

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті зроблено огляд чинного законодавства України, яке регулює відносини, що виникають у сфері державного регулювання ринку фінансових послуг, розглянуто законодавчі акти з питань регулювання банківських операцій, які мають ознаки фінансових послуг, фінансового моніторингу та правові засади застосування фінансової, адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення банківського законодавства.

Серед інституцій економічної системи країни на шляху до ринку особливого значення набуває розвиток відносин, які складаються у сфері банківської діяльності.

Для нормального функціонування банківської системи країни велике значення має існування належної законодавчої бази, котра б регулювала правовий статус банків і банківську діяльність у відповідних сферах [1, 26].

У цьому контексті важливо знайти відповідь на запитання: якою мірою банківське законодавство України забезпечує управління розвитком як банківської системи загалом, так і кожного окремо взятого банку як спеціалізованої установи, яка надає фінансові послуги.

Одним з основних нормативних актів, що регулюють питання функціонування ринку фінансових послуг, є Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [2], який визначив коло тих операцій, які підлягають державному регулюванню як фінансові послуги. Серед них виокремлено такі: випуск та обслуговування платіжних документів, платіжних карток, дорожніх чеків; кліринг; довірче управління фінансовими активами; діяльність з обміну валют; залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо подальшого їх повернення; фінансовий лізинг; надання коштів у позику, в тому числі і на умовах фінансового кредиту; надання гарантій та поручительств; переказ грошей; послуги у сфері страхування та накопичувального пенсійного забезпечення; торгівля цінними паперами; факторинг. Цей перелік не є вичерпним, оскільки законодавець встановив, щодо фінансових послуг можуть бути віднесені й інші операції, які відповідають таким критеріям: є операціями з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за

рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, — і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів. Метою здійснення фінансових послуг є отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів.

Державне регулювання ринків фінансових послуг, у тому числі банківських, має на меті створення сприятливих умов для їх розвитку та функціонування, а також для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів з урахуванням інтересів суспільства; забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників; додержання вимог законодавства при здійсненні операцій; запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції; контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг; сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Усі операції, які охоплюються поняттям «банківська діяльність», мають ознаки фінансових послуг. На думку професора М. І. Савлука, банківською діяльністю є набір посередницьких операцій на грошовому ринку, виконання яких дозволено лише банкам [3, 92]. Колектив авторів на чолі з професором А. О. Селівановим визначає банківську діяльність як сукупність операцій різних видів щодо грошей та інших фінансових інструментів, що підпорядковані досягненню єдиної мети — використанню грошей з метою отримання прибутку [4]. Водночас у французькій правовій доктрині, представленій професорами Крістіаною Гаральда та Жаном Стюфле, банківську діяльність визначають через перелік банківських операцій [5, 25].

Відповідно до законодавчого визначення, банківська діяльність у сукупності охоплює три

види операцій: операції із залучення коштів фізичних та юридичних осіб, операції з розміщення цих фінансових активів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик та операції з відкриття рахунків та проведення розрахунків за ними.

Крім того, банки виконують й інші види операцій, яким притаманні ознаки фінансової послуги. Перелік їх наведено в статті 47 Закону України «Про банки та банківську діяльність» [6], зокрема: купівля та продаж цінних паперів задорученням клієнтів; здійснення операцій на ринку цінних паперів від свого імені; надання гарантій і поручительств та інших зобов'язань від третіх осіб, які передбачають їх виконання у грошовій формі; придбання права вимоги на виконання зобов'язань у грошовій формі за поставлені товари чи надані послуги, приймаючи на себе ризик виконання таких вимог та прийом платежів (факторинг); лізинг; випуск банківських платіжних карток і здійснення операцій з використанням цих карток.

Звичайно, надання банківських послуг тісно пов'язане або навіть є неможливим без залучення фінансових активів третіх осіб, тому держава не може стояти осторонь цих процесів і бере на себе здійснення комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг із метою захисту інтересів споживачів цих послуг та запобігання кризовим явищам.

З метою забезпечення єдиної державної політики у фінансовому секторі здійснення регулятивних та наглядових функцій на ринку фінансових послуг покладено на спеціально уповноважений державний орган — Державну комісію з регулювання ринку фінансових послуг. Однак державне регулювання ринку банківських послуг здійснює Національний банк України, а ринку цінних паперів — Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку в межах визначеної законодавством компетенції цих органів.

Оскільки метою нашого огляду є державне регулювання ринку банківських послуг, то звернемося до правового регулювання діяльності банків, що як найактивніші учасники ринку фінансових послуг здійснюють на підставі банківських ліцензій та дозволів обслуговування споживачів зазначених послуг. Темою окремого дослідження могла б стати діяльність Антимонопольного комітету України та інших державних органів, які здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

Слід зауважити, що хоча Національний банк України визначений як спеціальний орган банківського регулювання, свої функції він виконує у взаємодії з усіма органами, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг. Відповідно до законодавства, формою співпраці цих органів є обмін інформацією, доступ до інформаційних баз даних, які ведуться з метою регулювання ринків фінансових послуг, проведення нарад зі складанням відповідних протоколів та міжвідомчих угод.

Задля порівняння зазначимо, що державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється шляхом ведення державних реєстрів фінансових установ та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг; нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ; нагляду за діяльністю фінансових установ; застосування уповноваженими державними органами заходів впливу; проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

Шляхи державного регулювання власне банківської діяльності визначено в статті 66 Закону України «Про банки та банківську діяльність» і класифіковано за формами адміністративного та індикативного регулювання. Наприклад, до форм адміністративного регулювання належать: реєстрація банків і ліцензування їх діяльності; встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків; застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; нагляд за діяльністю банків; надання рекомендацій щодо діяльності банків. До кола індикативного регулювання включено обов'язкові економічні нормативи; нормування обов'язкових резервів та відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій; процентна політика; рефінансування банків; регулювання кореспондентських відносин; управління золотовалютними резервами.

Усі означені форми є прерогативою Національного банку України, який здійснює їх правове регулювання шляхом видання відомчих нормативних актів відповідно до Закону «Про Національний банк України» [7].

Головним завданням управлінського впливу центрального банку країни на функціонування діючого банку є регулювання його діяльності та нагляд за цією діяльністю. Центральний банк країни цікавиться діяльністю окремого банку, оскільки невиконання останнім законів та прийнятих центральним банком нормативних актів може негативно вплинути на стабільність банківської системи в ціло-

му і порушити інтереси вкладників і кредиторів банку [8, 175-176].

Здійснюючи державне регулювання банківської діяльності у зазначених вище формах, Національний банк України створив значну базу відомчих нормативних актів, серед яких постанови, котрими затверджені: Положення про структуру системи банківського нагляду Національного банку України та його повноваження щодо адекватного реагування на порушення в діяльності комерційних банків (№ 380 від 17 листопада 1997 р.); Положення про порядок видачі банкам банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій (№ 275 від 17 липня 2001 р.); Положення про порядок створення дочірнього банку, філії і представництва українського банку на території інших держав, особливості їх закриття та здійснення нагляду (№ 45 від 30 січня 2002 р.); Положення про порядок здійснення Національним банком України наглядових функцій щодо банків, діяльність яких пов'язана з державною таємницею (№ 538 від 28 грудня 2002 року); Положення про здійснення банками фінансового моніторингу (№ 189 від 14 травня 2003 р.).

Правові засади функціонування такої форми індикативного регулювання, як нормування відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій, визначають постанови НБУ, які затвердили, наприклад, Положення про порядок формування та використання резерву для відшкодування можливих втрат за кредитними операціями банків (№ 279 від 6 липня 2000 р.), Положення про порядок формування і використання резервів для відшкодування можливих втрат від дебіторської заборгованості комерційних банків (№ 505 від 13 грудня 2002 р.), Положення про порядок визначення справедливої вартості та зменшення корисності цінних паперів (№ 561 від 17 грудня 2003 р.).

Те саме стосується і наявності широкого кола відомчих нормативних актів, які регламентують окремі форми державного регулювання банківської діяльності Національним банком України.

Слід зауважити про ще один важливий аспект правового регулювання відносин у банківській системі. На фінансові установи, втому числі й банки, покладено важливе завдання запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. З метою належного виконання цієї функції в країні створено нормативну базу, яка складається із законодав-

чих та відомчих нормативних актів, відповідно до яких банківські установи під час надання фінансових послуг повинні дотримуватися ряду правил та обмежень діяльності.

Відповідно до статті 64 Закону України «Про банки та банківську діяльність», банкам забороняється вступати в договірні відносини з анонімними особами, відкривати та вести анонімні (номерні) рахунки; банки зобов'язані здійснювати ідентифікацію клієнтів, які отримують певні види банківських послуг, наприклад ті, які підлягають фінансовому моніторингу. Обов'язковою також є ідентифікація клієнтів, які відкривають рахунки у банківській установі та укладають договори про надання фінансових послуг.

Встановивши певне коло обов'язків, законодавець надав банкам відповідні права, які б забезпечували можливість належного їх виконання. Наприклад, банк має право вимагати, а клієнт зобов'язаний надати документи та передбачені законодавством відомості, необхідні для з'ясування його особи. У разі, якщо клієнт банку відмовляється надати необхідні документи або умисно надає неправдиві відомості про себе, банківська установа відмовляє йому в наданні фінансових послуг.

Ідентифікація не є обов'язковою при здійсненні кожної операції, якщо клієнт був раніше ідентифікований відповідно до законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Цим питанням присвячено норми Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [9], зокрема ті, які визначають компетенцію комерційних банків як суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Цей же законодавчий акт визначає і компетенцію Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу, покладаючи на нього обов'язки контролювати виконання банками функцій первинного фінансового моніторингу, перевіряти стан професійної підготовки кадрів, котрі здійснюють фінансовий моніторинг, вживати встановлені законодавством заходи до порушників законодавства з питань фінансового моніторингу, забезпечувати зберігання інформації, одержаної від суб'єктів первинного і державного фінансового моніторингу та правоохоронних органів.

Не можна залишити поза увагою ще один доказ важливості захисту ринку фінансових (банківських) послуг, оскільки він свідчить про

підвищену увагу держави до захисту інтересів користувачів цього ринку. Йдеться про встановлення заходів впливу, які передбачають фінансову, адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення законодавства при здійсненні діяльності з надання фінансових (банківських) послуг.

Чинний Кримінальний кодекс України [10] встановлює кримінальну відповідальність за порушення законодавства у банківській сфері. Як приклад можна навести злочини, що визначаються статтями 199 (Виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї), 200 (Незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення), 207 (Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті), 208 (Незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків), 209 (Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом), 222 (Шахрайство з фінансовими ресурсами) Кримінального кодексу України.

До правопорушень, що визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення [11], віднесені порушення законодавства з фінансових питань: приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, порушення правил ведення касових операцій; порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикованих операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку; здійснення банківської діяльності без банківської ліцензії; порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; порушення вимог щодо ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію, порушення порядку реєстрації фінансових операцій, що підлягають первинному фінансовому моніторингу, неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації про такі фінансові операції спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, а також невиконання вимог щодо зберігання документації про проведені фінансові операції.

Справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням банківського законодавства, нормативно-правових актів Націо-

нального банку України або здійсненням ризикованих операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи, розглядає Національний банк України. Від його імені розглядати ці справи і накладати адміністративні стягнення мають право Голова Національного банку України та його заступники, керівники територіальних управлінь Національного банку України та їх заступники. Національний банк України віднесений також до кола осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Право застосування фінансових санкцій за порушення банківського законодавства також віднесено до компетенції Національного банку України.

З набранням чинності Цивільного та Господарського кодексів України [12; 13] багато питань банківської діяльності увійшло до сфери регулювання зазначених кодексів, зокрема відносини, які виникають у сфері приватно-правової сторони банківської діяльності: встановлення, виконання та припинення договірних відносин у сфері кредитування, відкриття банківських рахунків, факторингу, засобів забезпечення зобов'язань.

Крім того, ще потребують дослідження питання достатнього рівня врегульованості банківської діяльності з боку держави, тобто публічно-правові аспекти банківського регулювання. Необхідність удосконалення саме відомчих нормативних актів є актуальною.

За результатами здійсненого аналізу чинного законодавства України можна дійти висновку, що законодавство, яке регулює відносини, що виникають у сфері банківської діяльності, умовно можна класифікувати за такими напрямками правового регулювання відносин: загальне законодавство, що регулює відносини у сфері надання фінансових послуг; спеціальне законодавство у сфері державного регулювання діяльності банків, у тому числі встановлення вимог і обмежень; норми, що охоплюються сферою здійснення фінансового моніторингу, та норми, які визначають правові засади застосування фінансово-правової, адміністративної та кримінальної відповідальності; а також законодавство, що встановлює засади договірних відносин з надання банківських послуг та виконання банківських операцій.

Предметом подальшого дослідження має стати питання вдосконалення чинного зако-

нодавства з питань державного регулювання та визначення компетенції органу державного регулювання банків — Національного банку України як суб'єкта законодавчої ініці-

ативи щодо законодавчого закріплення норм щодо кожної з форм адміністративного та індикативного регулювання банківської діяльності.

1. Костюченко О. А. Банківське право: Навч. посіб.— 2-ге вид.- К.: А.С.К., 2001.
2. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 року // Офіційний вісник України.— 2001.— № 32 (23 серпня 2001 р.).- Ст. 1457.
3. Вступ до банківської справи: Навч. посібник / Відп. ред. М. І. Савлук.- К.: Лібра, 1998.
4. Банківське право України: Навч. посібник / За заг. ред. А. О. Селіванова.— К.: Видав. дім «Ін Юре», 2000.
5. Гаральда К., Стуфле Ж. Банковское право // Учреждения - Счета - Операции - Услуги: Пер. с фр. / Под ред. В. Я. Лисняка.- М.: АО «Финстатинформ», 1996.
6. Про банки та банківську діяльність: Закон України від 12 липня 2000 року // Офіційний вісник України.— 2001.- № 1-2 (26 січня 2001 р.).- Частина 1.- Ст. 1.
7. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року // Відомості Верховної Ради України.- 1999.- № 29.- Ст. 238.
8. Банковское дело: управление и технологии: Учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. А. М. Тавасиева.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.
9. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 28 листопада 2002 року // Офіційний вісник України.- 2002,- № 50 (27 грудня 2002 р.).- Ст. 2248.
10. Кримінальний кодекс України: Офіційний текст.— К.: Юрінком Інтер, 2001.- 240 с
11. Кодекс про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР- 1984.
12. Господарський кодекс України // Офіційний вісник України.- 2003.- № 11 (28 березня 2003 р.).- Ст. 462.
13. Цивільний кодекс України // Офіційний вісник України.- 2003.- № 11 (28 березня 2003 р.).- Ст. 461.

N. Kravchenko

LEGAL BASIS OF THE BANKING ACTIVITY STATE REGULATION: UKRAINIAN LEGISLATION REVIEW

The review of the current legislation in Ukraine which regulates attitudes in a sphere of state regulation of the financial services market is carried out in the article. Legislative acts on questions of bank operations regulation which have attributes of financial services, financial monitoring and legal bases of financial, administrative and the criminal liability use for infringement of the bank legislation are considered.