

ФІНАНСОВЕ І БАНКІВСЬКЕ ПРАВО

Я.О. БЕРНАЗЮК

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ

Правовий статус державних банків в Україні був визначений законодавчо лише 17 січня 2001 р. із моменту набрання чинності Закону України “Про банки і банківську діяльність” від 7 грудня 2000 р. № 2121-III (далі — Закон № 2121). Із прийняттям 31 серпня 2001 р. постанови Правління Національного банку України “Про затвердження Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень” № 375 (далі — Положення № 375) була більш детально врегульована процедура створення та діяльності державних банків як специфічного виду комерційних банків.

До прийняття вищезазначених нормативних актів законодавство України не виділяло інститут державних банків із загальної маси комерційних банків, їх правовий статус був аналогічний статусу комерційного банку. Водночас в Україні діяло декілька комерційних банків, які, маючи в своєму статутному капіталі навіть незначну частку державної власності, вважали себе державними банками і в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України їх форма власності визначалася як загальнодержавна.

Це створювало ряд проблемних ситуацій, пов'язаних із діяльністю даних фінансових установ, наприклад управлінням банком, орендою майна, представництвом прокуратурою інтересів даних банків у судах тощо.

Із прийняттям нового Закону України “Про банки і банківську діяльність” було на законодавчому рівні встановлено (частина перша ст. 7), що державний банк — це банк, 100 % статутного капіталу якого належать державі.

Відповідно до частини другої ст. 7 Закону № 2121 державний банк засновується за рішенням Кабінету Міністрів України. При цьому в законі про Державний бюджет України на відповідний рік передбачаються витрати на формування статутного капіталу державного банку. Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з приводу наміру заснування державного банку.

Відповідно, Національний банк України може надати позитивний висновок тільки після отримання від Кабінету Міністрів України інформації про:

1) розмір статутного капіталу державного банку на час його реєстрації, строки та джерела його формування, що підтверджуються у тому числі законом про Державний бюджет України на відповідний рік статтею витрат;

2) перелік банківських та інших операцій;

© БЕРНАЗЮК Ян Олександрович — магістр Чернівецького державного університету ім. Ю.Федьковича

3) бізнес-план, що визначає види діяльності, які державний банк планує здійснювати на поточний рік, з обґрунтуванням їх економічного ефекту;

4) стратегію банку на наступні три роки.

Еволюцію створення правового поля для регулювання правового статусу державних банків можна прослідкувати за допомогою дослідження нормативних актів, які тією чи іншою мірою визначали порядок створення та діяльність ВАТ “Державний ощадний банк України” (далі — Ощадний банк) та ВАТ “Державний експортно-імпортний банк України” (далі — Укресімбанк).

20 травня 1999 р. Розпорядженням Президента України № 106/99-рп “Про акціонування Державного спеціалізованого комерційного ощадного банку України” Кабінет Міністрів України зобов’язаний здійснити заходи щодо перетворення Ощадного банку у відкрите акціонерне товариство “Державний ощадний банк України”, 100 % акцій якого належать державі.

На виконання даного Розпорядження постановою Кабінету Міністрів України “Про деякі питання управління Державним спеціалізованим комерційним Ощадним банком України” від 21 травня 1999 р. № 876 Ощадний банк України перетворено у відкрите акціонерне товариство “Державний ощадний банк України”, затверджено статутний фонд Банку у розмірі 100 млн гривень із закріпленням у власності держави 100 % акцій, які випускаються на величину його статутного фонду.

27 квітня 2000 р. Розпорядженням Президента України “Про акціонування Державного експортно-імпортного банку України” № 189/2000 Кабінет Міністрів України зобов’язано здійснити заходи щодо перетворення Укресімбанку у відкрите акціонерне товариство “Державний експортно-імпортний банк України” та закріплення у власності держави 100 % його акцій. На виконання даного Розпорядження постановою Кабінету Міністрів України “Про утворення відкритого акціонерного товариства “Державний експортно-імпортний банк України” від 27 червня 2000 р. № 1020 Укресімбанк перетворено у відкрите акціонерне товариство “Державний експортно-імпортний банк України”, затверджено статутний фонд Банку у розмірі 108 млн гривень із закріпленням у власності держави 100 % акцій, які випускаються на величину його статутного фонду.

Відповідно до положень Статуту Укресімбанку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2000 р. № 1250 та Статуту Ощадного банку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2001 р. № 13, які є чинними на сьогодні, вищим органом управління банків є спостережна рада, персональний склад якої затверджується Кабінетом Міністрів України. Дані положення Статутів не відповідають Закону № 2121, який передбачає зовсім інший порядок створення та функціонування вищих органів управління державних банків.

Відповідно до ст. 7 Закону № 2121 органами управління державного банку є наглядова рада та правління банку. Наглядова рада є вищим органом управління банку, що здійснює контроль за діяльністю правління банку з метою збереження залучених у вклади грошових коштів, забезпечення їхнього повернення вкладникам та захисту інтересів держави як акціонера державного банку та інші функції, визначені цим Законом. До складу наглядової ради державного банку входять члени наглядової ради банку, призначені Верховною Радою України та Президентом України.

З метою представництва інтересів держави до складу наглядової ради державного банку можуть входити народні депутати України, представники органів виконавчої влади. Строк повноважень членів наглядової ради державного банку — п’ять років.

Президент України призначає сім членів наглядової ради державного банку шляхом прийняття відповідного Указу. Верховна Рада України призначає сім членів наглядової ради державного банку шляхом прийняття відповідної Постанови. Наглядову раду державного банку очолює Голова, який обирається наглядовою радою зі складу її членів. Засідання наглядової ради є правомочним за наявності не менше десяти її членів. Рішення наглядової ради приймаються простою більшістю голосів від загальної кількості присутніх на засіданні членів наглядової ради державного банку.

Постановою Верховної Ради України "Про призначення членів наглядових рад Відкритого акціонерного товариства "Державний ощадний банк України" та Державного експортно-імпортного банку України "Укрексімбанк" від 22 березня 2001 р. призначено по 7 членів спостережної ради до кожного банку з числа народних депутатів.

Указом Президента України "Про призначення членів наглядової ради відкритого акціонерного товариства "Державний ощадний банк України" та відкритого акціонерного товариства "Державний експортно-імпортний банк України" від 6 липня 2001 р. № 502/2001 було вперше призначено по 7 членів до спостережної ради кожного банку із числа працівників центральних органів виконавчої влади та народних депутатів.

Указом Президента України "Про призначення членів наглядової ради відкритого акціонерного товариства "Державний ощадний банк України" та відкритого акціонерного товариства "Державний експортно-імпортний банк України" від 21 лютого 2002 р. № 169/2002 призначено нових членів наглядових рад державних банків та визнано таким, що втратив чинність Указ від 6 липня 2001 р. № 502/2001.

Автор вважає, що Указ Президента України № 169/2002 суперечить частині дев'ятнадцятій ст. 7 Закону № 2121, оскільки цим указом змінено 4 із 7 членів наглядової ради Ощадного банку і 5 із 7 — Укрексімбанку, призначених попереднім Указом, а відповідно до Закону повноваження призначеного складу наглядової ради державного банку та/або кожного з її членів можуть припинятися відповідно за рішенням Верховної Ради України та Президента України щодо призначених ними осіб, але не раніше ніж через один рік із дня призначення.

Без сумніву, питання щодо відповідності Конституції України законів Верховної Ради України належить до виключної компетенції Конституційного Суду України. Однак автор вважає обов'язком кожного юриста піднімати для наукового обговорення спірні питання, пов'язані із розбіжністю певних положень Законів та Конституції України. Закон № 2121 в частині десятій ст. 7 містить норму, згідно з якою для представництва інтересів держави до складу наглядової ради державного банку можуть входити народні депутати України, представники органів виконавчої влади.

Таким чином, виходячи із змісту даної статті Верховна Рада України та Президент України законно призначили до складу спостережних рад державних банків народних депутатів та працівників центральних органів виконавчої влади. Однак у Конституції України — Основному Законі держави у ст. 78 закріплено норму, відповідно до якої народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

Правова позиція Конституційного Суду України щодо зазначених положень викладена у Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо несумісності депутатського мандата від 13 травня 1997 р. № 1-зп. Вона полягає в тому, що

ст. 78 Конституції України, яка встановлює обмеження на поєднання депутатського мандата з іншими видами діяльності, не дає їх повного переліку, а виокремлює тільки два: мати інший представницький мандат чи бути на державній службі. Згідно з цією статтею обмеження на поєднання депутатського мандата з іншими видами діяльності мають установлюватися законом.

На підставі положень ст. 78 Конституції України у частині першій ст. 3 Закону України "Про статус народного депутата України" від 22.03.2001 р. № 2328-III встановлено перелік видів діяльності, за якими народний депутат України не має права поєднувати свій депутатський мандат, а саме: бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; залучатися як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатися адвокатською діяльністю; входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Відповідно до частини першої ст. 120 Конституції України члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Той факт, що державні банки є комерційними структурами, які мають на меті отримання прибутку, підтверджується, зокрема, положеннями їх статутів (п. 10, 12 Статуту Ощадного банку та п. 13 Статуту Укресімбанку) відповідно до яких банки проводять свою діяльність на комерційній основі; метою діяльності банків є одержання прибутку.

Отже, ґрунтуючись на вимогах частини третьої ст. 78 Конституції України можна зробити висновок, що частина десята ст. 7 Закону України "Про банки та банківську діяльність" є такою, що суперечить Конституції України, оскільки заборона народним депутатам України поєднувати депутатський мандат із діяльністю члена наглядової ради підприємства, що має на меті отримання прибутку, встановлена Конституцією України та спеціальним законом, який регулює статус народного депутата.

Особливість правового статусу державного банку як специфічного комерційного банку можна зрозуміти, дослідивши їх відмінні риси. Відповідно до п. 31 Положення № 375 державний банк не подає для державної реєстрації установчий договір, хоча для всіх інших комерційних банків наявність установчого договору є обов'язковим. Іншою особливістю процедури реєстрації державного банку є те, що на відміну від звичайних комерційних банків, статут яких затверджується установчими зборами (зборами учасників), статут державних банків затверджується постановою Кабінету Міністрів України.

Для створення державного банку до територіального управління Національного банку подається постанова Кабінету Міністрів України про створення державного банку. Дана норма Положення № 375 є спеціальною щодо загальної норми, яка вимагає від банків для їх реєстрації подання — протоколу установчих зборів (зборів учасників).

Як уже було зазначено, формування статутного фонду державного банку здійснюється за рахунок майна (виключно грошових внесків), що вноситься Кабінетом Міністрів України. Рішення про зміну розміру статутного капіталу державного банку та припинення його діяльності приймається Кабінетом

Міністрів України, який відповідно до п. 5 ст. 116 Конституції України здійснює управління об'єктами державної власності.

Для прийняття відповідного рішення Кабінет Міністрів України зобов'язаний отримати позитивний висновок Національного банку України з приводу наміру зміни розміру статутного фонду державного банку. Дані відмінності безпосередньо зумовлені правовою природою державних банків, оскільки їх єдиним власником є держава в особі Кабінету Міністрів України.

Деякі спеціальні вимоги встановлені також до документів, які підтверджують професійні якості осіб, які можуть займати керівні посади в державному банку. Відповідно до підпункту е) п. 3.1. Положення № 375 для реєстрації державного банку подаються документи, що дають змогу зробити висновок про професійну придатність голови, його заступників та членів наглядової ради, кандидатури яких відповідають таким вимогам: наявність громадянства України; наявність вищої економічної або юридичної освіти, або наукового ступеня в галузі економіки, фінансів та/або права; наявності досвіду роботи не менше трьох років в органах законодавчої влади чи на керівних посадах в органах центральної виконавчої влади України або банківській установі або досвіду наукової, практичної роботи в сфері економіки, фінансів, права.

Вищезазначені спеціальні вимоги до посадових осіб органів управління державних банків викликані тією обставиною, що на дані фінансові установи покладатимуться особливі функції, що потребують спеціального контролю з боку держави. Це, зокрема, стосується Ощадного банку, оскільки відповідно до ст. 57 Закону № 2121 вклади фізичних осіб комерційних банків гарантуються в порядку, передбаченому законодавством України. Вклади фізичних осіб Державного ощадного банку України гарантуються державою.

Особливість правового статусу державного банку проявляється ще і в тому, що згідно із ст. 7 Закону № 2121 державний банк має право додавати до свого найменування слово "державний", використовувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України. Вживання слова "державний" в назві інших банків можливе лише з дозволу Національного банку України.

Згідно з частиною другою п. 1.2. Постанови Правління Національного банку України № 102 від 07.03.2001 р. "Про встановлення перехідних строків виконання вимог Закону України "Про банки і банківську діяльність", банки, що у своїй назві мають слово "державний", зобов'язані привести свою діяльність та установчі документи у відповідність до вимог ст. 7 Закону.

Відмінним є також порядок відчуження акцій державного банку. Відповідно до частини двадцять п'ятої ст. 7 Закону № 2121 у разі прийняття рішення про часткове або повне відчуження державою належних їй акцій (паїв) державного банку такий банк втрачає статус державного.

На основі вищезазначеного можна зробити наступні узагальнення щодо досліджуваної теми та пропозиції до законодавства:

1. Кабінету Міністрів України доцільно було б провести моніторинг банківської системи України, з допомогою якого дослідити які акції комерційних банків належать державі, в яких банках державі належать контрольні пакети акцій, проаналізувати ефективність управління даними банками. Дану інформацію зробити доступною для громадян. Так, у Росії після проведення такого моніторингу було виявлено, що 469 банків з 1300 належать у тому чи іншому обсязі державі, у 36 — державі належить контрольний пакет акцій¹.

2. У зв'язку з тим, що відповідно до частини другої п. 1 Перехідних положень Закону № 2121 банки, створені до набрання чинності цим Законом, зобов'язані протягом двох років привести свою діяльність відповідно до вимог цього

Закону, до 17.01.2003 р. Кабінету Міністрів України необхідно внести відповідні зміни до:

Статуту Ощадного банку, а саме в:

— п. 32, який визначає повноваження Кабінету Міністрів України щодо управління банком;

— п. 33, який регулює порядок створення та діяльності наглядової (спостережної) ради банку;

— п. 54, який обумовлює процедуру припинення діяльності банку;

Статуту Укрексімбанку, а саме в:

— п. 18, який визначає порядок збільшення статутного фонду банку;

— п. 39, який регулює порядок створення та діяльності наглядової (спостережної) ради банку;

— п. 58, який обумовлює процедуру припинення діяльності банку.

3. Автор підтримує позицію тих науковців та практиків², які вважають, що створення державних банків та збільшення розміру їхнього статутного фонду повинно здійснюватися за рішенням Верховної Ради України, а не Кабінету Міністрів України, оскільки саме вона затверджує Державний бюджет України та здійснює контроль за його виконанням.

4. На думку автора, необхідно внести зміни до частини одинадцятої та дванадцятої ст. 7 Закону № 2121, які наділяють Верховну Раду України та Президента України повноваженнями щодо призначення членів наглядової ради. Формувати спостережну раду державних банків повинен Кабінет Міністрів України, оскільки, відповідно до частини шостої ст. 7 зазначеного Закону держава здійснює та реалізує повноваження власника щодо акцій, які їй належать у статутному капіталі державного банку, через його органи управління. Згідно з п. 5 ст. 116 Конституції України повноваження Кабінету Міністрів України передбачають здійснення управління об'єктами державної власності. Новий порядок формування наглядової ради державних банків дозволив би їм бути менш залежними від розкладу політичних сил у державі, зробив би більш ефективним управління даними фінансовими установами, оскільки, відповідальність за їх діяльність була б повністю покладена на Кабінет Міністрів України.

5. Аналізуючи норми законодавства України та напрацювання вітчизняної юридичної науки можна дати наступне визначення державного банку — це особлива фінансова установа, яка має спеціальну правоздатність, створюється за рішенням вищого органу центральної виконавчої влади — Кабінету Міністрів України та перебуває у сто відсотковій власності держави.

1. *Лисенко І.* У Росії держбанків більше, ніж в Україні майже в 15 разів. Тож і клопоту вистачає // Галицькі контракти. — 2001. — Січень. — № 3. — С. 49. 2. *Лавриненко І.* Мы будем жить теперь по-новому (новая редакция Закона Украины "О банках и банковской деятельности" // Юридична практика. — 2000. — № 52. — С. 3.