

С.М. Лобозинська,
кандидат економічних наук

Львівський національний
університет ім. І. Франка

Досліджено чинну законодавчу базу регулювання правовідносин на ринку банківських послуг. Окреслено механізм удосконалення банківського законодавства шляхом розробки та прийняття єдиного кодифікованого правового акта (Банківського кодексу) та низки спеціалізованих законодавчих актів, які б регламентували специфічні правовідносини у банківській сфері.

Ключові слова: банківське законодавство, Банківський кодекс, законодавчі акти, регулювання правовідносин, ринок банківських послуг.

Постановка проблеми. Належний рівень законодавчого регулювання правовідносин у сфері банківської справи є стимулюючим чинником розвитку та процвітання фінансового сектору, а відтак і реальної економіки держави. З огляду на це порушена проблематика завжди повинна перебувати у колі наукових інтересів вітчизняних та зарубіжних вчених.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Поняття «банківське законодавство» вітчизняними науковцями здебільшого трактується у широкому розумінні. Так О.П. Орлюк визначає банківське законодавство як систему всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері банківської діяльності [1, с. 23]. І.Б. Заверуха подає таке визначення банківського законодавства: сукупність законів, підзаконних нормативно-правових актів, а також міжнародних правових документів, які забезпечують правове регулювання банківських відносин [2, с. 17]. На думку О.М. Селезньової, аргументацією щодо використання терміна «банківське законодавство» у широкому розумінні є специфіка предмета регулювання – банківських норм, які тісно пов'язані між собою. У зв'язку з цим простежується цілісний взаємозв'язок тих норм, що вміщуються у законах, і тих, що у підзаконних нормативно-правових актах [3, с. 28]. На нашу думку,

таке тлумачення поняття банківського законодавства зумовлене тим, що, по-перше, чимало важливих проблем банківської діяльності досі регулюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів і не виведені на рівень регулювання законами, а по-друге, тим, що норми, які регламентують банківську діяльність, розпорошені по значному масиву нормативно-правових актів. Дослідження наукових праць вітчизняних науковців засвідчує потребу в детальному вивченні теоретичних аспектів банківського законодавства й вимагає розробки конкретних механізмів його вдосконалення у практичному застосуванні.

Формулювання цілей статті. Наукове дослідження спрямоване на проведення якісного аналізу банківського законодавства та на розробку пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття законодавчого регулювання банківської системи, на нашу думку, доцільно розглядати як регулювання правових відносин при встановленні структури та функцій банківської системи, регулюванні банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин з клієнтами та партнерами юридичними нормами, закріпленими актами законодавчих органів.

Законодавче регулювання банківської системи базується на Конституції України, яка визначає фундаментальні норми правового регулювання вітчизняної банківської справи. Конкретизація та деталізація норм Конституції щодо врегулювання правовідносин між учасниками банківського ринку є необхідною умовою вдосконалення правового регулювання, запорукою більш точного визначення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, гарантій цих прав і підстав юридичної відповідальності даних суб'єктів. Системну регламентацію конституційних норм відображено у спеціальних законодавчих актах та нормах відповідних законів із суміжних питань.

Закони України, що регулюють банківську систему, поділяють на загальні та спеціальні. Норми загальних законів застосовуються в тому випадку, коли спеціальні норми не встановлюють будь-яких інших правил чи обмежень або якщо спеціальне регулювання є суперечливим і недосконалим.

До загальних кодифікованих законів можна віднести: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України та Кримінальний кодекс України в частині, де дістають правове регулювання банківські правовідносини. До загальних некодифікованих – Закони України «Про обіг векселів в Україні», «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про акціонерні товариства» тощо. Застосування норм загальних законів пояснюється тим, що банки розглядаються національним законодавством як суб'єкти підприємницької діяльності і, відповідно, підпадають під стандартні норми в галузі підприємницької діяльності.

Важливе місце серед законодавчих актів посідає Цивільний кодекс України, який містить понад 60 статей, що регулюють окремі операції у сфері банківської діяльності (глави 71-74) [4]. Йдеться передусім про кредитування, відкриття й ведення рахунків, здійснення розрахунків та платіжні інструменти. Зазначені норми підлягають подальшій деталізації у відповідних спеціальних законах та підзаконних нормативно-правових актах НБУ, що врегульовують порядок і режим здійснення відповідних банківських операцій.

У значно звуженому обсязі ці ж норми відображені і в Господарському кодексі України (гл. 35, параграф 1) [5]. Кодекс за-

кріплює правовий статус банків, їх види та організаційно-правові форми; визначає ієрархію банківської системи України; встановлює правовий статус НБУ та Ради НБУ; лаконічно регламентує класично банківські операції, повторюючи таким чином норми законів «Про Національний банк України» та «Про банки і банківську діяльність». Можливість застосування кримінальної відповідальності за здійснення злочинів, пов'язаних із незаконною банківською діяльністю, закладено у Кримінальному кодексі України [6]. Однак визначальне місце у правовому регулюванні банківської системи належить спеціальним законам.

Вітчизняна юридична наука відносить до категорії спеціальних законів Закон України «Про банки і банківську діяльність» та Закон України «Про Національний банк України». Ті ж закони, які охоплюють ширше коло юридичних норм та меншою мірою стосуються банківської діяльності, відносяться до профільних. Сюди належать такі закони: «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», «Про електронний цифровий підпис», «Про іпотеку», «Про забезпечення вимог кредиторів і реєстрацію обтяжень», «Про Фонд гарантування вкладень фізичних осіб», «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Опоненти існуючої класифікації відстоюють думку, що недоцільно виділяти в окрему категорію профільні закони і відносять їх до спеціальних законів у банківській діяльності.

На нашу думку, таки треба виділяти профільні закони в окрему групу, оскільки норми, що в них містяться, не стосуються виключно банківської діяльності. Так до переліку спеціальних законів слід віднести чинний Закон України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб», а також на рівні спеціального законодавства закріпити питання здійснення окремих банківських операцій.

Спеціальні закони України «Про банки і банківську діяльність» та «Про Національний банк України» запровадили розширений системний підхід до побудови банківської системи; встановили правовий режим банківської діяльності, визначили порядок реєстрації та ліцензування банків,

класифікували методи банківського регулювання та нагляду.

Зазначені спеціальні закони визначили правове забезпечення сталого розвитку банківської системи України, заклали фундаментальні основи регулювання правовідносин на ринку банківських послуг. Разом з тим, детальний аналіз законодавчого регулювання банківської системи свідчить, що воно перебуває на етапі становлення і його розвиток має прогресивний вектор, але ще не повною мірою відповідає потребам ринкової економіки. Зокрема, вітчизняні науковці О. Костюшенко, О. Орлюк, Д. Кирилюк, Є. Карманов В. Кротюк та інші виділяють низку негативних рис вітчизняного банківського законодавства, що можна згрупувати наступним чином:

- багаторівневий характер правового регулювання, наявність великої кількості підзаконних нормативно-правових актів;
- внесення частих змін та доповнень до нормативно-правових актів;
- протиріччя з іншими галузями права;
- відсутність єдиного кодифікованого акта з банківської діяльності;
- недостатня кількість спеціальних законів у банківській сфері;
- обмежений доступ до оперативної інформації щодо правотворчої діяльності уповноважених органів.

Виправити зазначені недоліки можна шляхом інтеграції та диференціації банківського законодавства. Процес інтеграції банківського законодавства, на нашу думку, доцільно реалізовувати шляхом якісної роботи над створенням Банківського кодексу. Механізм створення Банківського кодексу повинен включати процес систематизації банківського законодавства, який налічує інкорпорацію та кодифікацію.

Інкорпорація банківського законодавства передбачає приведення до певної системи нормативно-правових актів, що врегульовують банківські відносини, за певними критеріями. Зважаючи на специфіку банківського законодавства, О.М. Селезньова пропонує здійснювати інкорпорацію банківського законодавства не за одним критерієм, а за декількома, причому з виділенням основного та допоміжного. Як основний доцільно обрати суб'єктивний критерій (групування нормативно-правових актів на декілька підсистем залежно від того, який державний орган прийняв ці акти), а допоміжним

визначити хронологічний критерій [7, с. 38-39].

Кодифікація банківського законодавства здійснюється на основі інкорпорованих нормативно-правових актів з метою об'єднання цих актів та внесення деяких змін та доповнень до них шляхом утворення кодифікованого акта. Логічним завершенням проведення кодифікації банківського законодавства повинен стати Банківський кодекс України.

Структура Банківського кодексу не повинна відрізнятися від загальноприйнятого стандарту, тобто повинна складатися з загальної та спеціальної (особливої) частини. Цю тезу підтримує і вітчизняний науковець Є. Карманов, який вважає, що загальна частина Банківського кодексу повинна містити норми, що застосовуються при регулюванні всіх банківських правових відносин, поширюється на весь предмет банківського законодавства, а особлива частина має визначати загальні положення надання банківських послуг, висвітлювати активні та пасивні операції банків, а також послуги з фінансового управління [8, с.46].

Серед науковців немає одностайності щодо доцільності включення в Банківський кодекс правовідносин, що виникають за участю Національного банку України. Так, на думку Є. Карманова, у загальній частині Банківського кодексу повинні висвітлюватися функції банківської системи в цілому, Національного банку України, банків і банківських об'єднань [8, с.46]. На противагу цьому Д. Кирилюк вважає, що регулювання вертикальних відносин, що виникають між Національним банком та комерційними банками, повинно здійснюватися окремими нормативно-правовими актами, а зміст Банківського кодексу необхідно обмежити нормами, що регулюють відносини банків з іншими банками або фінансовими установами, а також з їхніми клієнтами [9, с. 82]. На нашу думку, у Банківський кодекс необхідно включати положення, що регламентують правовідносини між Національним банком та іншими учасниками банківського ринку, зокрема, детальному висвітленню повинні підлягати ті положення, які надають право Національному банку здійснювати безпосередній вплив на банківську систему.

Отже, зупинсмося детальніше на структурі Банківського кодексу. Загальні положення повинні розкриватися у частині I, що містила б три розділи. У першому розділі

доцільно висвітлити суть правовідносин, що підлягають регулюванню з боку банківського законодавства, розглянути об'єкти, суб'єкти та учасників банківських правовідносин. Існує необхідність висвітлення структури банківської системи, функцій центрального банку, банків і банківських об'єднань. Особливої уваги потребує розкриття базових принципів банківської діяльності в Україні та взаємовідносини суб'єктів і учасників банківських правовідносин.

Другий розділ загальних положень повинен бути присвячений правовому статусу Національного банку в банківській системі, висвітлювати його організаційно-правову структуру та особливості функціонування, зокрема те, що стосується формування статутного та резервних фондів банку, результатів діяльності, розподілу прибутку, складання фінансової звітності, проведення аудиту. Функції та операції Національного банку, на нашу думку, доцільно висвітлювати у спеціальній частині кодексу.

Третій розділ загальних положень повинен розкривати правовий статус банку, види та можливі організаційно-правові форми створення банків. Важливим є процес включення у цю частину порядку реєстрації та ліцензування, реорганізації та ліквідації банківських установ. На законодавчі норми доцільно перетворити низку положень із таких чинних нормативно-правових актів: Положення про порядок видачі банкам банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій (затвердженого Постановою Правління НБУ від 17.07.2001 № 275), Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень (затвердженого Постановою Правління НБУ від 31.08.2001 № 375), Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства (затвердженого Постановою Правління НБУ від 28.08.2001 № 369).

Спеціальна частина банківського кодексу України має містити два розділи. Перший розділ повинен розкривати два основні напрями діяльності Національного банку, а саме механізми реалізації інструментів прямої та опосередкованої дії на грошово-кредитний ринок держави та механізми впливу Центрального банку виключно на банківську систему.

На нашу думку, механізм впливу НБУ на грошово-кредитний ринок може бути ви-

світлений у Банківському кодексі шляхом викладення порядку застосування Центральним банком норм обов'язкових резервів, облікової ставки, операцій на відкритому ринку; використання права емісії грошей та регулювання грошового обігу, порядку здійснення валютних інтервенцій та валютного регулювання.

З метою представлення механізму впливу НБУ на банківську систему у спеціальній частині доцільно детальніше висвітлити порядок рефінансування банківських установ, механізм здійснення банківського регулювання та нагляду, застосування заходів впливу до порушників банківського законодавства. При цьому даний розділ спеціальної частини дозволив би об'єднати низку положень, що містяться у двох спеціалізованих законах та деяких профільних, окрім того, певні положення доцільно було б перенести з підзаконних нормативно-правових актів у законодавчі постулати. Це, зокрема стосується Положення про регулювання Національним банком ліквідності банків України (затвердженого Постановою Правління НБУ від 26.09.2006 № 378), Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні (затвердженої Постановою Правління НБУ від 28.08.2001 № 368), Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства (затвердженого Постановою Правління НБУ від 28.08.2001 № 369). При цьому збільшення кількості правових норм, винесених на законодавчий рівень, сприятиме стабілізації банківського законодавства.

У другому розділі спеціальної частини доцільно розкрити порядок надання банківських послуг та здійснення банківських операцій. Сюди повинні входити положення присвячені опису загальних принципів надання банківських послуг. Доцільно конкретизувати порядок здійснення депозитних, кредитних та касово-розрахункових операцій. Законодавчими нормами могла б стати більшість положень підзаконних правових актів, зокрема Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах (затвердженої Постановою Правління НБУ від 12.11.2003 р. № 492), Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті (затвердженої Постановою Правління НБУ від 21.01.2004 р. № 22), Інструкції про міжбанківський переказ кош-

тів в Україні в національній валюті (затвердженої Постановою Правління НБУ від 16.08.2006 р. № 320), Інструкції про касові операції в банках України (затвердженої Постановою Правління НБУ від 14.08.2003 р. № 337), Інструкції з організації перевезення валютних цінностей та інкасації коштів в установах банків України (затвердженої Постановою Правління НБУ від 03.12.2003 р. № 320), Положення про порядок здійснення банками України вкладних (деPOSITНИХ) операцій з юридичними і фізичними особами (затвердженого Постановою Правління НБУ від 03.12.2003 р. № 368) тощо.

Висновки. Прийняття Банківського кодексу дозволило б значно скоротити чисельність підзаконних нормативних актів шляхом винесення важливих положень на законодавчий рівень та зменшити надмірну регламентованість банківських процедур, які цілком реально можна закріплювати на рівні внутрішньобанківської документації. Комплексний підхід до аналізу всього накопиченого матеріалу дозволив би досягнути гармонізації значної кількості нормативно-правових актів стосовно діяльності банківських установ, усунувши їх внутрішні суперечності й заповнивши прогалини правового регулювання відносин у банківській системі.

Розробка та прийняття запропонованого Банківського кодексу засвідчили б відсутність потреби в існуванні чинних Законів України «Про НБУ» та «Про банки та банківську діяльність». Однак треба наголоси-

ти, що процес кодифікації банківського законодавства аж ніяк не повинен скасувати інститут спеціального законодавства, навпаки – процес кодифікації повинен обов'язково відбуватися паралельно з процесом розробки нових спеціальних банківських законів, які б регламентували специфічні правовідносини, що виникають у процесі розвитку банківської справи. Так, на нашу думку, є потреба у прийнятті таких спеціальних законів: «Про державні банки та націоналізацію банківських установ», «Про державне регулювання банківської системи в особливий період», «Про віртуальні банки та інтернет-банкінг», «Про діяльність банківських об'єднань», «Про споживче кредитування», «Про банкрутство банків», «Про державне регулювання іноземного банківського капіталу в Україні», «Про захист конкуренції у банківській системі».

Отже, аналіз законодавчого регулювання банківської діяльності свідчить, що воно потребує вдосконалення. Активізація процесу кодифікації банківського законодавства поруч із розробкою та прийняттям спеціальних законів, дія яких спрямовувалася б на регулювання специфічних правовідносин між суб'єктами та учасниками банківського ринку, посприяли б удосконаленню банківського законодавства шляхом очищення його від норм, що вже давно втратили свою актуальність, та доповнення новими положеннями, що регулюють сучасні аспекти банківських відносин.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Кравчук В.В.* Базельські угоди: новий етап розвитку міжнародної системи оцінки ризиків // *Фінанси України*. – 2004. – № 6. – С. 121-128.
2. *Заверуха І.Б.* Банківське право: Посібник для студентів. – Л.: Астролябія, 2002. – 222 с.
3. *Селезньова О.М.* Теоретичні питання банківського законодавства // *Економіка. Фінанси. Право*. – 2007. – № 4. – С. 27-30.
4. Цивільний кодекс України (затверджений Законом України від 16.01.2003 № 435-VI) // www.zakon.rada.gov.ua
5. Господарський кодекс України (затверджений Законом України від 16.01.2003 №436-VI). www.zakon.rada.gov.ua
6. Кримінальний кодекс України (затверджений Законом України від 05.04.2001 № 2341-III). www.zakon.rada.gov.ua
7. *Селезньова О.М.* Проблеми систематизації банківського законодавства // *Економіка. Фінанси. Право*. – 2006. – № 12. – С. 37-39.
8. *Карманов Є.* Банківський кодекс України – об'єктивна необхідність // *Вісник НБУ*. – 2005. – № 11. – С. 44-46.
9. *Кирилюк Д.* До питання про необхідність розробки та прийняття Банківського кодексу в Україні // *Юридичний журнал*. – 2006. - № 1 (46). – С. 80-82.