges of the future. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/e-banking-challenges-future-suha-abu-ghosh>] (дата звернення: 22.08.2017).

236. Christine Lagorio-Chafkin. When Facebook Is a Bank. URL: <http://www.inc.com/christine-lagorio/facebook-electronic-money.html> (дата звернення: 22.08.2017).

237. Andrew Laughlin. Google releases mobile wallet app. URL: <http://www.digitalspy.com/tech/news/a341353/google-releases-mobile-wallet-app/>] (дата звернення: 22.08.2017).

238. Tim Wallace. Mobile-only bank Starling wins its licence. URL: <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/07/14/mobile-only-bank-starling-wins-its-licence/> (дата звернення: 25.09.2017).

239. Баранов О. А. Напрями перспективних досліджень у галузі інформаційного права. *Інформація і право*. 2016. № 2. С. 15–31.

240. Довгань О. Д. Сучасна інформаційна інфраструктура України і основні завдання щодо її захисту. *Юридична наука*. 2015. № 7. С. 64–73.

241. Арістова І. В., Чернадчук В. Д. Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності. *Інформація і право*. 2012. № 3. С. 47–56.

242. Беляков К. І. Понятійні та методологічні основи регулювання нових типів інформаційних відносин: “віртуальні правовідносини”. *Lex Portus*. 2016. № 2. С. 47–63.

243. Lecture by Tommaso Padoa-Schioppa Member of the Executive Board of the European Central Bank Washington D.C., 24.09.1999. URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/1999/html/sp990924_1.en.html] (дата звернення: 22.10.2016).

244. Предпринимательское (хозяйственное) право / ред. В.В.Лаптева, С.С.Занковского. Москва: Волтер Клувер, 2006. 560 с.

245. Лоюк І. А. Світові тенденції розвитку процедур ліцензування банків. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 325–329.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

14) Лююк І. А. Становлення адміністративно-правового регулювання процедур створення банків в Україні. *Держава і право. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 66. С. 134–141.

15) Лююк І. А. Особливості реалізації дискреційних повноважень Національним банком України при створенні банків. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 115–120.

16) Лююк І. А. Принципи адміністративної процедури у зарубіжному та вітчизняному законодавстві та їх вплив на процедури реєстрації банків в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 118–123.

17) Лююк І. А. Світові тенденції розвитку процедур ліцензування банків. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 325–329.

18) Лююк І. А. Повідомні процедури в процедурах створення банків. *Право і суспільство*. 2016. № 4 (2). С. 149–154.

19) Лююк І. А. Зарубежный опыт правового регулирования процедур создания банков и пути внедрения его в Украине. *Leges si Viata*. 2016. № 9. С. 73–77.

20) Лююк І. А. Створення банку як предмет адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 125–129.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

21) Лоюк І. А. Адміністративні процедури в контексті становлення адміністративно-процедурного законодавства України. *Сучасні проблеми правової системи України*: зб. матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 26 листоп. 2015 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2015. Вип. 7. С. 96–98.

22) Лоюк І. А. Деякі міркування щодо проекту Закону «Про адміністративну процедуру». *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 лип. 2016 р). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 93–96.

23) Лоюк І. А. Стадії створення комерційних банків в Україні. *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 02–03 верес. 2016 р.). Харків: Східноукраїнська наук. юрид. організація, 2016. С. 54–57.

24) Лоюк І. А. Співвідношення адміністративної процедури та адміністративного провадження при створенні банків. *Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 07–08 жовт. 2016 р.). Харків: Східноукраїнська наук. юрид. організація, 2016. С. 61–64.

25) Лоюк І. А. Дозвільні провадження у процедурі створення банків в Україні: історичний аспект. *Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика*: зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18–19 жовт. 2016 р.). Київ: Всеукраїнська громадська організація «Майбутнє країни», 2016. С. 72–74.

26) Лоюк І. А. Процедури створення банків в контексті Комплексної програми розвитку фінансового сектору України. *Концептуальні засади реформування адміністративного та фінансового*

права у сучасних умовах: зб. наук. праць за результатами проведення Всеукраїнського круглого столу (м. Київ, 02 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 166–170.

Додаток Б

АВТОРСЬКА КОНЦЕПЦІЯ СТРУКТУРИ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯД ЗА ФІНАНСОВИМ РИНКОМ УКРАЇНИ”

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про регулювання та нагляд за фінансовим ринком України

Цей Закон визначає порядок діяльності органів виконавчої влади щодо регулювання та нагляду за фінансовим ринком України, з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Розділ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Предмет регулювання та сфера дії Закону

Стаття 2. Визначення термінів

Стаття 3. Законодавство про регулювання та нагляд за фінансовим ринком України.

Стаття 4. Принципи регулювання та нагляду за фінансовим ринком України.

Розділ ІІ

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ ЗА ФІНАНСОВИМ РИНКОМ УКРАЇНИ

Стаття 5. Адміністративний орган. Склад та формування.

Стаття 6. Повноваження адміністративного органу

Стаття 7. Структура адміністративного органу

Стаття 8. Голова та члени адміністративного органу.

Стаття 9. Порядок роботи адміністративного органу.

Стаття 10. Адміністративні процедури та провадження.

Стаття 11. Акти адміністративного органу.

Стаття 12. Виконання адміністративного акту.

Стаття 13. Адміністративне оскарження.

Стаття 14. Доступ до інформації адміністративного органу.

Стаття 15. Фінансування та звітність адміністративного органу.

Розділ III

ФІНАНСОВИЙ РИНОК ТА ЙОГО УЧАСНИКИ

Глава 1. Валютне регулювання та контроль.

Стаття 16. Повноваження в сфері валютного регулювання та контролю

Глава 2. Банківське регулювання та банківський нагляд.

Стаття 17. Мета та сфера регулювання та нагляду на банківському ринку

Стаття 18. Економічні нормативи.

Стаття 19. Управління ризиками.

Стаття 20. Повноваження щодо здійснення регулятивних функцій.

Стаття 21. Організація звітності на банківському ринку.

Глава 3. Регулювання та нагляд на ринку цінних паперів

Стаття 22. Мета та сфера регулювання та нагляду за ринком цінних паперів

Стаття 23. Економічні нормативи.

Стаття 24. Управління ризиками.

Стаття 25. Повноваження щодо здійснення регулятивних функцій.

Стаття 26. Організація звітності на ринку цінних паперів.

Глава 4. Регулювання та нагляд за страховою діяльністю

Стаття 27. Мета та сфера регулювання та нагляду за страховою

діяльністю.

Стаття 28. Економічні нормативи.

Стаття 29. Управління ризиками.

Стаття 30. Повноваження щодо здійснення регулятивних функцій.

Стаття 31. Організація звітності при здійсненні страхової діяльності.

Глава 5. Регулювання та нагляд за іншими фінансовими установами

Стаття 32. Мета та сфера регулювання та нагляду за іншими фінансовими установами.

Стаття 33. Економічні нормативи.

Стаття 34. Управління ризиками.

Стаття 35. Повноваження щодо здійснення регулятивних функцій.

Стаття 36. Організація звітності.

Розділ IV

ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

№ 252/01-155

„14” січня 2019 р.

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОЇ РОБОТИ
ЛОЮК Ірини Анатоліївни
на тему: *“Адміністративно - процедурні засади
створення банків в Україні”*

Ознайомлення з основними науковими результатами, викладеними в дисертаційній роботі ЛОЮК Ірини Анатоліївни на тему: “Адміністративно - процедурні засади створення банків в Україні”, поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі права (кандидата юридичних наук) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, дозволяє дійти висновку, що робота містить положення, які можуть бути використані в діяльності Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Результати дослідження ЛОЮК І. А. буде враховано під час розгляду у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування проекту Закону України “Про адміністративну процедуру” (реєстр. № 9456 від 28 грудня 2018 р.). Зокрема, запропонований автором науково-методичний підхід до питання адміністративних процедур та проваджень, принципів на яких вони мають ґрунтуватися, їх визначення та реалізації в європейському законодавстві, дозволяє запровадити сучасні засоби врегулювання та реалізації прав осіб у відносинах з державою. Результати дослідження дисертанта допоможуть обґрунтовано та критично підійти до опрацювання проекту Закону України “Про адміністративну процедуру”, що 2 січня 2019 р. надійшов на розгляд Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Голова Підкомітету
Комітету з питань державного
будівництва, регіональної політики
та місцевого самоврядування

Олександр ДЕХТЯРЧУК



АКАДЕМІЯ ПРАЦІ,
СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН І
ТУРИЗМУ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ACADEMY OF LABOR,
SOCIAL RELATIONS
AND TOURISM
LAW FACULTY



ДОВІДКА
про впровадження в навчальний процес
результатів наукового дослідження
Лоюк Ірини Анатоліївни
на тему: «Адміністративно-процедурні засади
створення банків в Україні»

Наукові результати дисертаційної роботи Лоюк Ірини Анатоліївни на тему «Адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні», підготовлені для захисту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі права (кандидата юридичних наук) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, впроваджено в навчальний процес юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму при розробці навчально-методичного забезпечення та викладання таких дисциплін:

- «Адміністративний процес» з питань «Поняття адміністративної процедури та провадження», «Принципи адміністративної процедури», «Реєстраційні, дозвольні, погоджувальні, ліцензійні процедури»;
- «Фінансове право» на теми: «Створення банків», «Реєстрація та ліцензування банків», «Європейські вимоги щодо створення банків».

Використання у навчальному процесі кафедри конституційного, адміністративного та господарського права юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму результатів дисертаційної роботи Лоюк І.А. дозволить підвищити якість підготовки фахівців з навчальних дисциплін «Адміністративний процес» та «Фінансове право».

В.о. декана юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму,
К.ю.н., доцент

Я.В. Журавель
[Печатка]

Я.В. Журавель