



О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

С. ГЛУГОВСКАЯ,

соискатель Открытого международного университета развития человека «Украина»

SUMMARY

«For the time being the target of the administrative-legal regulating of bank activity in Ukraine is: identification of factors creating crisis developments in banking sector and timely reacting to them; guaranteeing the stability of banking institutions; supervision over compliance with labour legislation by banking institutions and using punitory sanctions against violators».

In this article the author formulates and analyses lines of gear perfection of the administrative legislation adjusting of bank activity in Ukraine.

Key words: administrative legislation adjusting, bank activity, lines of perfection of the administrative legislation adjusting of bank activity.

* * *

По состоянию на сегодняшний день цель административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине проявляется в: выявлении предпосылок к возникновению кризисных явлений в банковской сфере и своевременном реагировании на них; обеспечении стабильности банковских учреждений; контроле за соблюдением банковскими учреждениями законодательства и применении карательных санкций к нарушителям.

В данной статье автор формулирует и осуществляет анализ направлений совершенствования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, банковская деятельность, направлений совершенствования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности.

Постановка проблемы. Последний экономический кризис показал, что украинская банковская система все еще находится на стадии становления и остается зависимой от колебаний мировых финансовых трендов в большей степени, чем в других европейских государствах. В связи с этим необходимо осуществить комплекс мер, направленных на оптимизацию и улучшение функционирования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине.

Анализ последних публикаций. Ряд аспектов реформирования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности в условиях Украины уже исследовались разными учеными. Этой проблеме уделяли внимание О. В. Васюренко, В. В. Крылова, А. П. Кулинец, В. И. Мищенко, О. М. Сидоренко, А. В. Сомик, А. В. Шаповалов, С. О. Шульга и другие исследователи.

Целью данной статьи являются формирование и анализ направлений совершенствования административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине.

Изложение основного материала. По заключению специалистов НБУ, негативные ожидания из-за обострения финансового кризиса в Греции и снижения темпов экономического роста в США стали основными факторами уменьшения внешнего спроса на украинские товары на товарных рынках [1].

Невзирая на принятые правительством меры, по оценкам американского финансового агентства Bloomberg, Украина, наряду с Турцией, остается наиболее уязвимой к новой волне кризисных явлений [2].

В таких условиях основная задача дальнейшего реформирования банковской системы в Украине заключается в повышении роли банковского сектора как основного финансового посредника в процессах преобразования финансово-кредитных ресурсов. Для этого необходимо определить основные цели дальнейшего реформирования банковской системы, которые, по нашему мнению, состоят в повышении общеэкономической эффективности аккумуляции денежных средств и их трансформации в кредиты и инвестиции; усилении конкурентоспособности украинских кредитных организаций на внутреннем рынке по сравнению с аналогичными иностранными учреждениями.

Совершенствование административно-правового регулирования деятельности банков предусматривает дальнейшее укрепление устойчивости банковского сектора, усиление защиты интересов вкладчиков и других кредиторов банков, а также предотвращение использования кредитных организаций в недобросовестной коммерческой деятельности и противоправных целях, в первую очередь для легализации преступных прибылей и финансирования терроризма.

Все это требует пересмотра подходов к осуществлению административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине и совершенствованию его организационно-правовых принципов. Согласно рекомендациям Базельского комитета (Ключевым принципам эффективного банковского надзора), главное внимание в этом процессе следует обращать на административные инструменты, которые дают возможность выявить проблемы в деятельности банков на ранних стадиях, что позволит избежать развития кризисных явлений в банковской сфере или хотя бы смягчить их.

С конца 1990-х годов в Украине проводится планомерная реформа банковского сектора. С начала 2000-х разрабатываются модели его дальнейшего развития и реформирования.

Нормативно-правовыми актами Национального банка Украины были сформулированы задачи и разработаны основные средства реформирования банковской системы. Установлены четкие размеры банковского капитала, скорректированы отдельные положения перехода на международные стандарты бухгалтерского учета и финансовой отчетности, разработаны методики оценки рисков, например Методические рекомендации по внедрению системы управления информационной безопасностью и методики оценки рисков в соответствии со стандартами Национального банка Украины (письмо Национального банка Украины от 03.03.2011 г. № 24-112/365 [3]), а также Правила технической защиты помещений банков, где обрабатываются электронные банковские документы (Постановление Правления Национального банка Украины от 04.07.2007 г. № 243 [4]).

Однако на практике остается целый ряд нерешенных проблем. Например, несмотря на стремительный рост, отношение активов банков Украины к ВВП (52%) остается абсолютно несопоставимым с активами банков любой страны Еврозоны (Германия – 343,5% ВВП, Франция – 243,5% ВВП, Италия – 141,9% ВВП) и даже новых членов ЕС (Чехия – 96,9% ВВП, Венгрия – 96,9% ВВП, Польша – 96,9% ВВП). Банковский сектор Украины характеризуется фрагментарностью – большинство банковских активов (53,8%) сконцентрировано в десяти крупнейших банках, что также выше, чем в странах Еврозоны [5, с. 194].

Проведенный нами анализ действующей нормативной базы, подтвержденный результатами исследований отечественных специалистов, таких как А. В. Сомик и С. О. Шульга [6, с. 129], О. В. Васюренко и О. М. Сидоренко [7, с. 48] и других, позволяет сделать вывод о наличии у Национального банка Украины технологических инструментов, аналогичных иностранным, которые способны обеспечить эффективную банковскую политику. Более того, структура банковского надзора в нашем государстве обуславливает эффективную разработку стратегических направлений административного регулирования банковской деятельности – от регистрации

и лицензирования банка до его ликвидации или реорганизации.

Вместе с тем, согласно исследованиям, проведенным специалистами Центра научных исследований Национального банка Украины, уровень независимости НБУ по индексу Цукермана (рассчитывается по переменным, описывающим зависимость руководства центрального банка страны от национального правительства) составляет 0,52, что означает, что его самостоятельность не превышает 52% от идеального состояния. Учитывая изложенное, исследователи (В. В. Крылова, В. В. Ващенко и др.) делают вывод о необходимости дальнейших реформ для гарантирования высшего уровня независимости центрального банка Украины [5, с. 215].

Для того чтобы достичь этого, как отмечает специалист-экономист Центра научных исследований Национального банка Украины А. В. Шаповалов, необходимо расширять международное сотрудничество органов банковского надзора. В частности, эффективное сочетание надлежащего надзора в стране местонахождения с действенным надзором на консолидированной основе в стране регистрации требует установления более тесного сотрудничества, в основном, путем обмена информацией, а также углубления знаний финансовых инструментов и укрепления связей с финансовыми группами. По его мнению, такие действия будут способствовать более последовательному внедрению стандартов, выравниванию условий работы и снижению ненужной нагрузки со стороны регулирующих органов, а также уменьшат заинтересованность банков в оспаривании действий регулирующих органов в разных юрисдикциях [5, с. 125-126].

В частности, изменений требует административно-правовой статус Национального банка Украины в контексте его независимости от правительственных органов и осуществления самостоятельных действий. Правовой статус Национального банка Украины установлен Конституцией Украины [8] (ст. 99 и 100) и Законом Украины «О Национальном банке Украины» [9]. В то же время действующее законодательство не в полной мере отвечает ситуации, когда все еще сильны посткризисные

явления. Например, в нормативных актах недостаточно освещаются проблемы административно-правового статуса НБУ и формы его взаимодействия с правительством. Так, исходя из особенностей Государственного бюджета Украины на 2013 год [10] его следует признать социально ориентированным; при этом увеличение доходов населения не отвечает экономической ситуации в стране. Действия Верховной Рады, Президента и Кабинета Министров Украины направлены на повышение уровня жизни населения, однако кое-где это обеспечивается в ущерб рациональному развитию экономики как таковой. На данный момент Национальный банк Украины является одним из бюджетобразующих органов. Как свидетельствует практика, порой перераспределение НБУ средств в госбюджет происходит без учета интересов данного финансового учреждения, притом, что целесообразным считается, что финансовые средства, полученные от деятельности НБУ (в случае, если доходы превышают расходы), должны направляться в бюджет только после пополнения им собственных резервов.

Анализ основных рычагов административно-правового влияния, которые применяются Национальным банком Украины к участникам правоотношений, приводит к выводу о том, что сейчас административно-правовое регулирование банковской системы осуществляется преимущественно на общегосударственном уровне. Такое распределение полномочий не позволяет своевременно и качественно регулировать деятельность региональных ответвлений банковской системы, поскольку проблемы развития банковского сектора на региональном уровне в целом и в конкретном регионе в частности не могут рассматриваться идентично общегосударственному уровню.

Мы считаем, что такое разделение полномочий сдерживает процесс оперативного влияния на деятельность региональных банков. Проблемы развития банковского сектора на региональном уровне отрицательно сказываются на формировании ресурсной базы региональных банков и развитии кредитно-инвестиционной деятельности, которая приводит к фактической недокапитализации регионов.



При этом, с учетом евроинтеграционных процессов, всеми территориальными подразделениями Национального банка Украины должны в равной мере применяться основные принципы эффективного банковского надзора, отмеченные в Базельских документах, главными из которых являются независимость, объективность и прозрачность. Здесь важна адекватная система обучения и повышения квалификации специалистов Национального банка Украины. Квалификация всех специалистов НБУ, задействованных в процессе регулирования, должна не допускать предвзятой оценки, некачественных действий или бездействия по отношению к кредитным организациям.

В то же время принципиальные шаги по совершенствованию административно-правового регулирования деятельности банков, направленные на дальнейшее укрепление ее правовых основ, на наш взгляд, выделены правильно. Уже нормированные пути совершенствования административно-правового регулирования касаются повышения уровня требований к достаточности капитала, необходимого для продолжения работы кредитных организаций на рынке банковских услуг; повышения прозрачности структуры собственности кредитных организаций, включая уточнение режима предоставления кредитными организациями информации о реальных владельцах, а также предоставление Национальному банку Украины права устанавливать обязательные нормы для банковских групп и права обмениваться информацией с органами надзора иностранных государств на конфиденциальной основе и информацией, полученной в процессе осуществления им функций по надзору за банками без согласия кредитной организации и обеспечения защиты информации, получаемой Национальным банком Украины от органов банковского надзора других стран на конфиденциальной основе [3].

Не менее важными являются: принятие и совершенствование нормативно-правовых актов, которые позволяют осуществлять банковские операции с применением новых технологий (законодательство об электронной подписи и переводе денежных средств); обеспечение возможности для противодействия

установлению недобросовестными лицами контроля над кредитными организациями; установление альтернативных процедур (продажа банка полностью или по частям, мировое соглашение), которые могут быть применены к банкам, признанным арбитражным судом банкротами.

Правильной, на наш взгляд, можно считать и проводимую сегодня политику создания информационной базы данных о существующих и потенциальных банковских заемщиках (бюро кредитных историй), поскольку она будет способствовать реализации интересов не только коммерческих банков, но и самих заемщиков, стимулируя их деятельность, направленную на увеличение объемов кредитных вложений. Административно-правовое регулирование этой сферы отвечает интересам как кредитных организаций, так и их клиентов.

Еще одним важным элементом совершенствования административно-правового регулирования банковской системы Украины являются упорядочение и расширение политики открытости самой банковской системы. Например, еще в 1982 году была опубликована Директива Совета Европейского экономического сообщества 82/121/ЕЭС от 15.02.1982 г., касающаяся информации, регулярно публикуемой предприятиями, акции которых внесены в официальный реестр фондовых бирж [11]. В отличие от настоящих нормативных актов, банковские учреждения, согласно национальному законодательству, должны готовить и распространять финансовую отчетность в соответствии с положениями ряда бухгалтерских стандартов. В частности, речь идет о приказах Министерства финансов Украины, которыми нормируются государственные финансовые стандарты, например: «Об утверждении Положений (стандартов) бухгалтерского учета» от 31.03.1999 г. № 87, «Общие требования к финансовой отчетности» – стандарт № 1 [12] и т. п.

Вместе с тем сведения о процедурах и результатах принятия решений руководством и акционерами банков обычно остаются закрытыми. В большинстве случаев эта проблема разрешается путем направления заинтересованным лицом письменного запроса. При этом

нефинансовая информация – стратегии управления рисками и их параметры, оценка финансовых документов и др. – вообще не оглашается [5, с. 129]. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо внести изменения в Закон Украины «О банках и банковской деятельности», согласно которым информация о владельцах, положение о корпоративном управлении, протоколы заседаний и результаты общего собрания акционеров, оценка финансовых инструментов должны быть открытыми. Для обеспечения выполнения этого положения следует ввести административную ответственность за его невыполнение путем внесения изменений в Положение о порядке наложения административных штрафов (Постановление Правления Национального банка Украины от 29.12.2001 г. № 563 [13]).

В деятельности банковской системы и ее отдельных институтов есть ряд и других недостатков, которые снижают ее эффективность и тормозят развитие. При этом речь идет не только о недостатках законодательства, но и об экономической ситуации в целом.

В дальнейшем следует рассмотреть полномочия Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг. Комиссия, в соответствии с Законом Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» от 12.07.2001 г. № 2664-III, осуществляет государственный контроль рынков финансовых услуг, отличающихся от рынков банковских услуг, ценных бумаг и производных ценных бумаг [14]. В связи с тем, что надзор в этой сфере не такой жесткий, как, например, в банковской, отдельные субъекты финансового рынка пытаются осуществлять свою деятельность именно в сфере небанковских финансовых услуг. В настоящее время уровень финансового обеспечения этого органа, к сожалению, неудовлетворительный, что, в свою очередь, не позволяет ему осуществлять полноценный текущий ежедневный надзор за соответствующими учреждениями на основе европейских стандартов (Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О некоторых правовых аспектах информационных общественных услуг» от 08.06.2000 г. № 2000/31/ЕС [15]).



Это связано с тем фактом, что общее развитие украинского общества, и в частности его банковской сферы, требует адекватного материально-технического обеспечения органов власти, которые осуществляют банковский контроль и надзор. Этот вопрос постепенно еще больше заостряется, поскольку евроинтеграционные процессы и усиление тенденции к объединению финансово-промышленных групп Украины с аналогичными мировыми будут требовать унификации средств технического и программного обеспечения, что, в свою очередь, повлечет адекватную реакцию со стороны государственных наблюдательных структур.

Национальный банк Украины, в отличие от Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг, обеспечен и материально, и программно. Поэтому целесообразно передать полномочия по надзору за небанковскими финансовыми учреждениями от Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Комиссии по вопросам надзора и регулирования деятельности банков Национального банка Украины. Ведь последняя (как в составе центрального аппарата, так и при территориальных управлениях НБУ) образована специально для осуществления надзора за деятельностью банков вплоть до применения мер воздействия за нарушение административного законодательства в банковской сфере. Это позволит осуществлять полноценный надзор за небанковскими финансовыми учреждениями на современном уровне материально-технического обеспечения, что способно предотвратить совершение соответствующих правонарушений, которые сейчас выявляются Национальной комиссией по регулированию рынков финансовых услуг.

Пути совершенствования административно-правового регулирования деятельности банков в условиях реформирования банковской сферы связаны с выделением мировых трендов совершенствования банковского законодательства. Таким глобальным направлением совершенствования банковского законодательства является его кодифицирование по принципу Банковского кодекса. Формирование Банковского кодекса позволит комплексно скорректи-

ровать законодательство путем подготовки основного акта, регулирующего административно-правовые отношения в банковской сфере. При этом данный процесс не должен ограничивать права, в частности Национального банка Украины, по установлению правил расчетов, проведению банковских операций, бухгалтерскому учету, отчетности и т. п., утвержденным соответствующими нормативно-правовыми актами.

Безусловно, Банковский кодекс не сможет объединить все банковское законодательство, но его принятие позволит упростить эту систему. Понятное и более открытое нормативно-правовое регулирование банковской деятельности могло бы послужить для банков и их клиентов хорошим дополнительным стимулом развития банковской системы в целом. Кодифицирование банковского законодательства поможет закрепить основные черты сформировавшейся банковской системы и наметить пути ее дальнейшего преобразования и совершенствования.

В целом, способы улучшения административно-правового регулирования деятельности банков в условиях реформирования банковской сферы предполагают не просто реструктуризацию банковского сектора, но и определенные изменения в идеологии кредитных организаций.

Выводы. Все это позволяет сделать вывод о том, что эффективное административно-правовое регулирование деятельности банков является комплексной проблемой, успешное решение которой требует всестороннего анализа условий и факторов ее деятельности. Таким образом, среди направлений совершенствования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности в Украине можно выделить следующие: передачу полномочий по надзору за небанковскими финансовыми учреждениями от Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Комиссии по вопросам надзора и регулирования деятельности банков Национального банка Украины; активизацию международного сотрудничества органов банковского надзора; усиление открытости банков в контексте распространения ими информации о своей деятельности; создание нормативно-пра-

вовых условий перехода на международные стандарты бухгалтерского учета и финансовой отчетности, а также создание условий для более широкого применения современных электронных технологий и обеспечения возможности противодействия установлению недобросовестными лицами контроля за кредитными организациями; кодификацию банковского законодательства.

Список использованной литературы:

1. Бюлетень Національного банку України. 2 квартал 2011 р. 19.08.2011 р. [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Національного банку України. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/Statist/elbul.htm>.
2. Turkey, Ukraine Most Exposed to Crisis Repeat, Goldman Says. Aug 26, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bloomberg.com/news/2011-08-26/turkey-ukraine-most-vulnerable-in-crisis-repeat-goldman-says.html>.
3. Методичні рекомендації щодо впровадження системи управління інформаційною безпекою та методики оцінки ризиків відповідно до стандартів Національного банку України. Лист Національного банку України від 03.03.2011 № 24-112/365. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0365500-11>.
4. Правила технічного захисту приміщень банків, де обробляються електронні банківські документи. Постанова Правління Національного банку України від 04.07.2007 № 243 // Офіційний вісник України від 31.08.2007. – 2007. – № 62. – С. 10. – Ст. 2443.
5. Шаповалов А. В. Проблеми реформування банківської системи України в контексті європейської інтеграції : інформаційно-аналітичні матеріали / В. І. Міщенко, А. В. Шаповалов, В. В. Крилова та ін. ; під ред. А.В. Шаповалова. – Вип. 8. – К. : Національний банк України. Центр наукових досліджень, 2007. – 266 с.
6. Міщенко В. І. Ліквідність банківської системи України: науково-аналітичні матеріали / В. І. Міщенко, А. В. Сомик, С. О. Шульга, А. П. Кулінець.



– [Вип.12]. – К. : Національний банк України. Центр наукових досліджень, 2008. – 180 с.

7. Васюренко О. В. Банківський нагляд : підручник. / О. В. Васюренко, О. М. Сидоренко. – К. : Знання, 2011. – 502 с.

8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. - Ст. 141.

9. Про Національний банк України. Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1999. - 1999. - № 29. – Ст. 238.

10. Про Державний бюджет України на 2013 рік. Закон України від 06.12.2012 № 5515-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 5-6. - Ст.60.

11. З інформації, що регулярно публікується підприємствами, акції яких внесені до офіційного реєстру фондових бірж. Директива Ради Європейських Співтовариств від 15.02.1982 № 82/121/ЄЕС [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_460.

12. Про затвердження Положень (стандартів) бухгалтерського обліку (Стандарт № 1). Наказ Міністерства фінансів України від 31.03.99 № 87 // Офіційний вісник України від 09.07.1999. - 1999 р. - № 25. - Стор. 330.

13. Положення про порядок накладення адміністративних штрафів. Постанова Правління Національного банку України від 29.12.2001 № 563 // Офіційний вісник України від 15.02.2002. — 2002. - № 5. - Стор. 72. – Ст. 199.

14. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг. Закон України від 12.07.2001 № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 1. - Ст. 1.

15. Про деякі правові аспекти інформаційних суспільних послуг. Директива Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу від 08.06.2000 № 2000/31/ЄС Законодавство України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_191.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН ПО ДОГОВОРУ СУРРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА

А. ГОЛОВАЩУК,
аспирант отдела проблем гражданского,
трудового и предпринимательского права
Института государства и права имени В.М. Корецкого
Национальная Академия Наук Украины

SUMMARY

In the article studies the responsibility of the parties to the contract of surrogacy. Considered the grounds and conditions for liability, as well as grounds for exemption from liability. The author pays attention to the characteristics of civil liability of the parties, and is also considering various options for breach of contract for surrogacy. This article analyzes the current legislation of Ukraine in the sphere of legal regulation of surrogacy, as well as civil liability. Analysis of the study allowed us to determine the form of the question and the nature of civil liability under the contract of surrogacy.

Key words: surrogacy agreement, the surrogate mother, the potential parents, responsibility.

* * *

В статье исследована ответственность сторон по договору суррогатного материнства. Рассмотрены основания и условия возникновения ответственности, а также основания освобождения от ответственности. Автор уделяет внимание характеристике гражданско-правовой ответственности сторон, а также рассматривает различные варианты нарушения договора о суррогатном материнстве. В статье анализируется действующее законодательство Украины в сфере правового регулирования суррогатного материнства, а также гражданско-правовой ответственности. Анализ исследуемого вопроса позволил определить форму и природу гражданско-правовой ответственности по договору суррогатного материнства.

Ключевые слова: договор суррогатного материнства, суррогатная мать, потенциальные родители, ответственность.

Постановка проблемы. Право продолжить свой род является естественным и неотъемлемым правом каждого человека. Однако не все могут его реализовать в связи с состоянием своего здоровья. Именно для таких лиц современная медицинская наука разработала вспомогательные репродуктивные технологии (далее – ВРТ), и одним из методов лечения бесплодия является суррогатное материнство. Исследуя правовые аспекты суррогатного материнства необходимо обратить внимание на ответственность потенциальных родителей и суррогатной матери по договору суррогатного материнства. Заключая договор стороны, вступают в договорные правоотношения и наделяются правами и обязанностями. Защита прав и интересов каждой из сторон договора невозможно без соответствующего правового регулирования и требует детального изучения.

Актуальность темы заключается в том, что договор суррогатного материнства в настоящее время не имеет своего надлежащего правового регулирования в Украине. Так, хотя ВРТ и суррогатное материнство в частности и регулируется рядом нормативно-правовых актов, но в них нет ответов на многочисленные вопросы, возникающие на практике и при заключении договора. Также

вопросу ответственности сторон по данному договору в отечественной юридической литературе не было уделено достаточного внимания.

Целью данной статьи является исследование ответственности суррогатной матери и потенциальных родителей по договору суррогатного материнства и определения ее сущности, формы и оснований возникновения.