

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL REGULATION IN THE BANKING SECTOR

Хрустальова Ю.С., аспірант
Запорізького національного університету

Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері з акцентом на досвіді США, Великобританії, Франції, Німеччини та Італії.

Визначено, що узагальнено адміністративна процедура визначається як порядок взаємовідносин суб'єктів публічної адміністрації з приватними особами. При цьому нормативна модель адміністративної процедури в зарубіжних країнах містить у собі цілий комплекс питань, що стосуються загальних особливостей розгляду адміністративних справ; порядку і термінів здійснення конкретних дій; порядку прийняття адміністративних актів і рішень, а також їхнього скасування; застосування заходів відповідальності до посадових осіб у випадку несумлінного здійснення ними своїх службових обов'язків.

Встановлено, що центральні банки створюються у формі акціонерного товариства, акції якого належать: 1) повністю державі (Франція, Великобританія, Німеччина, Нідерланди, Іспанія та ін.); 2) частково державі (Австрія, Бельгія, Японія та ін.); 3) комерційним банкам (США) та іншим фінансовим установам (Італія); 4) органам публічної влади та приватним особам (Швейцарії). Але завжди саме держава відіграє головну роль у формуванні органів управління центрального банку. Характер взаємовідносин центральних банків з органами міністерства фінансів та провідником його грошово-кредитної політики; 2) центральний банк є незалежним від урядових органів у проведеному грошово-кредитної політики; 3) проміжна модель, яка передбачає взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з центральним банком та певний ступінь його незалежності.

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

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

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

Ключові слова: адміністративна процедура, центральний банк, ліцензування банків, банківський нагляд, інспектування.

The article is devoted to the study of foreign experience of administrative procedural regulation in the banking sector with a focus on the experience of the USA, UK, France, Germany, and Italy.

It is determined that an administrative procedure is generally defined as a procedure for relations between public administration entities and private individuals. At the same time, the regulatory model of administrative procedure in foreign countries covers a whole range of issues related to the general features of administrative proceedings; the procedure and timing for specific actions; the procedure for adopting administrative acts and decisions, as well as their cancellation; and the application of liability measures to officials in case of their negligent performance of their official duties.

It is marked that central banks are established in the form of a joint-stock company whose shares are owned by: 1) exclusively the state (France, the United Kingdom, Germany, the Netherlands, Spain, etc.); 2) partially by the state (Austria, Belgium, Japan, etc.); 3) commercial banks (the United States) and other financial institutions (Italy); 4) public authorities and private individuals (Switzerland). However, it is always the government that plays a major role in forming the central bank's governing bodies. The nature of the relations between central banks and government authorities varies considerably from country to country, but three models of interaction can be distinguished: 1) the central bank is an agent of the Ministry of Finance and the implementor of its monetary policy; 2) the central bank is independent of government bodies in implementing monetary policy; 3) an intermediate model that provides for interaction between public administration entities and the central bank and a certain degree of independence.

It is found that in foreign countries, the procedure for licensing banks is usually considered within banking supervision as a type of preliminary state control (or its first stage). The purpose of bank licensing is to allow entering the banking market only for those legal entities which meet the requirements established by the State and have a banking license. These requirements are: 1) minimum amount of the bank's authorized capital and sources of origin of the initially invested capital; 2) composition of the major shareholders; 3) qualifications and moral qualities of the bank's managers; 4) types of banking transactions to be carried out and business strategies; 5) correctness of the valuation of bank assets at their market value; 6) a set of measures to form reserves for doubtful debts, etc.

Characterizing banking supervision as a type of control in foreign countries, three systems of banking supervision are distinguished: 1) banking supervision is carried out exclusively by central banks (Great Britain, Italy, the Netherlands); 2) banking supervision is carried out both by the central bank and other public administration entities (USA, Germany, France, Japan); 3) banking supervisory authorities are separated from the central bank (Canada, Switzerland).

It is substantiated that within banking supervision the following administrative procedures can be distinguished: 1) verification of the reports provided by the bank; 2) on-site inspection (audit); 3) control over banks' compliance with the requirements of supervisory authorities. At the same time, most countries combine remote control over the activities of banks based on the analysis of reporting documents with on-site inspections of banks and interaction of supervisory authorities with external and internal audit services of banks.

Key words: administrative procedure, central bank, bank licensing, banking supervision, inspection.

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

Адміністративно-процедурне законодавство України є відносно новою галуззю вітчизняного законодавства і перебуває на стадії свого становлення. 15 грудня 2023 року у нашій державі починає діяти Закон України «Про адміністративну процедуру» [1], який став результатом більш ніж 20 років роботи науковців та законодавців спочатку над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, який зі спливом часу трансформувався у вищевказаний Закон, що фіналізує загальні нормативні положення вітчизняного адміністративно-процедурного регулювання. В той же час треба наголосити, що правові засади адміністративних процедур у різних сферах, в тому числі і у банківській, вже регулюються на рівні спеціалізованих законів (Закони України «Про банки та банківську діяльність» [2], «Про національний банк України» [3] та н.) та підзаконних нормативно-правових актів (наприклад, Положення про ліцензування банків [4], Положення про здійснення банками фінансового моніторингу [5]). Саме тому сучасною нагальною потребою є збалансування банківського та адміністративно-процедурного законодавства України з обов'язковим закріпленням ключових прав особи та обов'язків адміністративного органу, що зафіксовані в актах «м'якого права» Комітету міністрів Ради Європи (Резолюції Ради Європи від 27.09.1977 р. «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» [6] та її Рекомендаціях [7; 8; 9 та ін.]).

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

Кінець ХХ – початок ХХІ століття у світі характеризується активізацією законодавців щодо прийняття спеціалізованих нормативно-правових актів у сфері адміністративно-процедурного регулювання (1946 – США, 1960 – Польща, 1967 – Норвегія та Словаччина, 1968 – Швейцарія, 1976 – Німеччина, 1979 – Албанія, 1985 – Данія, 1990 – Італія, 1991 – Австрія, Португалія та Канада, 1993 – Ісландія та Японія, 1999 – Греція, Грузія та Словенія, 2000 – Казахстан, 2001 – Латвія, Естонія, 2003 – Фінляндія, 2004 – Вірменія та Чехія, 2005 – Македонія, 2009 – Азербайджан, 2010 – Нідерланди, 2014 – Хорватія та Чорногорія, 2015 – Албанія, Іспанія, Франція, 2016 – Угорщина, 2017 – Швеція) [10, с. 11-13], що призвело до зародження та подальшого розвитку адміністративно-процедурного права [11, с. 135]. При цьому у світі намітилися дві тенденції законодавчого регулювання адміністративних процедур в національних законодавствах: 1) шляхом кодифікації, тобто прийняття Адміністративно-процедурного (процесуального) кодексу, який включає всі адміністративні процедури (Австрія, Албанія, Болгарія, Греція, Грузія, Італія, Іспанія, Македонія, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, США, Угорщина та ін.); 2) шляхом прийняття спеціальних процедурних законів відносно конкретної галузі адміністрування (Франція, Великобританія, Фінляндія, Естонія та ін.) [10, с. 11-13; 12].

Вибір юридичної форми акта про адміністративну процедуру (закон чи кодекс) визначається ступенем деталізації основних адміністративних дій, що формують

зміст процедурних правил. Так, ідея адміністративно-процедурних кодексів, на відміну від базових законів, полягає в тому, щоб об'єднати в рамках одного нормативно-правового акта як можна більшу кількість процедурних правил, що застосовуються у процесі публічного адміністрування. Базові ж закони, на відміну від кодексів, за своєю сутністю, є лише зводом правил, що регламентують винятково процес набуття законної сили адміністративним актом і, як правило, містять загальні стандарти, керівні принципи, що скоріше за все визначають напрямок, а не пропонують конкретних дій. Передбачається, що такі закони повинні діяти разом із актами, що конкретизують і розкривають основні положення про адміністративну процедуру [13, с. 189-190].

Для формування адміністративно-процедурного законодавства у світі велике значення мало прийняття двох нормативно-правових актів - Федерального закону США «Про адміністративну процедуру» (Administrative Procedure Act) 1946 р. [14] та Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» 1976 р. (Verwaltungsverfahrensgesetz) [15].

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

Поняття адміністративної процедури у США охоплює: а) діяльність агенції з формулювання, зміни або скасування тій же або іншої регулюючої постанови («rule»), не пов'язаної з винесенням судового рішення у справі (т.зв. «rule making»); б) адміністративну діяльність, пов'язану з винесенням судового рішення в справі («adjudication»); в) ліцензійну діяльність агенції, що являє собою порядок видачі, продовження, відхилення, анулювання, припинення, відкликання, обмеження, зміни та модифікації ліцензії («licensing») [14, підрозд. II розд. 5]. При цьому низка агенцій у США наділена повноваженнями з розробки, прийняття і введення в дію не тільки індивідуальних, але й нормативних актів управління, а також зі здійснення кваліфікованої діяльності.

Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» від 25.05.1976 р. (Verwaltungsverfahrensgesetz), який наразі діє в редакції 1998 р. [15], регулює процедури прийняття та скасування (відкликання) адміністративних актів, а також його видів - загального розпорядження та індивідуального адміністративного акту, внаслідок чого значну частину у цьому нормативно-правовому акті займають норми, що регулюють дію адміністративного акту, підстави та наслідки його недійсності.

Адміністративна процедура в цьому законі визначається як діюча назовні діяльність органів влади, спрямована на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору [15, § 9]. Це найбільш загальний підхід до поняття адміністративної процедури, який можна сформулювати, виходячи із положень закордонної правової доктрини [13, с. 193].

Під адміністративним актом розуміється кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію. При цьому адміністративний акт: 1) може набувати форми розпорядження, рішення або суверенного заходу; 2) приймається органом влади; 3)

приймається з метою врегулювання окремого випадку у сфері публічного права; 4) спрямовується назовні [15, § 35]. Отже, можна виділити суттєві ознаки адміністративного акта: 1) регулює окремий випадок, що дозволяє відмежувати адміністративний акт від нормативного акта; 2) є рішенням, що охоплює два моменти: волевиявлення відомства стосовно громадянина чи певної речі та обґрунтування прав і (чи) обов'язків для громадянина чи відносно певної речі; 3) зовнішня дія адміністративного акта полягає в тому, що він регулює відносини між державою та приватними особами.

Адміністративний акт вступає в силу з моменту, коли його було проголошено особою, якій він призначається або чий інтереси зачіпає. До способів доведення адміністративного акта до відома відносяться: а) проголошення (акт проголошується особам, інтереси та права яких ним регулюються, а у випадку призначення уповноваженого проголошення здійснюється відносно нього); б) надсилання поштою (письмовий акт, що надсилається поштою, проголошеним вважається з плином трьох днів після відправлення, за винятком ситуацій, коли акт не дійшов чи дійшов пізніше); в) публічне проголошення (акт адміністративного характеру проголошується публічно в разі наявності дозволу правової норми чи неможливості його проголошення учасникам шляхом повідомлення його розпорядчої частини способом, прийнятим у даній місцевості, і зі впливом двох тижнів стає чинним [15, § 41].

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

1) формальна адміністративна процедура [15, § 63–70], в рамках якої свідки повинні надавати показання, а експерти – висновки [15, § 65] під час обов'язкового слухання та відносно якої встановлюються додаткові вимоги до форми й порядку оприлюднення адміністративного акта;

2) процедура затвердження плану [15, § 72–78], якою передбачається низка додаткових вимог стосовно одержання зауважень, проведення слухань [19, § 75];

3) спеціальна дозвільна процедура [15, § 71], що застосовується за наявності мети надання дозволу, за допомогою якого втілюються плани в межах економічної діяльності заявника.

У законодавстві Німеччини набула детальної правової регламентації і процедура розгляду адміністративних справ, учасниками якого є: а) заявник та відповідач; б) особи, яким орган адміністративної влади хоче направити чи було направлено адміністративний акт; в) особи, з якими орган адміністративної влади хоче укласти чи вже уклав договір публічно-правового типу; г) особи, чий інтереси законного типу можна порушити адміністративним актом [16]. При цьому адміністративному органу надане право винесення рішення і без усного слухання в разі: а) коли заяву за погодженням сторін задовольняють повністю; б) якщо ні одним учасником протягом встановленого строку не було висунуто заперечень проти таких заходів; в) якщо органом було повідомлено учасників щодо свого наміру винести рішення без усного слухання, та жодним учасником протягом встановленого строку не було висунуто заперечень проти цього; г) коли всі учасники відмовляються від слухання; д) якщо потрібно терміново ухвалити рішення через небезпеку затягування справи [15, ч. 2 § 67].

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

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

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

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

Центральні банки у будь-якій країні є юридичними особами, що володіють майном, яке знаходиться у державній власності, але відокремлене від майна держави, яким банк розпоряджається як власник. Як, правило, центральний банк створюється у формі акціонерного товариства, акції якого належать: 1) повністю державі (Франція, Великобританія, Німеччина, Нідерланди, Іспанія та ін.); 2) частково державі (Австрія, Бельгія, Японія та ін.); 3) комерційним банкам (наприклад, у США акції центрального банку належать майже 6 тисячам банків), іншим фінансовим установам (Італія); 4) органам публічної влади та приватним особам (наприклад, у Швейцарії головним акціонером є керівництво кантонів, кантональні банки та інші державні інститути, а також понад 5000 приватних акціонерів). Але завжди саме держава відіграє головну роль у формуванні органів управління центрального банку [17].

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

Щодо підпорядкованості центрального банку парламенту слід зазначити, що лише у законодавстві п'яти країн (США, Німеччина, Швейцарія, Швеція і Нідерланди) закріплено пряме підпорядкування центральних банків парламентам. В більшості розвинутих країн закріплено підзвітність центрального банку міністерству фінансів або державному казначейству. Окрім того, у Великобританії, Франції, Італії та Японії міністерство фінансів наділено правом давати інструкції центральному банку щодо певних банківських процедур [17; 18; 19].

При виникненні розбіжностей між урядом та центральним банком проводяться консультації із залученням спілок підприємців та банкірів, результатом яких може стати підписання спільної заяви центрального банку та уряду (міністерства фінансів). Якщо консенсусу не було

досягнуто, то можливим є лише адміністративний шлях усунення конфлікту шляхом прийняття резолюції парламенту або рішення уряду.

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

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

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

Банківська ліцензія як дозвільний документ повинна містити положення про терміни її дії, умови продовження, можливості внесення змін та її анулювання. Також у ліцензії можуть міститися відомості про: а) затвердження центральним банком кандидатів на вищі керівні посади в банку після перевірки його кваліфікації та досвіду; б) істотні (вище 5%) зміни у структурі власності; в) реорганізацію у формі злиття декількох кредитних установ; г) зміну назви банку; г) зменшення сплаченого статутного капіталу банку та ін. [20].

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

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

- нефінансовими компаніями на шкоду інтересам самого банку та його вкладників [21; 18].

У Великобританії впродовж тривалого часу і до кінця 1970-х рр. застосовувалася персональна процедура при заснуванні нових банків - реєстраційна система. Для відкриття банку не потрібно було спеціального дозволу, а процедура створення та подальша діяльність банків регулювалася загальним Законом про компанії 1948 р. Але з 1979 р. проведення окремих видів банківських операцій стало можливим тільки за наявності дозволів Банку Англії. На сьогоднішній день банкам ліцензія не потрібна, але вони повинні відповідати встановленим центральним банком вимогам: 1) розмір статутного капіталу не менше 5 млн. ф. ст.; 2) надання достатнього діапазону банківських послуг; в) наявність солідної репутації. Сукупності таких вимог відповідають крупні клірингові банки, торгові банки філії зарубіжних банків. Інші ж кредитні установи повинні отримати ліцензію Банку Англії, яка видається після ретельної перевірки відповідності вимогам, що пред'являються Банком Англії до: а) розміру капіталу (не менше 1 млн. ф. ст.); б) ступеня ліквідності; в) реалістичності бізнес-плану; г) системи обліку та контролю; ; г) достатності резервів для покриття можливих збитків; д) добросовісності керівництва банку, дотримання ними принципів раціональності, розсудливості та ощадливості [217; 19].

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

Характеризуючи банківський нагляд як різновид контролю в зарубіжних країнах, можна виділити три системи банківського нагляду: 1) банківський нагляд здійснюється виключно центральними банками (Великобританія, Італія, Нідерланди); 2) банківський нагляд здійснюється як центральним банком, так і іншими суб'єктами публічної адміністрації (США, Німеччина, Франція, Японія); 3) органи банківського нагляду відокремлені від центрального банку (Канада, Швейцарія) [22; 25].

У США функцію головного центрального банку країни виконує Федеральна резервна система (Federal Reserve System (FRS) або просто the Fed), правовий статус якої визначений Актом про ФРС (Federal Reserve Act) у вигляді особливої фінансової установи, що об'єднує риси як незалежної юридичної особи, так і публічного державного агентства, до повноважень якої віднесено: а) підтримання балансу між загальнонаціональним інтересами та інтересами комерційних банків; б) забезпечення нагляду та регулювання банківських установ; в) забезпечення стабільності фінансової системи, контролю за системними ризиками на фінансових ринках; г) усунення проблем з ліквідністю банків на місцевому рівні; г) участь у функціонуванні системи міжнародних та внутрішніх платежів. При цьому ФРС є структурою, що поєднує державні та приватні компоненти, до складу якої входять: 1) призначувана Президентом США Рада керівників ФРС; 2) Федеральний комітет з відкритого ринку; 3) 12 регіональних Федеральних резервних банків; 4) численні приватні банки; 5) різноманітні консультативні ради [23].

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

Особливістю банківського нагляду в США є розгалу-

жена система контролюючих органів як на федеральному рівні, так і на рівні окремих штатів. Діяльність національних банків контролюється і регулюється Федеральною Резервною системою разом з іншими федеральними органами – Службою контролера грошового обігу при міністерстві фінансів та Федеральною корпорацією страхування депозитів (ФКСД). Контроль за банками штатів – членами ФРС, депозити яких застраховані в ФКСД, здійснюється відповідними органами банківського нагляду, створеними при уряді штатів (як правило, відділом уповноваженого по банках або керуючого банками при уряді штатів). У свою чергу, діяльність регіональних органів діяльність також регулюється та контролюється ФРС і ФКСД. Банки штатів, які не є членами ФРС, але депозити яких застраховані в ФКСД, контролюються двома структурами – банківськими органами штатів та ФКСД. Банки штатів, що не входять у ФРС та не страхують депозити в ФКСД, знаходяться під контролем влади штатів [18].

Основними органами банківського нагляду на федеральному рівні є Служба контролера грошового обігу (на федеральному рівні), а на рівні штатів - Відділ уповноважених по банках при урядах штатів. Саме ці суб'єкти публічної адміністрації приймають рішення щодо: а) надання ліцензій для відкриття відповідних банків (національних або банків штатів); б) видачі дозволу на відкриття відділення; в) зміни в структурі банківського капіталу; г) злиття та поглинання банків; р) ліквідації, закриття банків; д) розробки підзаконних нормативно-правових актів (інструкцій, правил, вказівок і регламентацій), орієнтованих на роз'яснення законів; е) періодичних комплексних перевірок стану, операцій та політики підвідомчих банків; є) заходів, спрямованих на виправлення ситуації, яка склалася у банківській системі або у конкретному банку; ж) консультування керівництва банків; з) узагальнення звітів та статистичної інформації банків [17].

Для європейських країн, на відміну від США, характерна більш чітка централізована структура органів банківського нагляду. Так, у Великобританії банківський нагляд здійснюється центральним банком – Банком Англії, який реалізує функції нагляду через: 1) регулювання виходу банків на ринок банківських послуг; 2) встановлення для банків економічних нормативів і норм діяльності та здійснення документарного нагляду за їх додержанням; 3) проведення інспекційних перевірок на місці (в Англії цей обов'язок покладається на зовнішніх аудиторів); 4) висування вимог до кредитних установ щодо усунення виявлених недоліків і контролю за їх виконанням банками в чітко визначений термін; 5) втручання за необхідності в діяльність кредитних організацій. Нині банківський нагляд за операторами грошового ринку вже не є сферою відповідальності тільки Банку Англії. На сьогоднішній день згідно із законодавчими актами, прийнятими у 1997-1998 рр., більшість функцій з нагляду передано спеціальному органу - Управлінню фінансових послуг (Financial Services Authority), що здійснює нагляд за всіма видами фінансових посередників, включаючи й банки [18].

Особливістю банківського нагляду у Великобританії є контроль за діяльністю кожного банку, на підставі якого розробляються заходи, які враховують конкретні умови такої фінансово-кредитної установи, за можливості узгоджуються з керівництвом банку та мають забезпечити необхідний мінімум оперативної безпеки щодо капіталу, резервних коштів, ліквідності, системи менеджменту та бухгалтерської звітності.

Інструментами банківського нагляду з боку Банку Англії є: 1) збір статистичної інформації та бухгалтерських звітів; 2) відвідування банків та регулярні офіційні співбесіди з їх керівництвом; 3) проведення тристоронніх нарад за участю представників центрального банку, посадових осіб банку та призначених Банком Англії неза-

лежних аудиторів, метою яких є перевірка роботи систем обліку й контролю банку та періодичний звіт про його фінансовий стан, підтвердження виконання банками вказівок центрального банку, а також інформування останнього щодо достовірності та повноти наданої йому статистичної звітності [17].

З 1982 року Банк Англії для проведення інспектування банків залучає групу фахівців, що складається з трьох банківських службовців та п'яти бухгалтерів, які не є співробітниками центрального банку, але працюють під керівництвом його постійного штатного менеджера, та періодично перевіряють всі аспекти діяльності комерційних банків, включаючи їх операції, системи обліку та контролю, якість кредитного портфеля, ступінь компетентності керуючих, ділову стратегію і політику. Також у Банку Англії створено спеціальний відділ розслідувань, до складу якого входять 11 бухгалтерів, які проводять консультації та за необхідності разом з правоохоронними органами беруть участь у розслідуваннях з метою виявлення протиправної діяльності окремих банків, що відображається на стані банківського сектора в цілому [17].

У Франції діє розгорнута система банківського контролю, основними принципами організації якої є: 1) подвійний нагляд за діяльністю банків - з боку Міністерства економіки та фінансів і Банку Франції; 2) розробка конкретних напрямів, правил і функцій контролю контролюючими організаціями; 3) обов'язкова участь банків та інших кредитних установ у професійних об'єднаннях - Французькій асоціації банків, Французькій асоціації фінансових товариств та ін., центральні органи яких виступають як посередники між органами нагляду і кредитними установами [26].

Органами, що контролюють банківську діяльність та координуються центральним банком країни – Банком Франції. є: 1) Комітет з регулювання банківської і фінансової діяльності; 2) Комітет кредитних установ та інвестиційних фірм; 3) Банківський комітет; 4) Банківська комісія [17; 18].

Комітет з регулювання банківської і фінансової діяльності очолює міністр економіки і фінансів, а його заступником є керуючий Банку Франції. До складу цього Комітету входять по 1 представнику Французької асоціації банків і профспілок, 2 персонально запрошені фахівці. До його компетенції віднесено встановлення правил і нормативів діяльності банків з таких питань як: а) розмір і структура статутного капіталу банку; б) правила створення банківських відділень і представництв; в) умови придбання участі в капіталі інших банків і підприємств; г) правила обліку і звітності; р) правила внутрішнього контролю та ін. [18; 27, с. 89].

Комітет кредитних установ й інвестиційних фірм очолюється керуючим Банком Франції, окрім якого до складу входять директор французького казначейства та 4 представники банківського сектору, до компетенції якого віднесено: а) надання дозволу на створення банку або зміну його статусу; б) надання дозволу на здійснення банківських операцій; в) прийняття рішень з окремих питань застосування банківського законодавства.

До складу Банківського комітету входять керуючий Банку Франції, директор казначейства, член Державної ради, член Касаційного суду і 2 персонально запрошених фахівці, а його функцією є нагляд за всіма кредитними установами країни з акцентом на їх фінансовому стані, що здійснюється шляхом оцінки фінансових звітів банків та інспектування на місцях. У разі встановлення незадовільності фінансового стану банку, Комітет має право призначити ліквідатора, не очікуючи початку судової процедури про його банкрутство [18].

Банківська комісія є державним адміністративним органом, що очолюється керуючим центральним банком, а до складу робочого органу комісії – Генерального секретаріату входять тільки службовці центрального банку. До

компетенції Банківської комісії віднесено: а) вивчення умов діяльності кредитних установ та контроль за їх фінансовим становищем; б) перевірка законності операцій всіх кредитних установ країни, причому не тільки діючих у Франції, а й зарубіжних філій; в) контроль за дотриманням працівниками банків професійної етики; г) інспекційні перевірки на місцях; ґ) призначення тимчасового керівника кредитно-фінансової установи або голови ліквідаційної комісії; д) застосування різноманітних дисциплінарних стягнень (попередження, осуд, заборона або обмеження діяльності, тимчасове відсторонення одного або кількох керівників від роботи, офіційне розжалування, анулювання ліцензій, грошові штрафи) [17].

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

У Німеччині діє принцип подвійного зовнішньогалузевого контролю за банківською (за термінологією німецького законодавства – кредитною) діяльністю - з боку спеціального державного органу і з боку центрального банку. Згідно із Законом ФРН «Про кредитну справу» виконання однієї з найважливіших функцій з управління фінансово-кредитними установами - функції нагляду - є прерогативою спеціально створеного у 1961 році Федерального відомства з нагляду за кредитною справою (Bundesverband deutscher Banken), яке контролює усі банки в державі, та за своїм статусом є федеральним верховним органом, що виконує вказівки федерального міністра фінансів, який здійснює службовий нагляд, та зобов'язане діяти тільки в суспільних інтересах. Рішення про призначення Президента Федерального відомства з нагляду приймає Президент Німеччини на підставі пропозиції Федерального уряду з обов'язковим врахуванням позиції Німецького федерального банку.

Саме Федеральне відомство з нагляду за кредитною справою уповноважене видавати ліцензії на банківську

діяльність, а при прийнятті такого адміністративного акту обов'язково повинна враховуватися думка представників того банківського союзу, членом якого новостворений банк має намір стати. Ліцензія може бути обмежена декількома видами банківських операцій. У видачі ліцензії може бути відмовлено, якщо не дотримані умови ст. 33 Закону Законом ФРН «Про кредитну справу» - наприклад, якщо керівники кредитної установи не володіють необхідною професійною кваліфікацією, якщо засновники не заслуговують довіри або кредитна установа не має принаймні двох менеджерів (принцип подвійного контролю управління) або ж не виконана вимога щодо мінімального власного капіталу банку на рівні 5 млн. євро [18].

Німецький федеральний банк зобов'язаний тісно взаємодіяти з Відомством із нагляду за кредитною справою, оскільки дане відомство не має своїх структурних підрозділів у регіонах, а тому для практичної реалізації функції нагляду на місцях підключають систему центрального банку. У свою чергу, Центральні банки земель здійснюють постійний нагляд за кредитними інститутами регіону, аналізують інформацію та обов'язкову звітність (місячні та річні звіти, завірені ревізором), а також іншу документацію банків і зі своїми висновками відправляють Відомству з нагляду, оскільки тільки воно має право застосовувати за потреби відповідні санкції проти порушників. Таким чином, якщо Відомство з нагляду має намір ухвалити загальне рішення відносно всіх кредитних установ, воно не може зробити це самостійно: в одному випадку потрібна згода Федерального банку (наприклад, під час ухвалення рішень щодо власного капіталу і ліквідності банку), а в іншому - достатньо тільки поінформувати його [28, с. 111].

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

ЛІТЕРАТУРА

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>.
3. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
4. Положення про ліцензування банків: затверджено Постановою Правління НБУ 22.12.2018 р. № 149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18#Text>.
5. Положення про здійснення банками фінансового моніторингу: затверджено Постановою Національного банку України 19.05.2022 р. № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0065500-20#Text>.
6. Резолюція Ради Європи «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» від 27.09.1977 р. (77)31. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.
7. Рекомендація Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.1980 р. № R 80 (2). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн. В. П. Тимошук]. К.: Факт, 2003. С. 469-479.
8. Рекомендація Ради Європи державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17.09.1987 р. № R 87 (16). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн. В. П. Тимошук]. К.: Факт, 2003. С. 480-493.
9. Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06.2007 р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
10. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом / В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьнік. Київ, 2022. 75с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/832/zap.pdf>
11. Суценко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 213 с.
12. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. №10. С. 28-43. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/cdownload/pravoukr/pravo_2021_10/
13. Коломоєць Т. О., Галицина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. 290 с.
14. Федеральний закон США «Про адміністративну процедуру». *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн. В. П. Тимошук]. К.: Факт, 2003. С. 389-459.
15. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» від 25.05.1976 р. (в редакції від 21.09.1998 р.). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* [автор-упорядн. В. П. Тимошук]. К.: Факт, 2003. С. 192-231.

16. Особливості правового регулювання адміністративних процедур в зарубіжних країнах. URL : https://stud.com.ua/31476/pravo/osoblivosti_pravovogo_regulyuvannya_administrativnih_protседur_zarubizhnih_krayinah.
17. Бородюк О. Системи банківського нагляду зарубіжних країн. URL: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/996?view=material.
18. Мельник П.В. Банківські системи зарубіжних країн : підручник / П.В. Мельник, Л.Л. Тарангул, О.Д. Гордей. Київ: Алерта, 2010. 586 с. URL : <https://textbook.com.ua/bankivska-sistema/1473441030>.
19. Світовий досвід побудови банківського нагляду. URL : <https://posibniki.com.ua/post-svitoviy-dosvid-pobudovi-sluzhb-bankivskogo-naglyadu>
20. Банківський нагляд у ЄС. URL : <https://stakeholder.com.ua/expertise/bankivskij-naglyad-u-yes.html> By Stakeholder on 21/06/2016.
21. Банківська система Італії. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0_%D0%86%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%97
22. Лобозинська С. М. Інституційні моделі регулювання зарубіжних банківських систем. URL : <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/93f1caad-e491-47a6-8ccb-121913418f3d/content>.
23. Федеральна резервна система. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%B%D1%8C%D0%BD%D0%B0_%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0/.
24. Коротка характеристика особливостей організації банківського нагляду в деяких зарубіжних країнах. URL : <http://um.co.ua/6/6-13/6-13831.html>.
25. Світовий досвід побудови служб банківського нагляду. URL : <https://posibniki.com.ua/post-svitoviy-dosvid-pobudovi-sluzhb-bankivskogo-naglyadu>
26. Міщенко Т. Б. Сучасні моделі банківського нагляду та напрямки їх розвитку. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/81587908.pdf>.
27. Устинова І., Полторацька Ю. Міжнародні практики організації банківської моделі для реформування банківського нагляду в Україні. *Юридичний вісник*. 2017. № 1 (42). С. 86–91.
28. Шевченко А. Ю. Зарубіжний досвід функціонування органів банківського нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 107-114.