



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 2788 від 20.01.2020
Народні депутати України
А. Клочко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансових послуг у галузі поштового зв'язку»

У законопроекті запроваджується система поштових рахунків, вводиться термін «поштовий рахунок», визначається перелік фінансових послуг, які може надавати національний оператор поштового зв'язку (далі – НОПЗ), серед яких: відкриття та ведення поштових рахунків, проведення розрахункових банківських операцій, випуск та обслуговування платіжних карток, залучення коштів фізичних та юридичних осіб.

У зв'язку із цим пропонується внесення змін до: Господарського та Цивільного кодексів України, законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про поштовий зв'язок», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», «Про оплату праці», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Прийняття законопроекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, *«сприятиме підвищенню рівня фінансової (банківської) доступності, збільшенню безготівкових розрахунків в країні, акумуляції додаткових фінансових ресурсів для використання в інтересах держави, створенню сучасних уніфікованих та доступних для всіх верств населення умов отримання фінансових послуг та підвищенню соціального рівня громадян, які мешкають у віддалених населених пунктах».*

Головне управління, розглянувши законопроект у стислий термін, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження.

1. Концептуальна ідея законопроекту полягає у наділенні НОПЗ повноваженнями щодо здійснення комплексу банківських послуг. Зокрема, змінами до ст. 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» передбачено, що «Національний оператор, в порядку та на умовах, визначених Національним банком України, з урахуванням обмежень визначених законодавством, може провадити: надання окремих фінансових послуг, в тому числі, відкриття та обслуговування поштових рахунків; здійснення валютообмінних операцій; емісію електронних платіжних засобів для обслуговування поштових рахунків; залучення у вклади (депозити) коштів від фізичних та юридичних осіб».

В цілому, на нашу думку, пропозиція щодо наділення правом надання банківських послуг юридичних осіб, які не є банками, виглядає доволі сумнівною. Річ у тому, що банківська діяльність як така є виключним видом діяльності, оскільки за змістом ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банки мають право надавати банківські та інші фінансові послуги (крім послуг у сфері страхування), а також здійснювати іншу діяльність, визначену у цій статті, як у національній, так і в іноземній валюті, яка тим чи іншим чином пов'язана з банківською діяльністю. При цьому належне здійснення банківської діяльності, змістом якої є залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб (ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність»), вимагає від особи, яка її здійснює, виконання ряду специфічних вимог, зокрема, щодо: капіталу банку, його резервів, участі у системі гарантування вкладів фізичних осіб, державного контролю за банками тощо.

Що ж до НОПЗ, то у даному випадку виникають питання щодо його обов'язку дотримуватись таких вимог з метою гарантування стабільності їх роботи, запобігання ризику неплатоспроможності (дефолту), збереження коштів та вкладів клієнтів, передусім, населення.

Зауважимо також, що законопроект не містить механізмів протидії банкрутству НОПЗ та запобігання ризику дефолту по зобов'язаннях перед власниками рахунків та вкладів.

В сукупності це створить значні ризики для клієнтів НОПЗ.

З огляду на зазначене, виглядає дискусійною пропозиція покладання на НОПЗ усіх функцій комерційного банку, особливо у частині залучення у вклади коштів фізичних та юридичних осіб.

2. Враховуючи вимоги ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України у документах, які додаються до законопроекту, доречним було б надати більш докладну інформацію щодо: фінансово-економічного стану НОПЗ, спроможності адміністративного, організаційно-технічного, кадрового,

економічного забезпечення здійснення банківських операцій¹, оскільки без цього неможливо належним чином оцінити здатність НОПЗ надавати відповідні банківські послуги.

3. У приписі ч. 1 нової ст. 342-1 Господарського кодексу України (далі – ГК), згідно з яким «поштові рахунки відкриваються національним оператором поштового зв'язку для *юридичних осіб*, а також громадян-підприємців, розпорядників (*одержувачів*) *бюджетних коштів* з метою здійснення розрахунків за продукцію, виконані роботи, надані послуги, для виплати заробітної плати, сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), а також інших розрахунків, пов'язаних з фінансовим забезпеченням їх діяльності», вживання одночасно понять «юридичні особи» та «одержувачі бюджетних коштів», є не зовсім коректним. Адже одержувачем бюджетних коштів є «*суб'єкт господарювання*, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету» (п. 38 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України). Тобто юридична особа може бути одержувачем бюджетних коштів.

Зауваження аналогічного змісту стосується визначення поняття «поштовий рахунок», яке пропонується у ст. 1 Закону України «Про поштовий зв'язок».

Крім того, замість формулювання «громадян-підприємців» слід вживати формулювання «фізичних осіб – підприємців», як це передбачено, зокрема, у Цивільному кодексі України (глава 5).

4. На нашу думку, пропозиція ч. 1 нової ст. 342-1 ГК потребує відповідного уточнення щодо розміщення залучених коштів на поштових рахунках, а саме у *банках іноземних банківських груп та банках з приватним капіталом*. З метою уникнення загрози національній безпеці України, вважаємо за потрібне визначити у проекті, що залучені кошти на поштових рахунках не можуть бути розміщені в іноземних банківських групах та банках з приватним капіталом, якщо: 1) вони зареєстровані в офшорних зонах (згідно з переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України) з непрозорою структурою власності (бенефіціарні власники яких не розкриті на 100 відсотків); 2) у них є частка держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, а також банки, які перебувають під контролем таких юридичних осіб; 3) це банки, зареєстровані згідно із законодавством держав, включених FATF до списку держав, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, а також юридичні особи, 50 і більше відсотків статутного капіталу яких належать прямо або опосередковано таким особам; 4) це банки, інформація про бенефіціарних власників яких не розкрита в порушення вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»; 5) до банків та їх засновників застосовано спеціальні економічні

¹ Відділення зв'язку закривають. Голос України від 07.06.2018 №103 Електронний ресурс: Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/294589>;

та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції», а також до пов'язаних з ними осіб.

Крім того, враховуючи негативні наслідки пандемії коронавірусу для світової економіки, а також необхідність додаткових інвестицій в економіку України, вбачається доцільним законодавчо обмежити експорт капіталу шляхом виключення з проекту можливості розміщення залучених коштів на поштових рахунках у банках іноземних банківських груп.

5. Згідно з ч. 4 нової ст. 342-1 ГК «порядок відкриття поштових рахунків національним оператором поштового зв'язку визначається Законом України «Про банки і банківську діяльність», іншими законами, а також нормативно-правовими актами Національного банку України». У той же час відповідно до нової ч. 5 ст. 1066 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) «порядок відкриття, функціонування та закриття поштових рахунків визначаються Національним банком України з урахуванням положень цієї глави та відповідно до закону». Пропонуємо узгодити такі приписи та визначити єдині підходи до правового регулювання поштових рахунків.

Зазначене зауваження стосується також нової ч. 4 ст. 1087 ЦК, за яким «положення цієї глави застосовуються до національного оператора поштового зв'язку, який відкриває та обслуговує поштові рахунки, *відповідно до закону*», визначення поняття «поштовий рахунок – рахунок, що відкривається національним оператором поштового зв'язку фізичній особі, фізичній особі – підприємцю, самозайнятій фізичній особі, юридичній особі, а також розпорядникам (одержувачам) державних коштів на договірній основі для зарахування коштів, в тому числі заробітної плати, пенсії, державних соціальних допомог, торгівельної виручки, тощо, та здійснення розрахункових банківських операцій, *у порядку, встановленому Національним банком України для національного оператора поштового зв'язку*» (зміни до ст. 1 Закону України «Про поштовий зв'язок») тощо.

6. За змістом нової редакції ч. 9 ст. 17, ч. 5 ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» *«забороняється здійснювати банківську діяльність без отримання банківської ліцензії крім випадків, визначених цим Законом», «національний оператор поштового зв'язку має право надавати послуги з відкриття та обслуговування поштових рахунків з урахуванням обмежень визначених законодавством, а також надавати окремі фінансові послуги у порядку, встановленому Національним банком України для національного оператора поштового зв'язку*». На наш погляд, такі пропозиції видаються дискусійними, оскільки спрямовані на послаблення наглядових повноважень Національного банку України та конкуренції на ринку банківських послуг. Вважаємо, що доцільнішим було б запровадження для забезпечення можливості надання НОПЗ окремих банківських послуг обмеженої банківської ліцензії.

7. У проекті пропонується визначити НОПЗ учасником Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Проте при цьому не враховується, що банки, які є учасниками Фонду за чинною редакцією вказаного Закону,

займаються виключно банківською діяльністю, порядок визнання їх неплатоспроможними визначається розділом V Закону України «Про банки і банківську діяльність», а рішення про визнання банку неплатоспроможним приймається Національним банком України (ст. 76 вказаного Закону). Прийняття Національним банком України такого рішення щодо НОПЗ у проекті не передбачено, у зв'язку з чим залишається незрозумілим, на підставі рішення якого органу Фонд у разі необхідності буде здійснювати виведення НОПЗ з ринку та виплату коштів його вкладникам. Крім цього, у проекті не визначений і порядок такого виведення, який має враховувати, що НОПЗ, крім надання банківських послуг, має право здійснювати й інші види господарської діяльності, зокрема, визначені Законом України «Про поштовий зв'язок».

Такою, що потребує додаткового обґрунтування, видається також пропозиція до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» щодо віднесення до учасників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб НОПЗ, з огляду, зокрема, на фінансову спроможність Фонду.

8. Пропозиція нового п. 19 Розділу X Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», за якою *«виведення з ринку національного оператора поштового зв'язку здійснюється відповідно до норм цього Закону та здійснюється аналогічно процедурі виведення з ринку неплатоспроможних банків»*, не відповідає преамбулі цього Закону, а саме, що *«цим Законом встановлюються правові, фінансові та організаційні засади функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, повноваження Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі - Фонд), порядок виплати Фондом відшкодування за вкладами, а також регулюються відносини між Фондом, банками, Національним банком України, національним оператором поштового зв'язку визначаються повноваження та функції Фонду щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків»*.

Принагідно зауважимо, що у проекті пропонується доповнити розділ X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» наступними приписами:

«16. Вклади, залучені національним оператором поштового зв'язку, прирівнюються до банківських вкладів.

17. Договір про залучення у вклади (депозити) коштів та обслуговування рахунків, укладений з національним оператором поштового зв'язку, прирівнюється до банківського договору.

18. Поштові рахунки, що відкриваються національним оператором поштового зв'язку, прирівнюються до банківських рахунків.

19. Виведення з ринку національного оператора поштового зв'язку здійснюється відповідно до норм цього Закону та здійснюється аналогічно процедурі виведення з ринку неплатоспроможних банків».

Зазначені приписи, які за своїм змістом не є тимчасовими, доцільно, на наш погляд, розмістити в основному тексті Закону.

10. Враховуючи те, що відповідно до ст. 55 Закону України «Про Національний банк України» головною метою банківського

регулювання і нагляду з боку Національного банку України є безпека та фінансова стабільність банківської системи, для прийняття виваженого рішення щодо внесеного законопроекту було б логічним отримати експертний висновок Національного банку України. Також логічно було б отримати висновок Фонду.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: І. Кругул, Є. Гришко,
О. Куціпак, Е. Вальковський



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01
Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/19477 від 30.03.2020



46426