



системи охорони здоров'я в Україні. Стратегічна дорадча група з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://healthsag.org.ua/>.

15. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

16. Health care system. The Free Dictionary's Medical dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medical-dictionary.thefreedictionary.com/health+care+system>.

17. Health system [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://en.wikipedia.org/wiki/Health_system.

ЗАРУБЕЖНИЙ ОПИТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР СОЗДАНИЯ БАНКОВ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Ирина ЛОЮК,

соискатель

Киевского университета права
Национальной академии наук Украины

Summary

The article examines administrative procedures of the banks creation which are established by legal systems of different countries. The regulatory requirements of the representatives of different legal systems are presented. In this article we determine state authorities in the competence of which checking of banking system is embedded. This article also presents comparative analysis of the practice of application of the relevant legislation in Ukraine and in other countries. Main differences of administrative and procedural fundamentals of banks creation as well as their impact on the banking sector development are determined; reasons for the negative manifestations in the procedures of banks creation established in Ukraine are indicated. Possible directions of introduction of foreign experience in the procedure of banks creating in Ukraine are being proposed.

Key words: administrative procedure, bank, administrative and procedurally fundamentals for banks creation, banking licensing procedures.

Аннотация

В статье исследуются административные процедуры создания банков, определенные законодательством некоторых зарубежных стран. Приведены нормативные требования стран – представителей отдельных правовых систем. Определены органы государственной власти, в компетенцию которых входит регистрация банков. Осуществлен сравнительный анализ практики применения соответствующего законодательства в Украине и других странах. Представлены основные различия административно-процедурных основ создания банков и их влияние на развитие банковского сектора, а также обозначены причины негативных явлений в процедурах создания банков, существующих в Украине. Предложены возможные направления использования зарубежного опыта в процедурах создания банков в Украине.

Ключевые слова: административная процедура, банк, административно-процедурные основы создания банков, процедуры лицензирования банковской деятельности.

Постановка проблемы. Реформирование установленных в Украине административных процедур влечет за собой необходимость изучения зарубежного опыта, в большой степени это касается процедур создания банков. Важность указанного определяется в первую очередь необходимостью перехода к новому формату реализации управленческих функций государства, в основу которого положена фундаментальная цель – обеспечить реализацию прав и законных интересов частных лиц, в том числе в сфере предпринимательской деятельности.

Актуальность темы. В целом проблема административных процедур достаточно интересна и вызывает целый ряд дискуссий в научных кругах. Рассмотрение административных процедур с точки зрения их практической

реализации в процедурах создания банков позволит по-новому взглянуть на них, целостно изучить их проявления и, исходя из практического применения, обеспечить доказуемость научного исследования.

В той или иной степени ответственными учеными, в частности Р. Алимовым, О. Кашперским, А. Фомич, И. Шамрай, изучались административные процедуры, в том числе процедуры, применимые при создании банков, (лицензирование, разрешительные процедуры); однако комплексного анализа административных процедур при создании банков в Украине проведено не было.

Итак, целью статьи является исследование зарубежного опыта создания банков, выявление ключевых моментов в процедурах их создания,



определение степени имплементации европейских стандартов в указанной сфере в украинском законодательстве, проблемных моментов в создании банков в Украине, их причин, а также предложение путей устранения с опорой на изученный мировой опыт.

Изложение основного материала исследования. Следует отметить, что Украина получила в наследство от Советского Союза отличный от установленного в развитых странах подход, который можно охарактеризовать как приоритет интересов государства над правами человека. Поэтому и отношения между государством и частными лицами строились именно на этом принципе, что, прежде всего, нашло свое отражение как в административных процедурах в целом, так и в процедурах создания банков в частности.

Проведенный нами анализ законодательства Украины, устанавливающего процедуры создания банков, позволяет выделить четыре этапа его развития:

1) первый этап (с 1991 г. по 1996 г.) связан с принятием Закона Украины «О банках и банковской деятельности» № 872-ХІІ [1];

2) второй этап (с 1996 г. по 2001 г.) обусловлен принятием Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О банках и банковской деятельности» от 1 февраля 1996 г. № 24/96-ВР [2];

3) третий этап (с 2001 г. по июнь 2011 г.) ознаменовался принятием 7 декабря 2000 г. Закона Украины «О банках и банковской деятельности» № 2121-ІІІ [3];

4) четвертый этап (с июня 2011 г. по настоящее время) связан с принятием 15 февраля 2011 г. Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно регулирования деятельности банков» № 3024-VI [4].

Согласно указанным изменениям в Украине на сегодняшний день установлена следующая процедура создания банков:

1) получение в Антимонопольном комитете Украины разрешения на концентрацию или уведомления об отсутствии необходимости получения такого разрешения в соответствии с требованиями Закона Украины «О защите экономической конкуренции» [5];

2) регистрация Национальной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку выпуска акций и получение временного свидетельства о регистрации выпуска акций согласно Закону Украины «Об акционерных обществах» [6];

3) согласование устава юридического лица, которое намеревается осуществлять банковскую деятельность, в Национальном банке Украины в соответствии с требованиями Закона Украины «О банках и банковской деятельности» [4]; на этом этапе должен быть сформирован и оплачен из подтвержденных источников уставный капитал; определены руководители будущего банка, соответствующие требованиям деловой репутации и профессиональной пригодности; структура собственности банка, состоящая из финансово устойчивых лиц с безупречной репутацией;

4) получение разрешения на приобретение существенного участия в банке (десяти и более процентов уставного капитала создаваемого банка) в Национальном банке Украины соответственно с Законом Украины «О банках и банковской деятельности» [4];

5) государственная регистрация будущего банка как юридического лица в соответствии с требованиями Закона Украины «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц – предпринимателей и общественных формирований» [7];

6) регистрация в Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку отчета о результатах размещения акций и получения свидетельства о регистрации выпуска акций согласно Закону Украины «Об акционерных обществах» [6];

7) получение банковской лицензии в Национальном банке Украины. При этом банк подтверждает наличие: органов управления, организационной структуры и необходимых специалистов, банковского оборудования, компьютерной техники, программного обеспечения, помещений, отвечающих требованиям Национального банка Украины, утвержденных процедур.

И хотя указанные выше изменения призваны были гармонизировать законодательство Украины, регулирующее создание банков, с европейским законодательством, они привели лишь к усилению проявлений формализма и рас-

ширению возможностей должностных лиц Национального банка Украины управлять процессом создания банков в «ручном режиме». Таким образом, по нашему мнению, на сегодняшний день отсутствуют какие-либо основания говорить о равных возможностях свободного доступа лиц к рынку банковских услуг в Украине. Промедление с решением указанных проблем приведет к отстранению Украины от процессов развития рынка банковских услуг, которые происходят во всем мире.

Учитывая это, можно сказать, что важным является изучение процедур создания банков, существующих в правовых системах современности, поиск процедур, которые являются приемлемыми для Украины, и их активное внедрение.

Для начала остановимся на регламентации создания банков Директивами Европейского Союза (далее – ЕС), и примерах их имплементации в национальное законодательство страны-члена ЕС.

В вопросах создания банков в ЕС определяющей является Директива 2006/48/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС об организации и ведении деятельности кредитных учреждений (с изменениями) от 14 июня 2006 г. (далее – Директива) [8].

В частности, Директивой установлены необходимые общие требования по лицензированию кредитной деятельности:

– лицензия выдается до начала осуществления деятельности при условии, что кредитные учреждения обладают собственными средствами в сумме не менее чем 5 000 000 евро (1 000 000 евро в отдельных случаях);

– заявка на получение лицензии должна сопровождаться программой деятельности, определяющей, среди прочего, виды предполагаемой коммерческой деятельности и организационную структуру кредитного учреждения;

– лицензия предоставляется исключительно при наличии не менее двух человек, способных эффективно управлять деятельностью кредитного учреждения; такие лица должны иметь надежную репутацию или опыт для выполнения обязанностей;

– кредитное учреждение, являющееся юридическим лицом, должно иметь



свой офис на территории того государства-члена, где оно зарегистрировано; иное кредитное учреждение должно иметь основной офис на территории государства-члена, которое предоставило лицензию и на территории которого оно осуществляет свою деятельность;

– необходимым условием для получения лицензии является наличие: структуры надежного управления; эффективных процессов идентификации рисков, их управления, мониторинга и отчетности; механизмов внутреннего контроля, включая надежные административные и учетные процедуры;

– о намерении осуществлять новые виды финансовых услуг кредитное учреждение обязано уведомить компетентные органы;

– лицензиат обязан уведомлять компетентный орган о намерениях приобрести пакет акций или голосов, равный 20%, 33%, 50% или выше указанных показателей;

– государства-члены не могут предоставлять лицензию в случае отсутствия информации, идентифицирующей держателей квалификационных пакетов акций; об объемах таких пакетов.

При отказе в предоставлении лицензии должны предоставляться обоснованные причины в шестимесячный срок.

О предоставлении компетентным органом лицензии информируется Европейская комиссия, публикующая перечень кредитных учреждений, которым предоставлены лицензии в Официальном журнале ЕС.

Указанные требования являются обязательными условиями для национальных законодательств стран-членов ЕС.

Что касается законодательства о создании банков отдельных стран ЕС, то, по нашему мнению, интересным и определяющим для Украины должен быть опыт Польши. В частности, процедуры создания банков в Польше устанавливаются Законом о банках (Prawo bankowe) [9]. При этом Министр, координирующий деятельность финансовых учреждений, должен определить путем регулирования детальный объем информации и перечень документов, необходимых для создания банка.

Сама процедура создания банка в Польше реализуется Комиссией по фи-

нансовому надзору (Komisja Nadzoru Finansowego, далее – KNF) и включает в себя два этапа: во-первых, получение разрешения на создание банка; во-вторых, получение разрешения для начала бизнеса.

Заявление для получения разрешения на создание банка подается в KNF и должно включать:

- 1) название и местонахождение банка;
- 2) перечень банковских операций, которые банк планирует осуществлять, и объем предполагаемой деятельности;
- 3) данные об учредителях и лицах, предложенных в качестве членов правления и наблюдательного совета; о начальном капитале.

К заявлению прилагаются:

- 1) проект устава банка;
- 2) программа деятельности и финансовый план банка на срок не менее трех лет;
- 3) документы, касающиеся основателей и их финансового положения;
- 4) мнение компетентных надзорных органов страны проживания заявителя, если учредителем является иностранный банк.

KNF по результатам рассмотрения заявки:

- 1) предлагает заявителям привести представленные документы в соответствии с требованиями законодательства и запрашивает дополнительную информацию или документы;
- 2) в срок, не превышающий трех месяцев со дня получения заявления или дополнения, выдает решение о разрешении на создание банка.

Банк может начать банковскую деятельность после получения от KNF разрешения для начала бизнеса. Это разрешение предоставляется после установления соответствия банка следующим требованиям:

- 1) банк организационно подготовлен для начала банковских операций;
- 2) начальный капитал сформирован;
- 3) имеются возможности для хранения наличности и других ценностей, учитывая их объем и характер банковского бизнеса;
- 4) выполнены условия, установленные в решении о разрешении на создание банка.

KNF отказывает в выдаче разрешения на создание банка, если не со-

блюдены требования, регулирующие процедуры создания банков; или становится ясно, что предполагаемая деятельность банка будет нарушать закон, интересы клиентов; или не гарантируется безопасность средств банка; или существуют препятствия для эффективного надзора за банком.

Процедура создания банков в Канаде имеет много общего с европейскими в своей основе, урегулирована Законом о банках (Bank Act. S.C. 1991) и предусматривает совместную работу и постоянную обратную связь между регулирующим органом и заявителем [10]. То есть при установленных процедурных требованиях регулятор – Офис суперинтенданта финансовых учреждений (The Office of the Superintendent of Financial Institutions, далее – OSFI) – настроен на содействие лицу для достижения соответствия требованиям.

Согласно требованиям Закона о банках Канады корпорация, в том числе банковская холдинговая компания, а также один или несколько местных кредитных кооперативных союзов могут обратиться к министру финансов для получения патентной грамоты (letters patent) на осуществление деятельности в качестве банка.

Для начала заявитель встречается с OSFI, обсуждает заявление, предоставляет информацию: основания для создания банка, краткий обзор бизнес-стратегии и целевого рынка, описание предлагаемой структуры собственности, описание группы управления.

По результатам такой встречи OSFI выдает заявителю письмо с изложением своих мыслей и ожиданий относительно предложенного заявления, направляет запросы для получения информации о каких-либо существенных проблемах относительно потенциального заявителя.

OSFI может прекратить рассмотрение заявления, если, несмотря на значительную обратную связь от OSFI, заявитель не в состоянии удовлетворить требования к информации, подтверждающей указанное в заявлении и требуемой OSFI.

После прохождения указанных выше процедур заявитель публикует в “Canada Gazette” сообщение о намерении подать заявление на получение патентной грамоты и подает официальное заявление в OSFI на получение



патентной грамоты. К заявлению прилагается информация, включая предоставленную ранее, с условием ее обновления и с большей детализацией. OSFI рассматривает заявление и связывается с заявителем, чтобы обсудить ее полноту, статус и нерешенные вопросы. В случае необходимости OSFI может также запросить дополнительную информацию, которая включает в себя подтверждение информации или анализ от третьих лиц.

Датой основания банка является дата, указанная в патентной грамоте, выданной Министром финансов, при этом банк не может начать деятельность до вынесения OSFI отдельного документа – ордера по банку. Для его вынесения OSFI должен убедиться, что банк имеет необходимые системы, структуру управления, процедуры управления, завершенные и утвержденные до вынесения ордера. Кроме того, OSFI должен провести проверку готовности к работе банка на месте.

В общем виде вся процедура от первого обращения до OSFI и до начала работы банка не может длиться более 1 года, что должно быть обеспечено OSFI.

Исследуя законодательство о создании банков указанных стран и сравнивая его с законодательством Украины, можно выделить общие черты:

1) получение определенных разрешительных документов (лицензий, патентных грамот), возможность начать деятельность после прохождения разрешительных процедур;

2) наличие в процедурах создания банков требований относительно средств для формирования уставного капитала будущего банка;

3) наличие требований к руководителям будущего банка, их профессиональным качествам и репутации;

4) утверждение до начала деятельности процедур и политик организационной структуры, наличие специалистов для проведения банковской деятельности;

5) наличие уполномоченного государственного органа, в компетенцию которого входит организация прохождения процедур, в частности Комиссии по финансовому надзору (Komisja Nadzoru Finansowego) в Польше, Офиса суперинтенданта финансовых учреждений (The Office of the Superintendent

of Financial Institutions) в Канаде, Национального банка Украины в Украине.

В то же время сравнительный анализ указанных процедур позволяет сделать несколько негативных выводов относительно Украины, в частности:

1) целью административных процедур создания банков в развитых странах является обеспечение права лиц на осуществление банковской деятельности, не запрещенной законом, в Украине – создать условия для процедурных препятствий и управления «в ручном режиме»;

2) относительно уникальным явлением украинского опыта в исследуемой сфере является закрепленная законом возможность отказывать в удовлетворении заявлений в случае несоответствия требованиям, установленных самим регулятором, что позволяет манипулировать разрешениями на уровне подзаконных актов;

3) с точки зрения возможного применения интересным является наличие в мировой практике обратной связи между регулятором и заявителем: то есть регулятор принимает активное участие при подготовке документов для получения разрешений на банковскую деятельность и помогает наладить дальнейшую работу банка.

Выводы. В целом законодательство Украины о создании банков требует пересмотра в сторону упрощения соответствующих процедур для обеспечения законных прав и интересов лиц, имеющих намерение осуществлять банковскую деятельность в Украине.

Список использованной литературы:

1. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 20 березня 1991 р. № 872-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/872-12/ed19910320>.

2. Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» : Закон України від 1 лютого 1996 р. № 24/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/24/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/ed20001207>.

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків : Закон України від 15 лютого 2011 р. № 3024-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3024-17/ed20110215>.

5. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.

6. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/514-17>.

7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

8. Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ (виправлене видання) від 14 червня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_862/print1458051673315793.

9. Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997r., Brzmienie od 1 lipca 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prawo.lego.pl/prawo-ustawa-z-dnia-29-sierpnia-1997-r-prawo-bankowe/?on=01.07.2016>.

10. Bank Act. S.C. 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/B-1.01/page-7.html#h-9>.