

Юридичні науки

УДК 342.951:351.82

Раїмов Руслан Ікрамович

аспірант

Сумський державний університет Навчально-науковий інститут права

Раимов Руслан Икрамович

аспирант

Сумской государственной университет Учебно-научный институт права

Raimov R.I.

Postgraduate student

Sumy State University Educational-scientific Institute of law

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
НАДЗВИЧАЙНОГО РЕЖИМУ РОБОТИ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ.
ПРИНЦИПИ**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЧЕРЕЗВЫЧАЙНОГО РЕЖИМА РАБОТЫ БАНКОВСКОЙ
СИСТЕМЫ. ПРИНЦИПЫ**

**ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF EMERGENCY
OPERATION OF THE BANKING SYSTEM.
PRINCIPLES**

Анотація: досліджено нормативно-правові акти, котрі регулюють роботу банківської системи в надзвичайному режимі. Визначено принципи

адміністративно-правового регулювання надзвичайного режиму роботи банківської системи. Запропоновано зміни нормативно-правових актів.

Ключові слова: надзвичайний режим роботи, банківська система, адміністративне регулювання, принципи адміністративного регулювання, Національний банк України.

Анотация: исследованы нормативно-правовые акты, которые регулируют работу банковской системы в чрезвычайном режиме. Определены принципы административно-правового регулирования чрезвычайного режима работы банковской системы. Предложены изменения нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: чрезвычайный режим работы, банковская система, административное регулирование, принципы административного регулирования, Национальный банк Украины.

Summary: research of laws and regulations that govern the operation of the banking system in the emergency mode. Defined the principles of administrative and legal regulation of the emergency mode of operation of the banking system. Proposed changes in the regulatory and legal acts.

Keywords: emergency operation, the banking system, administrative regulations, the principles of administrative regulation, National Bank of Ukraine.

Вступ. Сьогодні банківська система України має реальний досвід діяльності в надзвичайному режимі. Основними підставами виникнення надзвичайного режиму слугували військові конфлікти на території України, які в свою чергу призвели до неможливості забезпечення безперервності реалізації адміністративно-правового регулювання банківської системи.

Порядок забезпечення безперервності діяльності НБУ та інших банків на території України має бути послідовним, зваженим та дієвим.

Актуальність. Адміністративно-правове регулювання діяльності банківської системи, яка функціонує в надзвичайному режимі регулюється Інструкцією щодо організації роботи банківської системи в надзвичайному режимі, затвердженою постановою Правління Національного банку України¹ (далі – Інструкція). Визначення принципів зазначеного регулювання є необхідним для забезпечення належного функціонування і злагоджених дій державних органів та НБУ, як особливого центрального органу державного управління. Однак вказана Інструкція таких принципів не визначає.

Таким чином, дослідивши принципи адміністративного права, вважаємо за потрібне застосувати нижченаведені принципи при здійсненні адміністративно-правового регулювання діяльності банківської системи, яка функціонує в надзвичайному режимі.

Загальнотеоретичні аспекти поняття принципів права були предметом дослідження в працях В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, А. М. Васильєва, Л. Я. Гінцбурга, М. І. Дембо, Р. З. Лівшиця, О. А. Лукашової, А. В. Міцкевича, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакун, К. П. Уржинського, Л. С. Явича та багатьох інших.

Таким чином, **метою статті** є дослідження теоретичних знань та практичного досвіду, на підставі чого здійснити визначення адміністративно-правих принципів регулювання діяльності банківської системи під час впровадження надзвичайного режиму роботи.

¹ Інструкція щодо організації роботи банківської системи в надзвичайному режимі [Електронний ресурс] : Постанова Правління Національного банку України 22.07.2014 № 435 / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0435500-14?test=4/UMfPEGznhhIFX.ZikUNZUNHI4/ks80msh8Ie6> – Назва з екрана.

Адміністративно-правове регулювання діяльності банківської системи, яка функціонує в надзвичайному режимі, направлене на правові відносини, що виникають під час надзвичайного режиму роботи.

1. Принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

На думку Галуцько В.В., першим принципом адміністративного права є принцип пріоритету прав і свободи людини і громадянина². В юридичній літературі така позиція обґрунтовується такими чинниками:

1) з погляду теорії природного права право – справедливе та гуманне. Основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини і громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо;

2) виходячи з цього, будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може вважатися правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним;

3) основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини³.

У статті 3 Конституції України закріплено, що «права і свободи людини і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Затвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

В пункті 6 Інструкції простежуються ознаки формування даного принципу адміністративно-правового регулювання банківської системи в надзвичайному режимі. Насамперед уживати заходів, спрямованих на забезпечення збереження життя і здоров'я працівників. Необхідним є заміна слова «працівники» на слово «люди», але загальний вектор є

2 Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: автореф. дис. ... доктора юрид. Наук: 12.00.07/В.В. Галуцько.- К., 2009. –С.16

3 Адміністративне право України: навчальний посібник/ [Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін.]; за ред. В.В. Галуцька. – К.: Інститут публічного права, 2015. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 180 с.–С.34

зрозумілим, що дозволяє визначити вказане положення, як складову дотримання принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

2. Принцип визначеності.

Точка зору щодо правової визначеності як складової верховенства права була запропонована Ф. Гайєком: верховенство права передбачає, що органи державної влади повинні бути обмежені у своїх діях заздальгідь встановленими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити з великою точністю примусові заходи, що будуть застосовані представниками влади в тій чи іншій ситуації. Беручи це до уваги, індивід може впевнено планувати свої дії⁴. Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія) у Доповіді щодо верховенства права зазначила, що однією з складових верховенства права є правова визначеність; вона вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій правовідносин, що виникають (пункти 41, 46 Доповіді)⁵.

Національний банк України не дотримався принципу визначеності під час затвердження Інструкції, зокрема відсутні положення щодо визначення правових відносин, що підпадають під надзвичайний режим роботи.

З метою запобігання застосування надзвичайного режиму роботи до правовідносин, щодо яких відсутня така необхідність, в наступних наукових дослідженнях необхідно буде визначити критерії, відповідно до яких суспільні відносини мають поділятися на: суспільні відносини, що є причиною/підставою введення надзвичайного режиму роботи; суспільні відносини, що виникають під час виникнення надзвичайного режиму

4 Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. А. фон Хайек ; пер. С. англ. – М. : ИРИСЭН. – 2006. – 644 с. – С.90

5 О верховенстве права [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD\(2011\)003rev'rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD(2011)003rev'rus.pdf).

роботи та суспільні відносини, які виникають під час відновлення роботи банківської системи у звичайному порядку.

Відповідно до п.7 Інструкції НБУ також надав можливість за рішенням Голови, першого заступника Голови, заступників Голови Національного банку, начальників/заступників начальників територіальних управлінь, Центральної розрахункової палати, генерального директора/заступника генерального директора Банкнотно-монетного двору, директорів/заступників директорів Центрального сховища, Державної скарбниці України, Фабрики банкнотного паперу (далі – Керівник) вживати заходи, спрямовані на запобігання загрози життю і здоров'ю працівників Національного банку та збереження майна України без дотримання вимог нормативно-правових актів, технологічних інструкцій, описів операційних процесів, оплата рахунків.

Таким чином вищезазначені органи є окремими учасниками адміністративно-правового регулювання діяльності банківської системи під функціонування в умовах надзвичайного режиму роботи. Таке положення вказує на недотримання принципу визначеності, який породжує можливість зловживання службовим становищем, оскільки момент виникнення додаткових повноважень є досить невизначеним і лишається на розсуд керівників вказаних органів.

Підсумком адміністративно-правового регулювання діяльності банківської системи є адміністративно-правовий порядок, що може бути порушеним під час виникнення надзвичайних обставин. Відповідно до п.2 Інструкції надзвичайним режимом роботи визначено нештатний режим, що унеможлиблює роботу банківської системи у звичайному порядку. В той же час п.12 Інструкції передбачає, що вимоги цієї Інструкції можуть використовуватися в діяльності Національного банку та банків в особливий період.

Відповідно до Закону України «Про оборону України»⁶ особливий період – це період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

Отже НБУ відмежував поняття надзвичайного режиму роботи від поняття особливого періоду.

Позитивним моментом є те, що НБУ, користуючись своїм статусом, надав визначення надзвичайного режиму роботи банківської системи, однак таке визначення є нечітким та не дає змогу однозначно вказати на початок такого режиму. Виходячи з вище вказаного можемо зазначити, про відсутність процедури проголошення надзвичайного режиму роботи банківської системи, що перешкоджає чіткому визначенню меж такого режиму у часі та просторі.

Таким чином, НБУ не зазначив принцип визначеності під час розробки та ухвали Інструкції

3. Принцип співрозмірності (пропорційності).

Згідно з принципом співрозмірності (пропорційності) органи влади, зокрема, не можуть покладати на громадян зобов'язання, які перевищують межі необхідності, що впливають із публічного інтересу, для досягнення цілей, яких вимагається досягнути за допомогою за допомогою застосовуваної міри (або дій владних органів)⁷.

Радикальним на нашу думку є положення п. 4 Інструкції про те, що Правління Національного банку має право прийняти рішення щодо призупинення, заборони діяльності банків чи здійснення окремих операцій. Таким чином, Правління НБУ отримує змогу зменшувати коло

⁶ Закону України «Про оборону України»/Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.106

⁷ Принцип пропорційності (співрозмірності) в цивільному праві України: поняття, межі, умови застосування / Р.А. Майданик // Юридична Україна. — 2009. — № 11. — С. 48.

учасників банківської системи на власний розсуд. Тобто повністю заборонити діяльність банку, який на думку НБУ не в змозі працювати у звичайному режимі. Банки ж вправі лише розробляти плани дій, створювати комісії (робочі груп), визначати порядок внутрішніх банківських процедур здійснення операцій в умовах надзвичайного режиму роботи, а також щодо відновлення діяльності.

Тому доцільно в майбутньому включити в Інструкцію положення про беззаперечне дотримання принципу співрозмірності (пропорційності) під час введення особливого режиму роботи банківської системи.

4. Принцип деконцентрації.

Принцип деконцентрації виступає особливим виявом централізації, проте в європейських адміністративно-правових джерелах йому надається самостійне значення поряд з іншими основними принципами організації публічної адміністрації.

За своїм змістом принцип деконцентрації розкривається через потребу «підвищення ефективності виконання окремих повноважень, для чого їх здійснення доручається агентам (особам), призначеним у відповідних адміністративних округах, які вони виконують від імені держави».

Зміст принципу деконцентрації не достатньо досліджений вітчизняною наукою адміністративного права, тому можливості його застосування у діяльності органів публічної адміністрації потребують проведення додаткових юридичних досліджень. На думку Авер'янова В.Б. та Пухтецької А.А. узагальнено можна підсумувати, що для формулювання науково обґрунтованого розуміння змісту та значення цього принципу для потреб удосконалення засад організації виконавчої влади в Україні необхідний новий підхід до розуміння вже усталеного поняття «делегування повноважень», його відмежування від інших принципів організації публічної адміністрації, зокрема деволуції та низки

похідних інституційних принципів, а також нормативне закріплення їх змісту та основних вимог у відповідних актах законодавства України⁸.

Коло суб'єктів правовідносин під час надзвичайного режиму роботи визначено ширшим за поняття банківської системи, а саме в п. 3 Інструкції вказано, що Вимоги цієї Інструкції поширюються на Національний банк, банки та небанківські установи - учасників системи електронних платежів (далі - СЕП) у разі запровадження надзвичайного режиму роботи. Однак було б доцільним доповнити коло суб'єктів іншими учасниками, діяльність яких прямо чи опосередковано може бути направлена на відновлення роботи банківської системи у звичайному порядку. Такими учасниками можуть виступати органи МВС, ЗСУ, МНС, Міністерства надзвичайних справ, підрозділи Національної гвардії, органи Державної казначейської служби та ін.

Також в п. 4 Інструкції визначені повноваження комісії: координація робіт щодо забезпечення безперервної роботи та відновлення діяльності банківської системи; координація роботи банківської системи з готівкою, прийняття рішень з питань, які виникають під час надзвичайного режиму роботи; забезпечення взаємодії з банками, Державною казначейською службою України та координації спільних дій для здійснення розрахунків за їх дорученнями; взаємодія з правоохоронними та іншими державними органами; організація необхідної допомоги працівникам Національного банку. Комісія (робоча група) приймає рішення щодо інших питань, які виникають під час надзвичайного режиму роботи та відновлення діяльності банківської системи.

Отже коло повноважень не є вичерпним, однак вони дають змогу зрозуміти загальну направленість положень Інструкції. Такий підхід можна виправдати тим, що надзвичайний режим роботи має дуже багато

⁸ Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів / В.Б. Авер'янов, А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 110-117

особливостей, які неможливо передбачити заздалегідь. Але наявність конкретного координаційного органу з можливістю прийняття рішень може забезпечити банківську систему оперативним вирішенням проблем та поставлених завдань. Недоліком регламентації формування вищевказаної комісії є невизначене коло осіб, з яких вона може бути сформована.

Також позитивним є передбачене п. 9 Інструкції положення, відповідно до якого Правління Національного банку в разі наявності перешкод для виконання Операційним, територіальним управлінням функцій та повноважень приймає постанову щодо передавання виконання цих функцій (повноважень) Операційному або іншому територіальному управлінню.

Таким чином, ми можемо помітити, що певні положення Інструкції відповідають принципу деконцентрації, однак не мають комплексного підходу.

Отже, зважаючи на обставини, що склалися в Україні, нормативне закріплення поняття надзвичайного режиму роботи - це не тільки позитивний момент в питанні адміністративно-правового регулювання діяльності банківської системи, але і життєво необхідне для забезпечення нормального функціонування всієї економічної складової країни. Наявність недоліків та неточностей в регулюванні діяльності банківської системи під час надзвичайного режиму роботи можна пояснити відсутністю практичного досвіду щодо подолання певних подій та обмеженістю в часі.

Таким чином, нами було визначено адміністративно-праві принципи регулювання діяльності банківської системи під час впровадження надзвичайного режиму роботи, а саме: принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип визначеності; принцип співрозмірності (пропорційності); принцип деконцентрації.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: навчальний посібник/ [Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін.]; за ред.. В.В. Галуцька. – К.: Інститут публічного права, 2015. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 180 с.–С.34
2. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: автореф. дис. ... доктора юрид. Наук: 12.00.07/В.В. Галуцько.- К., 2009. –С.16.
3. Закону України «Про оборону України»/Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.106.
4. Інструкція щодо організації роботи банківської системи в надзвичайному режимі [Електронний ресурс]: Постанова Правління Національного банку України 22.07.2014 № 435 / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0435500-14?test=4/UMfPEGznhhlFX.ZikUNZUNHI4/ks80msh8Ie6> – Назва з екрана.
5. Коваленко В. В. Стратегічне управління фінансовою стійкістю банківської системи: методологія і практика: монографія; ДВНЗ УАБС НБУ / В. В. Коваленко. – Суми, 2010 – С.7.
6. О верховенстве права [Електрон. ресурс]. – Режим доступу :[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD\(2011\)003rev'rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD(2011)003rev'rus.pdf).
7. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів / В.Б. Авер'янов, А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 110-117.
8. Принцип пропорційності (співрозмірності) в цивільному праві України: поняття, межі, умови застосування / Р.А. Майданик // Юридична Україна. — 2009. — № 11. — С. 48.
9. Хайек Ф. А. фон.Право, законодательство и вобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и

политики / Ф. А. фонХайек ; пер. С англ. – М. :ИРИСЭН. – 2006. – 644 с. –
С.90.