

КРЕДИТНО-ГРОШОВІ І ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ПЕРЕХІДНОЇ ЕКОНОМІКИ

Олександр ДЗЮБЛЮК

НОРМАТИВНІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ПЕРЕХІДНОЇ ЕКОНОМІКИ

Однією з фундаментальних основ ефективної організації ринкової системи господарювання є створення цілісного законодавчо-нормативного забезпечення, що регламентує поведінку господарюючих суб'єктів, визначаючи правові засади усіх взаємовідносин, які складаються у процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних і нематеріальних благ, тобто, по суті, розширеного відтворення. Функціонування банківської системи, що забезпечує безперервність цього відтворення, є органічною складовою господарської діяльності усіх суб'єктів ринку, а отже, являє собою один з найважливіших об'єктів нормативного регулювання з боку держави. Необхідність цього зумовлена тим, що банки, виконуючи на ринку ряд важливих фінансових операцій, створюють саму можливість для виробничої діяльності в усіх секторах народного господарства.

Мова йде насамперед про такі важливі функції банків, як акумуляція тимчасово вільних грошових ресурсів шляхом залучення їх на вклади і перетворення на позичковий капітал через видачу кредитів. Банківські кредити, що використовуються на розширення виробництва і розвиток споживчого ринку, в свою чергу, впливають на структурну й інвестиційну політику, визначаючи можливості економічного зростання. Важливими є й інші завдання банківських установ, включаючи проведення розрахунків між суб'єктами ринку і формування платіжної системи країни, здійснення функцій постійного учасника фондового ринку, надання консультаційних, трастових та інших необхідних послуг.

Банківська справа у будь-якій країні є доволі складною системою різних операцій, необхідність нормативного регулювання яких є базовою засадою ефективного функціонування усієї грошово-кредитної системи країни. Особливо актуальним слід вважати це завдання для умов перехідної економіки, де відповідне формування ринкових інститутів, включаючи і правові, перебуває у стані розвитку, тобто пошуку необхідних законодавчих норм у відповідь на об'єктивну потребу правової регламентації принципово нових видів господарської діяльності.

Що стосується банківської системи, то йдеться про потребу формування сукупності правових норм у вигляді відповідних законів, які б регулювали належним чином банківську діяльність, а саме порядок організації і функціонування банків й банківської системи держави та особливості проведення різноманітних операцій банківськими установами. В Україні реалізацію цього завдання було здійснено ще на початкових етапах перехідного періоду – з прийняттям у 1991 р. Закону "Про банки і банківську діяльність", оскільки без правового регулювання даної сфери господарства про повноцінне провадження ринкових реформ не могло бути й мови. Без принципово нових, ринкових засад банківської діяльності, котрі радикально відрізняються від умов функціонування банків в адміністративно-командній економіці, неможливою є нормальна взаємодія господарюючих суб'єктів, а отже, і безперервність відтворювального процесу загалом. Тому даним Законом був визначений ряд важливих аспектів функціонування банківської системи України, включаючи перелік найважливіших операцій та основи організації діяльності Національного банку України, комерційних банків та Ощадного банку.

Водночас необхідно відзначити, що перша редакція Закону об'єктивно неспроможна була врахувати усі ключові аспекти банківської справи в ринкових умовах господарювання, у результаті чого у процесі подальшої реалізації ринкових перетворень нормативно-правове регулювання даної сфери господарської діяльності замість потужного рушія стало гальмом для успішного розвитку банківських установ, що у кінцевому підсумку визначило десятилітній шлях від першої версії до прийняття у грудні 2000 р. другої редакції Закону України "Про банки і банківську діяльність".

У даній, новій версії Закону визначено структуру банківської системи України, економічні, організаційні та правові засади створення, діяльності, реорганізації і ліквідації банків. Зрозуміло, що зі схваленням Верховною Радою у травні 1999 р. окремого Закону України "Про Національний банк України", яким регламентуються особливості функціонування Центрального банку нашої держави, була усунута потреба розгляду відповідних аспектів у Законі "Про банки і банківську діяльність". Натомість його автори мали можливість доволі детально зосередитись на розробці базових нормативних положень функціонування банків в економічній системі нашої країни.

Зміст основних положень Закону спрямований на регламентацію основних сфер функціонування банківської системи України, що передбачає доволі детальне обґрунтування у семи розділах ключових аспектів банківської діяльності.

Зокрема у Першому розділі "Загальні положення" наводиться ряд положень, що визначають вихідні засади організації банківської справи. У їх числі можна окремо виділити три наступні:

- визначення основних термінів, котрі використовуються у банківській справі, в тому числі і таких, як банк, банківська діяльність, банківський кредит, банківські рахунки тощо;
- визначення структури банківської системи України, що складається з Національного банку України та інших банків – універсальних і спеціалізованих;
- формулювання конкретних організаційно-правових форм, за якими можуть створюватися банки в Україні – акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, кооперативні банки.

Окремо у даному розділі розглядається питання про державні банки, сто процентів капіталу яких належить державі – порядок заснування, органи управління, порядок призначення і повноваження наглядової ради.

Як видно зі змісту Закону, по суті, вперше визначено можливість створення комерційними банками України різних типів банківських об'єднань:

а) банківська корпорація як юридична особа, засновниками та акціонерами якої є тільки банки, що об'єднуються з метою концентрації своїх капіталів, підвищення ліквідності та платоспроможності;

б) банківська холдингова група передбачає формування об'єднання з материнського банку і дочірніх банків, у капіталі яких головному банку належить не менше 50%;

в) фінансова холдингова група, що складається з переважно або тільки установ, що надають фінансові послуги, причому серед них має бути щонайменше один банк.

Як бачимо, законодавством істотно розширюються можливості концентрації і централізації банківського капіталу, що можна вважати необхідним кроком у напрямку розширення кредитного обслуговування банківською системою України підприємств реального сектора.

Позитивним моментом цього розділу Закону можна вважати чітке формулювання суті банку як юридичної особи, що має виняткове право здійснювати у сукупності такі три операції: а) залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб; б) розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик; в) відкриття і ведення банківських рахунків фізичних і юридичних осіб. Тим самим банки визначаються як єдині установи, яким надано право здійснювати сукупність (а не ті чи інші операції окремо) трьох ключових фінансових операцій: залучення депозитів, надання кредитів, ведення розрахунків. Це дає змогу обмежити сферу банківської справи від втручання небанківських фінансових інститутів з огляду на небажані наслідки такого втручання, позаяк три зазначені операції надають можливості вторинної емісії унаслідок ефекту мультиплікації, що потребує адекватного регулятивного впливу з боку Центрального банку.

Разом з тим, обмеження форм діяльності спеціалізованих банків лише чотирма визначеними Законом видами (ощадні, інвестиційні, іпотечні, розрахункові) слід вважати недоліком чинної

нормативної бази – з огляду на обмеження самостійності банків як господарюючих суб'єктів щодо вибору сфер застосування капіталу й розширення асортименту банківських послуг, на наданні яких могли б зосереджуватись банки. Йдеться про розвиток і таких форм спеціалізованих банківських установ, як трастові, зовнішньоторгові, інноваційні та інші, що могли б концентрувати зусилля на певних секторах ринку банківських послуг чи певних групах клієнтів відповідно до потреб останніх.

Другий розділ Закону “Створення, державна реєстрація, ліцензування діяльності та реорганізація банків” присвячено регламентуванню сукупності організаційних засад, де базується функціонування банківських установ в Україні. Мова йде про визначення учасників банку, можливостей використання слова “банк” у назві, перелік основних вимог до складових статуту банківської установи. Крім того, визначається порядок державної реєстрації банків, що охоплює перелік необхідних для цього документів, процедуру їх розгляду Національним банком України, а також підстави, що можуть бути відмовою у реєстрації (порушення порядку створення, невідповідність установчих документів, відсутність бездоганної репутації засновників, професійна непридатність керівництва).

Аналогічним чином визначено умови видачі банківської ліцензії, без якої не дозволяється здійснювати сукупність трьох основних операцій, що визначають зміст банківської діяльності, а також регламентуються підстави відкликання цієї ліцензії (невідповідність документів, порушення законодавства, невиконання жодної банківської операції протягом року). Законом також окремо визначаються умови створення і державної реєстрації банків з іноземним капіталом.

Важливим аспектом функціонування банків, що передбачається даним розділом Закону, є визначення умов реорганізації банку, котра може бути здійснена добровільно або за рішенням НБУ. Способи такої реорганізації визначаються як злиття, приєднання, поділ, виділення та перетворення, що загалом відповідає загальносвітовій практиці ведення бізнесу і можливостям зміни його організаційно-правових форм. Особливо актуальним дані положення слід вважати для перехідної економіки України, де недостатня капіталізація банківських установ вимагає пошуку адекватних форм концентрації банківського капіталу і, в першу чергу, шляхом злиття або приєднання.

У той же час, окремі важелі, що визначають можливості реєстрації Національним банком України комерційних банків, викликають певні сумніви з точки зору доцільності такої підстави для відмови в реєстрації, як “відсутність бездоганної ділової репутації” одного із засновників банку (стаття 18), оскільки незрозуміло, за якими саме критеріями визначається рівень цієї репутації. Очевидно, що подібна правова невизначеність може створювати можливості для зловживань у даній сфері реєстраційної роботи НБУ, а отже, це вимагає докладнішої регламентації відповідними правовими актами тих чи інших підходів до визначення рівня репутації засновників банку або ж усунення цієї норми з чинного Закону взагалі.

Третій розділ “Капітал, управління, вимоги до діяльності банків” розглядає базові аспекти функціонування комерційного банку як підприємства ринкового типу. Йдеться передусім про структуру капіталу банку (основного і додаткового) та вимоги до його складових частин. При цьому привертає до себе увагу зарахування до складу додаткового капіталу субординованого боргу, що загалом робить практику формування капіталу банку як першооснови його діяльності адекватною до умов, що діють у розвинутих ринкових системах (відповідно до Базельських угод).

Що ж стосується мінімального розміру статутного капіталу, то його диференційовано залежно від типу і масштабів діяльності банків: а) для місцевих кооперативних – 1 млн. євро; б) для комерційних, що діють у межах однієї області – 3 млн. євро; в) для банків, що діють на території всієї України – 5 млн. євро.

Попри те, що сама практика диференціації не викликає заперечень, незрозумілим, однак, є визначення статутних капіталів українських комерційних банків саме в євро, а не в національній валюті, що, по суті, законодавчо закріплює недовіру до гривні. Важко уявити формування подібних вимог для європейських банків, скажімо, у доларах США.

У даному розділі Закону містяться і вимоги щодо отримання письмового дозволу Національного банку України на володіння юридичними чи фізичними особами 10, 25, 50 та 75 відсотків статутного капіталу банків. Незрозуміло, однак, чи потрібен такий дозвіл на володіння, приміром, 55, 20 чи 70 % статутного капіталу і за якими критеріями Національний банк визначатиме “бездоганність” ділової репутації осіб, що мають придбати істотну участь у капіталі банку (стаття 34).

Законом передбачено ряд положень, що встановлюють окремі вимоги до складу і повноважень органів управління банку, якими визначено загальні збори учасників, спостережну раду та правління (або раду директорів). Окремі вимоги стосуються освіти та стажу роботи голови правління банку.

Привертає до себе увагу запровадження вимог щодо обов'язкового створення банками постійно діючих підрозділів з питань аналізу та управління ризиками, а також служби внутрішнього аудиту, що загалом є необхідною умовою ефективного функціонування банків у нестабільному ринковому середовищі перехідного періоду. І хоча багатьма банками в Україні такого роду служби фактично вже створені, слід розуміти, що коли третину сукупного кредитного портфеля банківської системи утворюють так звані "проблемні" позички, то очевидною є необхідність законодавчих вимог щодо організації відповідних аспектів роботи банків.

Закон "Про банки і банківську діяльність" окремо регламентує перелік тих операцій, які віднесені до компетенції банків, включаючи три основні, що можуть здійснюватись лише банками (прийом депозитів, розміщення коштів від свого імені, ведення рахунків), а також інших операцій (від валютних до консультаційних), що визначають зміст банківського обслуговування суб'єктів ринку. При цьому банкам забороняється діяльність у сфері матеріального виробництва, торгівлі та страхування (за деякими винятками), а вартість нерухомого майна, що перебуває у власності банку, не повинна перевищувати 25% банківського капіталу. Обмеження накладаються і на прямі інвестиції банків, величина яких у капіталі будь-якого підприємства не повинна перевищувати 15% капіталу банку, а сукупні інвестиції – 60% його капіталу.

Особлива у вага в Законі приділена дотриманню банківської таємниці та запобіганню легалізації грошей, набутих злочинним шляхом. Так, банківською таємницею згідно із Законом є інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи з третіми особами при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної шкоди клієнту. Стосовно клієнтів банку такою інформацією, зокрема, є відомості про стан рахунків, операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, його фінансово-економічний стан. Важливим є визначення Законом і порядку розкриття таємниці, що може бути здійснено на письмовий запит власника інформації, суду органів прокуратури, Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ, податкової служби. При цьому чітко зазначається і порядок оформлення таких вимог.

Що стосується запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом, то під нею у Законі розуміють внесення до банку або переказ через банківську систему грошей, набутих з порушенням законодавства України. Для цього банкам заборонено вступати в договірні відносини з сумнівними особами, а також банки зобов'язані ідентифікувати осіб, що здійснюють значні і сумнівні операції. Значними є операції, пов'язані з безготівковими розрахунками на суми, еквівалентні понад 50 тис. євро або готівковими – понад 10 тис. євро. Сумнівними є операції, що здійснюються при незвичних чи невинуватно заплутаних умовах, є економічно невинуватними і суперечать законодавству.

Щоправда, вказані положення Закону не дають чіткої відповіді на запитання: які ж саме умови слід вважати "незвичними" чи "невинуватно заплутаними" і чи можуть під ці визначення потрапити більшість здійснюваних в Україні господарських угод з огляду на суперечливість чинного законодавства.

Четвертий розділ Закону "Регулювання банківської діяльності, банківський нагляд" присвячено висвітленню тих повноважень Національного банку України, що стосуються його безпосереднього впливу на функціонування комерційних банків. Регулювання банківської діяльності передбачається законом як в адміністративній (реєстрація, ліцензування, застосування санкцій тощо), так і в економічній формах (обов'язкові економічні нормативи, норми обов'язкових резервів, норми відрахувань до резервів на покриття ризиків і т. д.). При цьому за Національним банком закріплено право перевіряти будь-яку звітність афілійованої особи банку. Йдеться про власників істотної (понад .0%) участі у капіталі банку. При цьому не зовсім зрозумілими видаються повноваження Центрального банку щодо перевірок юридичних і фізичних осіб, котрі, будучи засновниками чи акціонерами комерційних банків, самі банківською діяльністю не займаються.

Законом передбачено доволі широкий спектр заходів впливу на комерційні банки у разі порушення ними положень банківського законодавства і нормативно-правових актів Національного банку

України: від письмового застереження і обмеження здійснення окремих видів операцій до призначення тимчасової адміністрації і відкликання ліцензії.

П'ятий розділ Закону "Тимчасова адміністрація та ліквідація банків" висвітлює ті аспекти впливу Національного банку України на діяльність комерційних банків, які пов'язані з істотною загрозою платоспроможності останніх, що визначає необхідність вжиття достатньо радикальних заходів з призначення тимчасової адміністрації чи повної ліквідації банку.

Права Національного банку щодо призначення тимчасової адміністрації визначені на основі таких дій банку: систематичних порушень вимог НБУ, зменшення на 30% розміру регулятивного капіталу, невиконання 10% і більше протермінованих зобов'язань протягом 10 днів, арешту керівників банку та інші. При цьому в Законі чітко встановлюються вимоги до тимчасового адміністратора, умови його призначення, а також його права й обов'язки щодо управління банком.

Ліквідація банку може бути здійснена з ініціативи його власників або Національного банку України (в т. ч. і за заявою кредиторів). Якщо банк-боржник не спроможний виконати свої зобов'язання відповідно до рішення суду про примусове стягнення коштів протягом шести місяців і за цей період не досягнуто домовленостей щодо реструктуризації боргу, Національний банк України зобов'язаний відкликати ліцензію та ініціювати процедуру ліквідації банку. Орган, що ініціював ліквідацію банку, призначає ліквідатора. При цьому припиняються повноваження загальних зборів і правління банку, а його діяльність завершується закінченням технологічного циклу конкретних операцій. Законом передбачені повноваження ліквідатора щодо управління і розпорядження майном банку, порядку та черговості задоволення вимог кредиторів.

Два останні розділи Закону відображають деякі організаційні моменти його застосування. Шостий розділ "Оскарження рішень Національного банку України", зокрема, передбачає можливість оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності Центрального банку країни, його посадових осіб, тимчасового адміністратора та ліквідатора. Сьомий розділ "Прикінцеві положення" відображає особливості набрання чинності даним Законом і його взаємодія з іншими законодавчими та нормативно-правовими актами.

Таким чином, основні положення Закону України "Про банки і банківську діяльність" навіть попри суперечливість окремих позицій загалом дають змогу повною мірою регламентувати усі основні аспекти функціонування комерційних банків нашої країни, визначаючи можливості розвитку банківської системи у чітко окресленому правовому полі, що є необхідною умовою інституційних перетворень як найважливішої складової усієї системи заходів з ринкового реформування господарства України.