

УДК 339.13.027(477)

**О.Є. КОСТЮЧЕНКО**, канд. юрид. наук, доц., Харківський інститут банківської справи Університету банківської справи Національного банку України

**Я.А. МАЛИХІНА**, канд. юрид. наук, доц., Харківський інститут банківської справи Університету банківської справи Національного банку України

## САНАЦІЙНИЙ БАНК В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Ключові слова:* правові умови, правове регулювання, санаційний банк, проблемні активи, банк

Забезпечення балансу інтересів учасників відносин у банківській сфері є актуальною проблемою не лише у економічній науці, а й у нормотворенні в Україні. Це зумовило формування якісно нових явищ в економіці нашої держави у період пост кризи. Оптимальне управління проблемними активами банків є однією з найгостріших проблем функціонування банківської системи України в сучасних умовах. Через недосконале управління ризиками та відсутність належних правових умов здійснення такої діяльності в багатьох банках погіршилася якість кредитних портфелів, що уповільнює або навіть повністю гальмує зростання галузі загалом, а в багатьох випадках унеможлиблює подальшу кредитну діяльність банків, що негативно впливає на розвиток держави.

Стан речей вказує на потребу вирішити таку практичну задачу, як забезпечення оптимального правового регулювання відносин по управлінню проблемними активами банків, що і є метою цієї роботи. Для досягнення поставленої мети в статті вирішено такі завдання: проаналізовано сучасний стан правових умов роботи санаційного банку, визначено перспективи правового забезпечення роботи по управлінню проблемними активами на основі чого сформульовано відповідні пропозиції.

Сьогодні такі науковці, як О. Барановський, Н. Дунас, В. Крилова, С. Куліков, В. Малюков, В. Міщенко, Л. Примостка, Л. Слобода та інші присвячують дослідження управлінню проблемними активами. Проте, як показав аналіз наукових джерел, питання правового регулювання щодо управління проблемними активами банків переважно залишаються поза увагою науковців.

Погоджуємося з твердженням В.П. Плавича, який вважає: «щоб бути ефективним регулятором суспільних відносин право має враховувати стан розвитку суспільних відносин, а отже, сутність і зміст економічних процесів, які відбуваються в державі» [1, с.1]. Однак, слід доповнити, що суспільні відносини знаходяться у динамічному розвитку, тому право, надаючи таким відносинам прогнозованого характеру, не повинно гальмувати розвиток цих відносин. Це повною мірою стосується й економічних процесів, які відбуваються у державі. Підтвердженням цьому є думка С.С. Алексєєва, який пише, що використання юридичного регулювання «понад міру» призводить до негативних наслідків [2, с.130].

Разом із тим, досвід посткризового розвитку банківської системи, переконливо вказує на неспроможність та неможливість підтримувати стійкість цієї системи без істотних змін у веденні банківської справи. Не виключенням є й правове середовище, яке потребує удосконалення у частині регулювання банківської діяльності, зокрема, у частині роботи з управління проблемними активами. При цьому, забезпечення стабільності грошової одиниці України, як основна функція Національного банку України [3], визначально впливає на компетенцію, ті інші функції, зокрема, визначення та проведення грошово-кредитної політики відповідно до розроблених Радою Національного банку України основ грошово-кредитної політики [4]. Також, згідно ст.7 Закону України «Про Національний банк України», центральний банк наділений правом вносити у встановленому порядку пропозиції

щодо законодавчого регулювання питань, спрямованих на виконання функцій НБУ [4]. Разом із тим, Національний банк України видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його повноважень.

Отже, виникає питання, як у межах своєї компетенції НБУ може застосувати право для управління проблемними активами? Станом на сьогоднішній день управління проблемними активами відбувається у два способи: юрисдикційний та неюрисдикційний. Однак, збільшення частки проблемних активів банків, у результаті кризи 2008–2009 рр., негативно впливає на стійкість економічного розвитку конкретного банку та стабільність банківської системи в цілому. Це дає підставу стверджувати, що управління проблемними активами банків потребує збільшення нормативного регулювання. Підтвердженням цьому є той факт, що у разі заборгованості по кредитах, суперечності інтересів виникають не лише у учасників кредитних відносин, а й у зростаючому масштабі у всіх учасників відносин у банківській сфері.

Соціальна спрямованість ринкової економіки вказує на особливе місце в цьому процесі людини, її прав та свобод. Затвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тому, саме вони, мають стати головним критерієм оцінки ефективності державного регулювання ринкових перетворень в економічній сфері [1, с.7]. З викладеного, на нашу думку, очевидно, що права вкладників та кредиторів потребують окремого захисту. Так, ст.92 Конституції України встановлює, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод [3]. Отже, на підставі та на виконання приписів ст.92 Конституції України, упорядкувати економічні процеси та виникаючі у них економічні відносини щодо управління проблемними активами має закон.

Таким чином, намагання вирішити проблеми по управлінню проблемними активами

банків шляхом прийняття Закону України «Про санаційний банк» є цілком виправданим та своєчасними. Стан відносин у фінансово-кредитній сфері переконує, що право має створити належні правові умови формування економічно обґрунтованих правовідносин щодо управління проблемними активами банків. Але, лише прийняттям спеціального закону проблему не вирішити. Підтвердженням цьому є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей проведення заходів з фінансового оздоровлення» № 1617-VI від 24.07.2009 р. Так, згідно цього Закону, було доповнено Закон України «Про банки і банківську діяльність» ст.86-1 «Санаційний банк», де передбачено створення такого банку Кабінетом Міністрів України за поданням НБУ, узгодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності. Основним завданням санаційного банку визначено захист інтересів вкладників (кредиторів) банків [5]. Ця стаття надає можливість створити санаційний банк, який за формою власності буде державним. Отже, сьогодні, фактично у законодавстві закладено модель створення державного банку який набуває статусу санаційного з моменту видачі йому НБУ ліцензії санаційного банку.

Однак Верховна Рада України 17.06.2011 р. прийняла у першому читанні проект Закону «Про санаційний банк» [6], який регламентує створення санаційного банку за організаційно-правовою формою приватного акціонерного товариства. В слід за цим, Кабінет Міністрів України, видав розпорядження «Про утворення санаційного банку» від 14.09.2011 р. № 880-р, де з посиланням на чинні закони, ухвалив рішення про утворення санаційного банку на базі публічного акціонерного товариства «Родовід банк» [7]. Наведене свідчить про безсистемність правового регулювання у цьому питанні та про полярність поглядів органів державної влади на санаційний банк як банківську установу по управлінню проблем-

ними активами банків. Ключове питань у створенні санаційного банку – це його форма власності, підпорядкування та власне проблемні активи (державні та не державні кошти).

Поряд із цим, правове забезпечення діяльності санаційного банку створюють його статут та інші установчі документи, нормативно-правові акти НБУ щодо регулювання діяльності санаційного банку, локальні акти банку, договори та угоди за участю санаційного банку чи за якими цей банк є правонаступником. Але, на сьогодні діяльність санаційного банку – «Родовід банку», по роботі з проблемними активами залишається закритою. Щодо статуту чи хоча б змін до нього, які стосуються діяльності банку по роботі з проблемними активами, то дослідити ці документи не видається можливим у зв'язку з відсутністю відкритого доступу до них. Така ситуація, на наш погляд, не додає визначеності у питанні правового забезпечення роботи щодо управління проблемними активами. Відомо, що «Родовід банку» працює з активами державних банків та банків, у капіталізації яких взяла участь держава. Про більш детальну регламентації та правові засади діяльності санаційного банку нічого невідомо, отже, ця діяльність здійснюється «за закритими дверима». А робота з державними коштами повинна проводитися на основі принципу «публічності і прозорості».

У контексті викладеного, прийняття Закону «Про санаційний банк», є необхідним кроком, здійснити який слід у найкоротший термін. Однак проект закону у тому вигляді, в якому він пройшов перше читання у Верховній Раді України в червні 2011 року, не може бути прийнятий. Запропонований проект має значні вади та потребує ретельного опрацювання при обов'язковому залученні висококваліфікованих спеціалістів з «банківської справи». Розглянемо обговорюваний проект закону.

Так, проект Закону «Про санаційний банк», на належному рівні вирішує питання забезпечення діяльності цього банку у части-

ні: визначення мети та функцій санаційного банку, порядку його створення та його статутного капіталу, ліцензування, визначення статусу керівників банку. У той же час, такі принципові питання як правовий статус санаційного банку, його діяльність та операції, викладені не зовсім вдало. На нашу думку, не можна погодитися із тим, що санаційний банк створюється у формі приватного акціонерного товариства, бо ст.6 Закону «Про банки і банківську діяльність» організаційно-правовими формами банків визначає тільки публічні акціонерні товариства та кооперативні банки [5]. Разом із тим, згідно ст.5 Закону України «Про акціонерні товариства», розміщення акцій приватного акціонерного товариства здійснюється тільки шляхом приватного розміщення акцій, у разі ж прийняття загальним зборами рішення про публічне розміщення акцій тип товариства змінюється з приватного на публічне [8]. При цьому, ст.ст.25, 26 цього ж закону передбачають у правах власників простих акцій та власників привілейованих акцій отримання дивідендів. У той же час, слід враховувати, що акціонерні товариства є підприємницькими товариствами які здійснюють підприємницьку діяльність з метою отримання прибутку [9].

Враховуючи викладене, незрозуміло, як банк, створений за рішенням КМУ з державними коштами може мати приватну форму власності? Запропоновані положення проекту закону переконують у тому, що за своїм правовим становищем, цей банк є юридичною особою публічного права, яка створюється відповідно до вимог ст.81 Цивільного кодексу України. Досліджуваний законопроект також містить положення, згідно яких, члени наглядової ради санаційного банку, рівно як і члени наглядової ради державного банку, виконують свої функції без отримання будь-якої матеріальної винагороди. Ще одна неточність яка привертає увагу, у супереч Постанові Верховної Ради України «Про Державний герб України» на печатці приватного акціонерного

товариства «Український санаційний банк» пропонується зобразити Державний герб України. Декілька слів щодо неточностей у запропонованих визначеннях. У понятті «банк, що здійснює свою діяльність в загальному режимі», у визначенні, використовується словосполучення «банківські операції», але враховуючи зміни які відбулись у Законі України «Про банки і банківську діяльність» з 16.06.2011 р. це словосполучення пропонуємо замінити на «банківські послуги».

Далі, зі змісту ст.8 законопроекту, незрозуміло інше ключове питання: з якими конкретно проблемними активами банків буде працювати санаційний банк. У розробленому проекті закону відсутній перелік форм набуття санаційним банком проблемних активів банків, при цьому виникає інше питання: хто і на яких підставах приймає рішення про набуття чи не набуття тих чи інших проблемних активів банків. Цілком незрозумілі критерії, за якими відбувається набуття проблемних активів безоплатно. На нашу думку, таке питання має бути вирішено у законі.

Підсумуємо аналіз законопроекту «Про санаційний банк»:

– по-перше, закон хоча і не дає відповіді на питання про модель санаційного банку, однак його положення, переважно, стосуються створення державного банку з організаційно-правовою формою публічного акціонерного товариства;

– по-друге, питання діяльності та операцій санаційного банку у законі мають носити визначений характер. Наприклад, набуття проблемних активів банків, відбувається у таких формах: грошова та не грошова (цінні папери). Проблемні активи банків набуваються у такий спосіб: оплатно та безоплатно;

– по-третє, проект закону потребує гармонізації з такими нормативно-правовими актами як Цивільний кодекс України, Закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про акціонерні товариства», Постановою Верховної Ради України «Про державний герб»;

– по-четверте, в цілому, ідею прийняти закон «Про санаційний банк», слід оцінити позитивно та визначити її інноваційним кроком у розвитку норм творення у банківській сфері;

– по-п'яте, рекомендуємо врахувати висловлені зауваження та пропозиції при підготовці законопроекту до другого читання у Верховній Раді України;

– по-шосте, при вирішенні ключових питань щодо діяльності санаційного банку зважити на особливості правового середовища його функціонування (див. рис.).

У підсумку слід зазначити наступне:

1) такі важливі питання як управління проблемними активами банків повинні регулюватися на рівні закону, де необхідно визначити правові засади діяльності санаційного банку. Робота по управлінню проблемними активами державних банків та банків, у капіталізації яких взяла участь держава, проводиться «за закритими дверима», що свідчить про недотримання принципу «публічності і прозорості»;

2) діяльність «Родовід банку» у частині управління проблемними активами має регламентуватися законодавством, а не актами самого банку. При цьому ми не заперечуємо той факт, що право виступає надбудовою економічного базису, а вирішенню правових проблем передують визначення економічного механізму управління проблемними активами банків через санаційний банк;

3) при підготовці та доопрацюванні до другого читання законопроекту «Про санаційний банк» рєстр. № 8586 від 31.05.2011 р. пропонуємо врахувати висловлені у роботі зауваження та пропозиції. З метою збалансування правових умов діяльності санаційного банку, для роботи над проектом, необхідно створити групу, склад якої сформувати зі спеціалістів в економічній і у правовій галузях, для цього в Україні є достатній інтелектуальний потенціал;

– 4) у вирішенні загальної проблеми щодо управління проблемними активами слід вра-

хувати, що санаційний банк – це фінансова інституція з управління проблемними активами банків, як тих, які працюють у загальному режимі, так і тих, у яких призначено тимчасову адміністрацію, або які перебувають у процедурі ліквідації. Разом із тим,

створення організаційної структури, що працює з проблемними активами банків ймовірно повинна включати декілька фінансових інституцій. Однак, створення такої організаційної структури потребує поглибленого комплексного наукового дослідження.

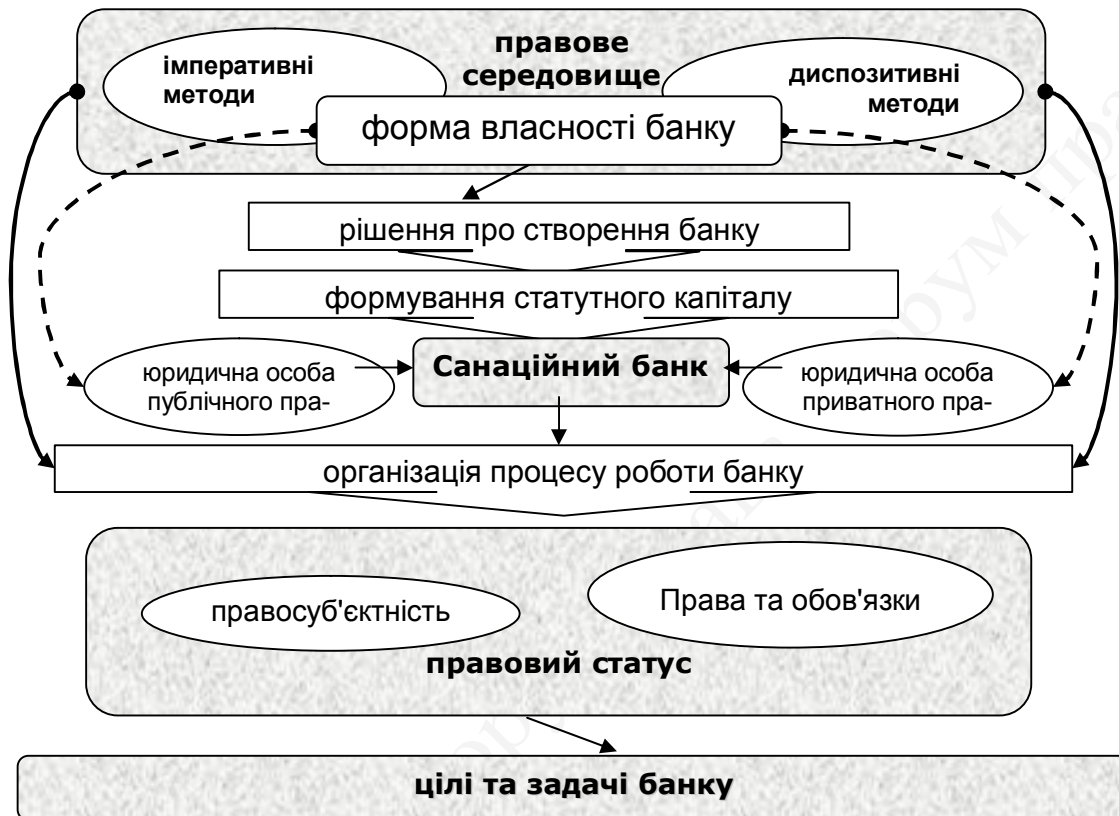


Рисунок – Правове середовище функціонування санаційного банку

### ЛІТЕРАТУРА

1. Плавич В. П. Роль права в формуванні ринкових відносин в Україні: теоретико-правові проблеми : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. П. Плавич. – К., 2002. – 16 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права : учеб. / Алексеев С. С. – 2-ге вид., перероб. и доп. – М. : ТК Велби, Проспект, 2008. – 576 с.
3. Конституція України: станом на 1 січня

- 2006 р. – К. : Укр. центр правничих студій, 2006. – 128 с.
4. Закон України «Про Національний банк України» : від 20.05.1999 р., № 679- XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 2.
5. Закон України «Про банки і банківську діяльність» : від 07.12.2000 р., № 2121-III // ВВР України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
6. Проект Закону «Про санаційний банк» (рестр. № 8586 від 31.05.2011 р.) / Ю. В. Каракай, В. Л. Наконечний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov>.

ua/pls/zweb\_n/webproc4\_1?id=&pf3511=40512.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення санаційного банку»: від 14.09.2011 р., № 880-р // Урядовий кур'єр. – 22.09.011. – № 174.

8. Закон України «Про акціонерні товариства» // Офіційний вісник України. – 2008. – № 81. – Ст. 7.

9. Цивільний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

*Костюченко О. Є. Санаційний банк в Україні: проблеми правового регулювання / О. Є. Костюченко, Я. А. Малихіна // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 410–415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11koeppr.pdf>*

Виконано аналіз сучасного стану правового забезпечення функціонування санаційного банку в Україні у межах загальної проблеми по управлінню проблемними активами банків. Визначено необхідний рівень правового забезпечення функціонування санаційного банку та правових умов роботи з проблемними активами з урахуванням принципу відкритості та прозорості.

\*\*\*

*Костюченко О.Е., Малихіна Я.А. Санаціонный банк в Украине: проблемы правового регулирования*

Выполнен анализ современного состояния правового обеспечения функционирования санаціонного банка в Украине в рамках общей проблемы по управлению проблемными активами банков. Определен необходимый уровень правового обеспечения функционирования санаціонного банка и правовых условий работы с проблемными активами на основе принципа открытости и прозрачности

\*\*\*

*Kostuchenko O.E., Malikhina Ja.A. Sanitation Bank in Ukraine: Problems of Legal Regulation*

The analysis of a modern state in legal ensuring of a functioning sanitation Ukrainian bank in the frame of governing bank problem assets is made. Necessary level of legal ensuring in a functioning sanitation bank and legal conditions of work with problem assets taking into consideration the principles of openness and transparency is spotted.

Форум права