

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.41>**Ю. С. Хрустальова**

аспірант

Запорізького національного університету

## ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена дослідженню генези адміністративних процедур у банківській сфері в контексті розвитку трьох видів публічної діяльності: камеральної, поліцейської та такої, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, а не в суто хронологічному порядку.

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

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

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

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

**Ключові слова:** банківська сфера, генеза, адміністративно-процедурне регулювання, процедура створення банку, процедура ліквідації банку, процедури контролю та нагляду.

З'ясування особливостей адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері обов'язково передбачає дослідження такої її ознаки як історичність. З урахуванням того, що вітчизняна банківська система сформувалася у

1990-х роках, питання її генези необхідно розглядати в межах розвитку системи адміністративно-правового регулювання економіки як складової адміністративного права в цілому.

Оскільки адміністративне право у своїй генезі пов'язано з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцей-

ською та такою, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, вбачається доцільним розглядати формування певних банківських процедур в контексті розвитку кожної з них.

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

Підґрунтя для таких банківських операцій було закладено ще у період античності, коли, наприклад, у Стародавньому Римі існували своєрідні кредитні операції, які об'єднували в собі, по-суті, товарний (передача майна в тимчасове користування здійснювалася на умовах терміновості, повернення і платності) та комерційний за формою організації (при наданні в тимчасове користування товарів під відсотки, одночасно надається і право власності на об'єкт угоди) кредит. Навіть у Законах Хаммурапі (1775-1750 рр. до н.е.) є згадка про пролізінгові, кредитні та проіпотечні угоди [1, с. 6].

На жаль, історія не містить достатньо повних відомостей про те, коли виникли первісні банки, які операції вони виконували і що було рушійною силою їх розвитку, але відомо, що банківська справа була започаткована міняйлами (які за певну плату обмінювали одні цінності, що виконували функцію еквівалента при обміні, на інші) та лихварями (які залучали кошти громадян для того, щоб їх тимчасово надавати іншим громадянам, торговельним і реміс-

ничим об'єднанням під проценти). До речі, аналогічні операції здійснювали й деякі храми, в яких концентрувалися значні грошові кошти. Внески, недоторканність яких гарантувалася поважним ставленням до релігії, зробили відомі Давньогрецькі храми (Дельфійський, Делоський, Самоський та інші) своєрідними банківськими установами.

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

З появою перших держав розквітає і банківська справа, оскільки їх уряди не лише сприяли створенню банків, а й безпосередньо брали у цьому участь, усвідомлюючи їх важливу роль для грошового обігу та користуючись їх послугами у власних потребах [1, с. 8].

Середньовічна Європа є «батьківщиною» перших банків у сучасному розумінні. Так, у 1171 р. в Венеції виникає перший суспільний банк «Монтеньєва», а наприкінці XII століття перші кредитні установи Київської Русі з'являються у Великому Новгороді. У 1407 р. засновано банк Святого Георгія (Casa di S.Giorgio) в Генуї, який спочатку був асоціацією кредиторів держави, а потім позичав генуезькому урядові великі суми, натомість отримуючи право керування колоніальними землями Генуї. Наприкінці XVII століття в Англії з'являється перший Національний банк, який був створений для вирішення урядових фінансових проблем і ввійшов в історію як перший стійко функціонуючий банк в Європі [1, с. 10-12].

У московського князя у XV ст. питаннями государева двору займалися структурні утворення «Казна» (займалося фінансовими операціями) і «Дворець» (керувало організацією князівської служби, обігом земель й іншого майна та здійснювало контроль).

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

Отже, можна констатувати, що саме наприкінці середніх віків централізація влади у світі сприяла зближенню потреб суто камерального господарювання із завданнями державотворення і зростанням витрат на загальнодержавні потреби, внаслідок цього було прийнято низьку реформаторських рішень: а) щодо виділення казни держави від казни правителя; б) щодо трансформації структур управління доменом правителя в управлінські органи держави [2, с. 113], внаслідок чого організація управління державними справами почала базуватися на функціонально-галузевому принципу.

Необхідність теоретичного обґрунтування камеральної діяльності як діяльності державно-управлінського змісту сприяла появі такої науки як камералістика, що мала міждисциплінарний характер, та складалася з трьох складових: політичного блоку, економічної та фінансової політики [3, с. 18-19].

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

На зламі XVIII - XIX ст. держава стає єдиною всеохоплюючою організацією, унікальною за масштабами влади. У зв'язку з цим в суспільстві почали формуватись ідеї необхідності особливого правового статусу держави та її органів. Необхідність обмеження державної діяльності, яка повинна здійснюватись в межах права, була на теоретичному рівні обґрунтована напередодні буржуазних революцій [4, с. 7].

Перша половина XIX ст. характеризується «попитом» громадянського суспільства на формалізацію організації адміністративного управління в державі, встановлення в адміністративних відносинах державних гарантій, захисту демократичних прав і свобод громадян та контролю над владою, що включає дієві правові механізми, інститути і правові засоби [5, с. 266].

У XIX ст. регулювання економіки, складовою якої є банківська сфера, здійснювалося за допомогою норм поліцейського права, об'єднаних у межах інституту поліції благоустрою (закони «благоустрою»), поряд з яким визнавалося існування і інституту безпеки (закони «благочинія») [6, с. 77]. Саме органи поліції, застосовуючи норми поліцейського права, опікувалися не лише подоланням протиправних проявів поведінки приватних осіб та усуненням їх причин та умов, а також і управлінням сферою господарювання [7, с. 137].

При цьому державний вплив на сферу господарювання у Російській імперії на перших етапах його становлення здійснювався виключно у примусово-репресивних формах. Саме держава визначала напрямки і форми господарської діяльності, які необхідно розвивати, а інтереси приватних осіб фактично не враховувалися [8, с. 134]. Такий підхід до організації публічного адміністрування в економічній сфері принципово відрізнявся від існуючих на той час європейських підходів, які передбачали завданням держави лише охорону та захист існуючого правового порядку та невторгнення держави у галузь матеріальних або індивідуальних інтересів суспільства, наслідком чого стало виведення поліції добробуту за межі європейського поліцейського права, надаючи суб'єктам господарювання вільні можливості для саморозвитку [8, с. 51].

Зі впливом певного часу у Російській імперії примусово-каральні способи впливу на сферу господарювання було замінено соціальною політикою, зміст якої полягав у тому, що держава надавала більше економічної самостійності суб'єктам господарювання, сприяла розвитку окремих галузей виробництва та усувала перешкоди для зайняття окре-

ними видами господарської діяльності [9, с. 369]. Відповідні зміни відбулися і на теоретичному рівні і були пов'язані із заміною терміна «поліція благоустрою» поняттям «господарське управління». В якості правового інструментарію у сфері господарювання використовувалися дозволи, свідоцтва привілеї, пільги, кредитування та нагляд [8, с. 52-53].

Застосування такого публічно-правового інструментарію призвели у кінці XIX століття до бурхливого економічного розвитку, технічної революції та індустріалізації, внаслідок чого з відсталої аграрної країни Росія на початку XX ст. перетворилася в аграрно-індустріальну державу, увійшовши за обсягами промислової продукції до п'ятірки найбільших держав [10]. Починаючи з 1905 року, тобто часу початку активної трансформації поліцейського права в адміністративне право, питання правового регулювання державної підтримки сфери господарювання перейшли до адміністративного права, зокрема до його особливої частини [11, с. 67].

Такі позитивні зміни безпосередньо торкнулися і банківської сфери, яка починає активно розвиватися, наслідком чого став «попит» на належне правове регулювання. Першим адміністративно-процедурним актом у банківській сфері на теренах України є, на наш погляд, Положення про міські громадські банки, прийняте у 1862 році, яким передбачалося створення таких банків з дозволу Міністерства фінансів при міських думах. Трохи пізніше було введено у дію Порядок заснування кредитних установ земствами (1971 р.), Загальні правила про порядок заснування кредитних установ приватних та громадських (1872 р.), Закон «Про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків» (1972 р.), Закон «Про зміни та доповнення існуючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» (1883 р.) та Закон «Про функціонування, порядок створення та ліквідації банківських установ» (1884 р.). Саме на підставі останнього закону було визначено структуру банківської системи: 1) державні банки (Державний банк, земельні банки (дво-

рянський, селянський); 2) приватні банківські установи (акціонерні комерційні банки, кредитні спілки); 3) громадські банківські установи (місцеві банки, місцеві ломбарди) [12, с. 8-9].

Як зазначає Л. О. Васильєва, нормативне регулювання діяльності банківських установ Російської імперії мало багаторівневий характер та здійснювалось різноманітними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Закони видавались у формі уложень, статутів, установ, грамот, положень, наказів, маніфестів, указів та окремих думок Державної ради. Регламентація діяльності кредитних установ здійснювалась і за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, до яких слід віднести інструкції та циркуляри Міністерства фінансів, внутрішні акти, такі як циркуляри і інструкції Державного банку своїм конторам та відділенням. Основними рисами тогочасного нормативного регулювання банківської сфери є: 1) відсутність рівноваги в регулюванні діяльності банківських установ різних форм, так функціонування державних та мілких кредитних установ здійснювалось великою кількістю нормативно-правових актів, тоді як для акціонерних комерційних банків вони майже не приймалися; 2) часта зміна правових норм, що не сприяло стабільному функціонуванню всієї банківської системи; 3) відсутність уніфікованого правового регулювання, єдиного закону для всієї сукупності банківських установ; велика кількість прогалин в існуючих нормативно-правових актах. Ще однією важливою рисою законодавства того часу є те, що багато питань вирішувалось безпосередньо волею імператора, його «Височайшим затвердженням» [13, с. 23].

Третім видом суспільної діяльності, що вплинула на формування адміністративно-правового регулювання у банківській сфері, є діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації, яка є ознакою правової держави і безпосередньо сприяла формуванню адміністративного права в сучасному розумінні. За слушним зауваженням О. І. Миколенка, сучасне уявлення про адміністративне право як галузь права виникло лише тоді, коли в



правовій системі достатнє місце зайняли норми, що закріплюють права особистості, процедури діяльності органів державної влади та гарантії від адміністративного свавілля. Саме розвиток адміністративних процедурних норм в країнах світу призвів до перетворення поліцейського права в адміністративне право [14, с. 21].

У еволюції безпосередньо адміністративно-процедурного регулювання виділяють три етапи.

Перший етап розпочався у XIX ст. і пов'язаний із виробленням процедурних вимог щодо прийняття рішень адміністрацією. Такі процедури спрямовувалися на вирішення конкретної індивідуальної справи та розглядалися як один зі способів захисту від неправомірних дій чи бездіяльності. Для процедури першого покоління було характерним встановлення певних обов'язків суб'єкта влади під час прийняття щодо приватної особи, і такі правила здебільшого формували суди у своїх рішеннях, розглядаючи публічно-правові конфлікти між приватними особами та адміністрацією [15, с. 18]. У кінці XIX століття європейськими державами приймаються перші закони, покликані врегулювати адміністративні процедури, зокрема у 1884 році у землі Баден приймається Закон «Про порядок здійснення спірно-адміністративного провадження у колегіальних адміністративних органах», у 1889 році – Закон Королівства Іспанії «Про основи адміністративного провадження» (ісп. Ley de Bases de Procedimiento Administrativo) та ін. [16, с. 218].

Вперше системний підхід до врегулювання адміністративних процедур було продемонстровано Австрією, у якій у 1925 році було прийнято чотири закони: 1) про загальну адміністративну процедуру (нім. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz); 2) про виконавчу процедуру в адміністрації (нім. Verwaltungsvollstreckungsgesetz); 3) про загальні положення кримінально-адміністративного права і процедуру в цих справах (нім. Verwaltungsstrafgesetz); 4) про впровадження перелічених законів (нім. Einfuhrungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen) [17, с. 17]. Саме з прийняттям цих законів, як зазначає А. М. Школик, було вперше чітко виді-

лено загальну адміністративну процедуру та визнано існування спеціальних адміністративних процедур, що регулюють окремі сфери публічного адміністрування [16, с. 219]. Згодом подібні нормативно-правові акти було прийнято Польщею та Чехословаччиною (1928), Югославію (1931), Естонією (1935) та іншими європейськими державами.

Друге покоління адміністративних процедур (1950-2960 рр.) пов'язане зі створенням правил нормотворчості виконавчої або муніципальної влади. Акт про адміністративну процедуру Сполучених Штатів Америки 1946 року (англ. Act on Administrative Procedure) став першою систематизацією адміністративно-процедурного законодавства в державах common law. На відміну від австрійського Закону 1925 р., цей Акт: 1) врегулював два типи процедури ухвалення рішень: як індивідуальних (англ. Adjudication), так і нормативних (англ. Rules); 2) чітко розмежував неформальні (прості) та формальні (складні) адміністративні провадження, що визначають порядок прийняття як індивідуальних, так і нормативних рішень [18, с. 7].

Третє покоління адміністративних процедур орієнтоване на наддержавне, транснаціональне управління та охоплюють ваємовідносини публічної адміністрації і приватного партнерства, які характеризуються наявністю у публічної адміністрації широкої дискреції. При цьому процедурні правила використовуються не лише органами публічної влади для вирішення внутрішньодержавних питань, але й залучаються у політичну сферу на національному та глобальному рівнях [15, с. 18]. Саме в межах цього періоду, якій триває і понині, у 1976 році було прийнято Закон Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» (нім. Verwaltungsverfahrensgesetz), в якому було закріплено вузьке розуміння адміністративної процедури як зовнішньо спрямованої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, пов'язаної із прийняттям індивідуального адміністративного акта або ж укладенням публічно-правового договору.

В Україні після тривалої роботи над формуванням вітчизняного адміністратив-

но-процедурного законодавства 17 лютого 2022 року було нарешті прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» [20], який набере чинності 15 грудня 2023 року. Саме прийняття цього Закону актуалізує питання розробки та удосконалення адміністративно-процедурного регулювання у всіх сферах суспільного життя. Не є виключенням і банківська сфера, про що свідчать роботи Білоглазової Н. О. (2015) [21], Коваленка А. А. (2015) [22], Латковської Т.А. (2017) [23], Царікової О. В. (2018) [24], Люк І. А. (2019) [25], Драчевської О. О. (2021) [26], Васильєвої Л. О. (2021) [13] та ін.

Якщо вести мову безпосередньо щодо адміністративно-процедурного регулювання у радянський період, то націоналізація банків не сприяла його розвитку. Декретом ВЦІК «Про націоналізацію банків» від 27 грудня 1917 року було встановлено, що: 1) банківська справа оголошувалася державною монополією; 2) приватні акціонерні банки та банківські контори, які існували в той час, об'єднувалися із Державним банком; 3) активи і пасиви підприємств, які ліквідувалися, переймалися Державним банком; 4) тимчасове управління справами приватних банків передавалося раді Державного банку [12, с. 10]. Хоча станом на 1913 р. у Російській імперії існувало 3 контори та 18 відділень, 1 агентство Держбанку Росії; 6 відділень Дворянського земельного банку; 9 відділень Селянського поземельного банку; 28 агентств і 12 комісіонерств акціонерних комерційних банків; 3 «українських» акціонерних комерційних і 4 місцевих акціонерних земельних банки; 81 банківський дім (включаючи їх контори і відділення); 57 міських суспільних банків [1, с. 28].

Фактично з кінця 20 рр. ХХ ст. і до 1987 року, коли було прийнято Постанову ЦК КПРС та Ради Міністрів «Про вдосконалення системи банків у країні та посилення їх впливу на підвищення ефективності економіки», вітчизняна банківська система являла собою систему державних установ, в якій Держбанк був органом державного управління та контролю. Таким чином, можна стверджувати, що у цей період у зв'язку з формальним харак-

тером взаємовідносин у банківській сфері особливої потреби у адміністративно-процедурному законодавстві не було і на рівні підзаконного нормативно-правового регулювання було врегульовано лише організаційні адміністративні процедури.

Наприкінці радянського періоду спостерігалось певне пошвавлення роботи нормотворців у банківській сфері, чому сприяло прийняття 26 травня 1988 р. Закону СРСР «Про кооперацію в СРСР» та Постанови Ради Міністрів СРСР «Про затвердження Статуту Держбанку СРСР» від 01.09.1988 р., відповідно до якої акціонерні комерційні банки були включені до переліку кредитно-банківських установ держави, а отже виникла потреба у нормативному врегулюванні такої адміністративної процедури як процедура створення банку. У 1990 році, перед самим розпадом СРСР, було прийнято Закони СРСР «Про Державний банк СРСР» та «Про банки і банківську діяльність», на підставі яких було створено дворівневу банківську систему.

Формування вітчизняної банківської системи почалось із побудови суверенної держави і прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України [27] та Закону України «Про економічну самостійність України» від 3 серпня 1990 р. [28], яким було закріплено право на самостійне формування банківської системи новоствореної держави та визначено її структуру, яка відтепер стає дворівневою, де на першому рівні знаходиться Національний банк України, а на другому – фінансово-кредитні установи державної та недержавної форми власності.

Постановою Верховної ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 20 березня 1991 р. оголошено власністю України систему республіканських державних банківських установ, що складалась з Українського республіканського банку Держбанку СРСР, Укпромбудбанку, Українського республіканського відділення Ощадбанку СРСР, Українського республіканського відділення Зовнішекономбанку СРСР, а на базі Українського республіканського банку Держбанку СРСР було ство-

рено Національний банк України з його територіальними управліннями, який отримав незалежний статус, став підзвітним Верховній раді України та отримав право здійснення контролю та нагляду за банками другого рівня [29].

Для формування банківського адміністративно-процедурного законодавства вирішальними стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка закріпила основи банківської системи України та визначила основні елементи правового статусу НБУ, а також його керівного органу - Ради Національного банку [30], Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. [31] та Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. [32]. Прийняття у 2003 році Цивільного [33] і Господарського [34] кодексів України обумовило активну підзаконну нормотворчість Національного банку України як центрального банку країни, особливого центрального органу державного управління, яка триває і понині, зосереджена на формалізації банківської діяльності та розробці адміністративно-процедурних норм щодо створення та ліквідації фінансово-кредитних установ, контролю та нагляду в банківській сфері та ін.

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

У дореволюційний період в межах камеральної, поліцейської діяльності та діяльності, що обмежує вільний розсуд публічної адміністрації у її стосунках з приватними особами, було закладено підвалини адміністративно-процедурного регулювання у банківській сфері з акцентом на такі адміністративні процедури як процедура створення та процедура ліквідації банку (Положення міські громадські банки (1862), Порядок заснування кредитних установ земствами (1971), Загальні правила про порядок заснування кредитних установ приватних та громадських (1872), Закони «Про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків» (1972), «Про зміни

та доповнення існуючих правил відносно відкриття нових акціонерних комерційних банків» (1883), «Про функціонування, порядок створення та ліквідації банківських установ» (1884)). Наприкінці XIX століття законодавчо визначена і структура банківської системи: 1) державні банки (Державний банк, земельні банки (дворянський, селянський); 2) приватні банківські установи (акціонерні комерційні банки, кредитні спілки); 3) громадські банківські установи (місцеві банки, місцеві ломбарди).

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

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

#### **Список використаної літератури:**

1. Банківська система: навч. посіб. / Л.І. Катан, Н.І. Демчук, В.Г. Бабенко-Левада, Т.О. Журавльова; за ред. І.М. Мазур. Дніпро: Пороги, 2017. 444 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. Думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.

3. Маркс К. Капитал. Предисловие ко втором изданию. *Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения*. Т. 23. 2-е ид. М. : Изд-во политической литературы, 1960.
4. Административное право Украины : учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Х. : Право, 2003. 576 с.
5. Стариллов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х томах. Т. 1. М. : НОРМА, 2002. 728 с.
6. Антологія української юридичної думки : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]; упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. К. : Вид. Дім «Юрид. книга», 2003. 600 с.
7. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2012. 417 с.
8. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права : монографія. Х. : Діса плюс, 2012. 392 с.
9. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд. Казань, 1911. 516 с.
10. Экономическое развитие России в конце XIX – начале XX века. URL : <http://ecsocman.hse.ru/data/542/654/1219/chap7.pdf>.
11. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М. : Изд-во Г. А. Лемана, 1914. 333 с.
12. Банківське право : навчальний посібник / О. О. Бригинець, А. В. Гарбінська-Руденка, Т. В. Субіна; за заг. ред. Т. О. Мацелик. Ірпінь: б/в, 2020. 222 с.
13. Васильева Л. О. Адміністративно-правове регулювання процесу створення та діяльності банківських установ : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2021. 197 с.
14. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 444 с.
15. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. 960 с.
16. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство України : становлення та систематизація : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.
17. Ochendowski E. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa. Toruń: Dom Organizatora, 2000. 367 s.
18. Shhuck P.H. Foundations of Administrative Law. Introduction. New York, Oxford: Oxford University Press, 1994. 385 p.
19. Pierce R., Shapiro S., Verkuil P. Administrative Law and Process. New York: Foundation Press, 1999. 607 p.
20. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
21. Білоглазова Н. О. Адміністративно-правовий статус центральних банків країни-учасниць Європейського Союзу : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 214 с.
22. Коваленко А. А. Публічно-правове регулювання банківської діяльності в Україні в умовах євроінтеграції : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 208 с.
23. Латковська Т. А. Процедурне регулювання банківських відносин. *LEX PORTUS*. 2017. № 3 (5). С. 60-69.
24. Царікова О.В. Адміністративно-правові засади державного контролю за діяльністю банків в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 233 с.
25. Люк І. А. Адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 216 с.
26. Драчевська О.О. Адміністративно-правове регулювання банківської системи в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 24 с.
27. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
28. Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної республіки від 03.08.1990 р. № 142-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12#Text>.
29. Про порядок введення в дію закону України «Про банки і банківську діяльність»: Постанова Верховної ради України від 20 березня 1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/873-12#Text>.
30. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
31. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-



- XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
32. 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>.
33. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
34. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

### **Khrustalova Yu. Genesis of administrative-procedural regulation in the banking sector**

*The article studies the genesis of administrative procedures in the banking sector amidst the development of three types of public activity: desk, police and such that limits the free discretion of the public administration in its relations with private individuals, instead of a purely chronological order.*

*The genesis of administrative-procedural regulation in the banking sector consists of 3 stages: 1) pre-revolutionary (before 1917); 2) Soviet (1917-1990); 3) modern (since 1990).*

*It is determined that in the pre-revolutionary period, the foundations of administrative-procedural regulation in the banking sector were laid with an emphasis on such administrative procedures as the procedure for establishing and liquidating a bank (Regulations of municipal public banks (1862), Procedure for establishing credit institutions by zemstvos (1971), General rules on the procedure for establishing private and public credit institutions (1872), Laws "On amending and supplementing the rules for establishing joint-stock commercial banks" (1972), "On changes and additions to the existing rules regarding establishing new joint-stock commercial banks" (1883), "On the functioning, order of establishment and liquidation of banking institutions" (1884)). At the end of the 19th century, the structure of the banking system was defined by law: 1) state banks (State Bank, land banks (noble, peasant); 2) private banking institutions (joint-stock commercial banks, credit unions); 3) public banking institutions (local banks, local pawn shops).*

*It was established that in the Soviet period, the domestic banking system comprised state institutions and the State Bank (Derzhbank) was the body of public administration and control and hence there was no special need to regulate banking procedures. Some organizational administrative procedures were regulated exclusively at the level of sub-legislative statutory regulation. At the end of the Soviet period, due to the emergence of joint-stock commercial banks, the banking system became two-level, which necessitated the regulation of procedural relations between participants in banking relations.*

*It turns out that for the modern stage of administrative-procedural regulation in the banking sector, subject to the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" as of 17.02.2022, is characterized by the active sub-legal rulemaking of the National Bank of Ukraine as the country's central bank, a special central body of state administration which focuses on the formalization of banking activity and the development of administrative-procedural norms on the establishment and liquidation of financial and credit institutions, control and supervision in the banking sector, etc.*

**Key words:** *banking sector, genesis, administrative-procedural regulation, procedure of bank establishment, bank liquidation procedure, control and supervision procedures.*