

ЛОКАЛЬНІ АКТИ БАНКІВ І НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ:

їх правова природа

Марія Пожидаєва,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри комерційного права
Київського національного торговельно-економічного університету

Стаття присвячена визначенню місця локальних актів банків та небанківських фінансових установ у системі правових актів. Виділені різні види локальних актів банків. Обґрунтована необхідність закріплення на законодавчому рівні співвідношення понять «банківські правила» і «внутрішні акти» фінансово-кредитних установ.

Ключові слова: правові акти, локальні акти, внутрішні акти, банківські правила, банки, небанківські фінансові установи.

Діяльність банків і небанківських фінансових установ регулюється за допомогою сукупності правових норм, що містяться у відповідних нормативно-правових актах. Згідно з ч. 6 ст. 334 Господарського кодексу (далі – ГК) України банки у своїй діяльності керуються цим Кодексом, Законом України «Про банки і банківську діяльність», іншими законодавчими актами. На жаль, законодавець чітко не визначає, що потрібно розуміти під терміном «законодавчий акт» і на підставі яких саме нормативних актів здійснюється правове регулювання банківських відносин. На сьогодні кожна фінансово-кредитна установа розробляє різні внутрішні документи, в яких переважно закріплюються оперативні правила обслуговування її клієнтів, здійснення нею певних банківських операцій. У зв'язку з цим виникає необхідність з'ясувати, яке місце займають локальні акти банків і небанківських фінансових установ у системі правових актів. Дослідження цього питання, з одного боку, має теоретичне значення для визначення джерел банківського права, а з іншого – практичне значення для вирішення можливості застосування локальних актів комерційних банків у судовій практиці.

У науці фінансового права існує багато поглядів щодо визначення локальних актів кредитних установ. При розгляді джерел банківського права це питання у своїх працях порушували такі вітчизняні науковці, як О. Орлюк, Ю. Ващенко, О. Костюченко [1, с. 48; 2, с. 37; 3, с. 17], а також російські вчені: М. Агарков, О. Братко, О. Викулін, Г. Тосунян, Н. Кузнецов, М. Барашян, Д. Дружинін, І. Рукавишнікова, Н. Еріашвілі [4, с. 57; 5, с. 47; 6, с. 37–65; 7, с. 134–135; 8, с. 22; 9, с. 11; 10, с. 17].

Мета цієї статті є дослідити правову природу локальних актів банків і небанківських фінансових установ, які здійснюють банківські операції згідно з чинним законодавством, та встановити, чи можуть ці акти

бути одними з джерел банківського права, мати нормативний характер.

Локальними актами є акти, які приймаються уповноваженими органами підприємств, установ, організацій відповідно до законодавства, регламентують відносини, що виникають у межах цієї юридичної особи [3, с. 37]. Так, О. Макарова вважає, що локальні корпоративні акти закріплюють індивідуально-правовий статус організації, вони приймаються органами управління організації й є обов'язковими для виконання у даній організації [11, с. 31]. У зазначених випадках локальні акти розглядаються як нормативно-правові акти, що надає можливість вважати їх джерелами права.

На сьогодні спеціального закону у сфері визначення нормативно-правових актів не прийнято. Проте поняття «нормативно-правовий акт» передбачене та розкрито у підзаконних актах, зокрема у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 р. та у наказі Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 р. Згідно з п. 1.4 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р., нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосу-

вання. Прийняття нормативно-правових актів у вигляді листів і телеграм не допускається.

Що стосується локальних актів кредитних установ, то вони є правовими, але залежно від їх різновиду можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. При цьому слід відрізнити їх від індивідуальних правових актів Національного банку України.

До локальних нормативно-правових актів належать статuti банків, положення про їх філії, відділення, представництва, а також окремі положення про органи управління цих фінансових установ. У більшості випадків статут є основним локальним нормативним документом будь-якого суб'єкта господарювання. Він містить у собі інформацію, прямо передбачену законами, а також іншу інформацію, що не суперечить законам. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. статут банку складається з урахуванням положень цього Закону, Закону України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р., Закону України «Про акціонерні товариства» від 17.09.2008 р. та інших законів України.

На підставі статуту в комерційному банку розробляються інші внутрішні документи, наприклад положення про його окремі органи управління. Згідно з ч. 3 ст. 39 Закону України «Про банки і банківську діяльність» повноваження та порядок роботи спостережної ради банку визначаються статутом банку чи положенням про раду банку, що затверджуються загальними зборами учасників банку. Відповідно до ч. 3 ст. 40 Закону України «Про банки і банківську діяльність» правління (рада директорів) банку діє на підставі положення, що затверджується загальними зборами учасників чи спостережною радою банку. Порядок роботи ревізійної комісії визначається положенням про цю комісію, що затверджується загальними зборами учасників (акціонерів) банку (ч. 12 ст. 41 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

Банківським законодавством України передбачено, що філії, представництва, відділення банку діють від його імені на підставі затвердженого уповноваженим органом банку окремого положення про відповідну філію, представництво, відділення (ч. 4 ст. 23 Закону України «Про банки і банківську діяльність», підпункти 9.4, 9.15 п. 9, підпункт 10.7 п. 10 Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 31.08.2001 р.).

Серед джерел банківського права О. Костюченко виділяє підзаконні нормативні акти. До них належать і нормативні акти, прийняті асоціаціями та господарюючими суб'єктами (наприклад, рішення Асоціації комерційних банків та локальні акти кредитних організацій – статuti комерційних банків, установчі дого-

вори, положення про філії, представництва, моральний кодекс банкірів) [3, с. 17].

Таким чином, *локальні нормативні акти банку або небанківської фінансової установи* містять правові норми, що приймаються та затверджуються вповноваженими органами управління цієї фінансової установи, встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у цій фінансовій установі, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата. Слід зазначити, що, крім процедури прийняття статутів кредитних установ, положень про їх філії, відділення, представництва, відбувається ще й процедура реєстрації цих документів у відповідних державних органах. Так, статут банку спочатку реєструється у Національному банку України, а потім на даному документі ставиться відповідна відмітка про проведення державної реєстрації банку як юридичної особи державним реєстратором у державній адміністрації за місцезнаходженням банку.

Слід зазначити, що фінансово-кредитна установа може приймати і локальні акти ненормативного характеру, які містять обов'язкові правила для її співробітників і клієнтів. До таких внутрішньобанківських документів належать різні положення, інструкції, правила. Наприклад, положення про кредитний комітет, інструкція про організацію внутрішнього контролю, правила, які встановлюють порядок відкриття, обслуговування, закриття поточних рахунків, положення про депозитні (вкладні) операції, положення про кредитування, порядок встановлення та зміни тарифів за певними банківськими операціями тощо. Зміст цих документів не повинен суперечити статуту банку та чинному законодавству. Також кожен банк сам може вирішувати процедурні питання обслуговування клієнтів. Багато внутрішніх документів розробляється та затверджується керівниками кредитних установ щодо ведення бухгалтерського обліку, касових операцій, фінансової діяльності тощо.

На сьогодні ні Цивільний кодекс (далі – ЦК) України, ні ГК України, ні закони у сфері банківської діяльності не регулюють статус внутрішніх документів кредитної установи. Свого часу М. Агарков зазначав, що при укладенні банківських угод велике значення належить оперативним правилам кредитних установ. Правильна побудова справи у кредитних установах вимагає єдиного порядку для операцій банку. Банк не може домовлятися по-різному з окремими клієнтами про умови тієї чи іншої угоди. Тому для всіх операцій банку правлінням банку встановлюються правила, які містять формуляри, що визначають умови, за якими укладається та чи інша угода. Іноді оперативні правила повинні бути затверджені владою [4, с. 57]. М. Агарков вважав, що оперативні правила кредитних установ мають подвійну правову природу. З одного боку, він називав ці прави-

ла серед джерел банківського законодавства, оскільки ст. 92 ЦК Російської Федерації (на сьогодні ця норма втратила чинність) визнавала їх правотворчу силу, але з іншого – правила кредитних установ діють лише при укладенні угоди з клієнтом, коли вони включені до її змісту. Це досягається за допомогою ознайомлення з ними клієнта, від якого при цьому відбирається підпис про те, що він прочитав правила і згоден їм підпорядковуватися [4, с. 57].

Проте у чинному банківському законодавстві як Російської Федерації, так і України, немає вказівок про те, що банки та небанківські фінансові установи можуть приймати оперативні правила. Хоч у нормах ЦК Російської Федерації, у тому числі України термін «банківські правила» застосовується. Відповідно до листа Національного банку України «Про деякі питання застосування Цивільного кодексу України в банківській діяльності» від 18.08.2004 р. під поняттям «банківські правила» слід розуміти нормативно-правові акти Національного банку України. Підтвердженням цьому є норми ч. 1 ст. 1059 ЦК України. Техніко-юридична конструкція вказаної статті, де за словосполученням «нормативно-правові акти у сфері банківської діяльності» в дужках викладено словосполучення «банківські правила», дають підстави стверджувати, що зазначені поняття ототожнюються, тобто мають однаковий зміст. Відповідно до статей 2, 7, 56 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України є особливим центральним органом державного управління, який здійснює банківське регулювання. Таке регулювання здійснюється також і у формі видання Національним банком України нормативно-правових актів у межах його повноважень на виконання законів України (у тому числі – ЦК України), які є обов'язковими для органів державної влади й органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій, установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб.

Отже, банківські правила, які містяться у нормативно-правових актах Національного банку України та регулюють банківські операції, можна вважати нормами банківського права. При цьому внутрішньобанківські документи, які передбачають обов'язкові правила для виконання в межах кредитної установи, не є тотожними поняттю «банківські правила». Тому виникає потреба у правовому визначенні співвідношення банківських правил і внутрішніх документів кредитної установи та закріпленні його у відповідних нормах Закону України «Про банки і банківську діяльність».

На думку російського вченого О. Братко, у Федеральному законі «Про банки і банківську діяльність» потрібно закріпити правовий статус внутрішніх документів кредитної організації, що посприяло б скороченню нормотворчості Банку Росії та підвищило б твор-

чу роль кредитних організацій. У певних ситуаціях банківські операції мають специфіку, яку неможливо врахувати нормативними актами Банку Росії [5, с. 47]. Підтримуючи позицію О. Братко, ми вважаємо, що у ст. 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність» потрібно передбачити дві групи внутрішньобанківських документів і надати їм форму локальних нормативних актів. До *першої* належатимуть документи, що регулюють діяльність самої кредитної установи, тобто порядок здійснення нею банківських операцій (наприклад, окремі положення про кредитний комітет, про організацію внутрішнього контролю в банку, про порядок видачі кредитів юридичним особам (фізичним особам) тощо). Ці локальні акти не потребують ознайомлення з боку клієнтів. До *другої* – документи, що регулюють порядок укладення угод і безпосередньо зачіпають законні інтереси клієнтів. Наприклад, правила, які встановлюють порядок відкриття, обслуговування, закриття поточних рахунків, тарифи по обслуговуванню таких рахунків надаються клієнтам для ознайомлення. Таким чином, співробітники фінансово-кредитної установи обов'язково знайомлять клієнтів з локальними актами, які стосуються умов угоди або банківських операцій, що безпосередньо пов'язані з нею.

Слід зазначити, що на сьогодні банківські правила у вигляді нормативно-правових актів Національного банку України є джерелами банківського права та не належать до локальних нормативних актів банків та інших небанківських фінансових установ. Відповідно до чинного банківського законодавства України внутрішні документи кредитних установ, за виключенням їх статутів, окремих положень про їх органи управління, положень про філії, відділення, представництва цих установ (локальні нормативні акти), мають статус локальних ненормативних актів, отже, не є джерелами банківського права.

Російські вчені Н. Кузнєцов, М. Барашян, Д. Дружинін, І. Рукавишнікова поділяють локальні акти кредитних організацій на два види. До першої групи вони відносять акти, які регламентують діяльність кредитних організацій (наприклад, статuti, ліцензії; статuti реєструються у відповідних державних органах, а ліцензії на здійснення банківських операцій видаються Центральним банком Російської Федерації). До другої групи відносять акти, за допомогою яких керівники кредитних організацій застосовують до своїх працівників засоби заохочення, дисциплінарні стягнення, регулюють питання оплати праці [8, с. 22]. З такою позицією не погоджується український науковець Ю. Ващенко. Вона вважає, що не можна відносити до локальних актів кредитних організацій ліцензії. Ліцензія є індивідуальним правовим актом, який видається центральним банком держави відповідному банку. Стосовно другої гру-

пи активів вони є джерелами трудового права, а не банківського [3, с. 37]. Повністю підтримуючи точку зору Ю. Ващенко, слід зазначити, що здійснення банківських операцій регулюється не лише нормативно-правовими актами, а й індивідуальними правовими актами Національного банку України. Так, згідно із ст. 19 Закону України «Про банки і банківську діяльність» рішення про надання банківської ліцензії чи про відмову в її наданні приймається Національним банком України. Також Національний банк України може призначати тимчасову адміністрацію в банку як захід впливу відповідно до статей 73, 75 Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Таким чином, банківську ліцензію, постанову Правління Національного банку України про призначення тимчасової адміністрації банку можна вважати актами індивідуальної дії, які мають персоналізований характер і стосуються діяльності виключно однієї кредитної установи. При цьому ліцензія на здійснення банківської діяльності розрахована на тривале (неодноразове) її застосування, а постанова про призначення тимчасової адміністрації застосовується у межах встановленого у ній строку (один рік) з метою відновлення фінансового стану банку. На нашу думку, ці індивідуальні правові акти Національного банку України не можна вважати локальними актами кредитної установи у зв'язку з тим, що вони приймаються та видаються центральним банком держави, а не органами управління банку. Зазначені документи є індивідуальними актами управління та мають правозастосовчий характер. Такі акти не тільки містять точно визначені та персоналізовані юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна та припинення конкретних правовідносин [12, с. 283].

Висновки

Нормативні та індивідуальні акти Національного банку України формують права й обов'язки кредитної установи. Не потрібно порівнювати ступінь обов'язковості нормативних та індивідуальних правових актів Національного банку України для виконання конкретною банківською установою; вони є обов'язковими. Але лише за умови дотриман-

ня встановленої процедури прийняття правових актів і відсутності протиріч із правовими актами, які мають більшу юридичну силу.

Згідно з чинним банківським законодавством України локальні акти банків і небанківських фінансових установ можна поділити на *правові акти нормативного характеру* (статути цих установ, окремі положення про їх органи управління, положення про їх філії, відділення, представництва) та *правові акти ненормативного характеру* (різні положення, інструкції, оперативні правила кредитних установ). Також потрібно виділити індивідуальні правові акти Національного банку України, які стосуються конкретних банківських установ, їх обсягу прав і обов'язків. Це можуть бути банківські ліцензії, відповідні постанови правління Національного банку України про застосування заходів впливу за порушення банківського законодавства. Проте джерелами банківського права є лише локальні нормативні акти банків і небанківських фінансових установ.

Література

1. Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. – К., 2003. – 104 с.
2. Ващенко Ю. В. Банківське право. – К., 2006. – 344 с.
3. Косточенко О. А. Банківське право України. – К., 2006. – 624 с.
4. Азарков М. М. Основы банковского права. – М., 1994. – 350 с.
5. Братко А. Г. Банковское право. – М., 2006. – 704 с.
6. Викулин А. Ю., Тосунян Г. А. Банковское и смежное законодательство Российской Федерации. – М., 2003. – 368 с.
7. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю., Эжмалян А. М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М., 1999. – 448 с.
8. Кузнецов Н. Г., Барашян М. М., Дружинин Д. Н., Рукавишников И. В. Банковское право. – Ростов на/Д., 2003. – 247 с.
9. Эриашвили Н. Д. Финансовое право. – М., 2002. – 727 с.
10. Эриашвили Н. Д. Банковское право. – М., 2008. – 591 с.
11. Макарова О. А. Корпоративное право. – М., 2005. – 420 с.
12. Адміністративне право України: Академічний курс. У 2 т. Том 1. Загальна частина / За ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2004. – 584 с.

The article is devoted to the location of local acts of banks and financial establishments in the system of legal acts. The different types of local acts of banks are selected. The necessity of fixing is grounded at legislative level correlation of concepts «bank rules» and «internal acts» of financial-credit institutions.

Статья посвящена определению места локальных актов банков и небанковских финансовых учреждений в системе правовых актов. Выделены разные виды локальных актов банков. Обоснована необходимость закрепления на законодательном уровне соотношения понятий «банковские правила» и «внутренние акты» финансово-кредитных учреждений.

