

Поняття і господарсько-правові ознаки комунальних банків

Н.О. Герасименко
аспірант,
Інститут економіко-
правових досліджень
НАН України

Науковий керівник:
В.А. Устименко
доктор юридичних наук,
професор

У статті розглянуто наукові розробки та вітчизняне законодавство щодо змісту поняття «комунальний банк». Розроблено авторське визначення поняття «комунальний банк» і виокремлено його господарсько-правові ознаки.

В статье рассмотрены научные разработки и отечественное законодательство относительно содержания понятия «коммунальный банк». Разработано авторское определение понятия «коммунальный банк» и выделены его хозяйственно-правовые признаки.

In the article scientific developments and domestic legislation are considered in relation with maintenance of concept «communal bank». The author decision of concept «communal bank» is developed and selected its economic-law signs.

Ключові слова: комунальний банк, господарське право, банківська діяльність, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми

Банківська діяльність, правовий статус її суб'єктів – банківських установ, була і залишається об'єктом уваги як науковців, так і практиків. Багато проблемних питань виникають у сферах господарсько-виробничих, організаційно-господарських і внутрішньогосподарських відносин, що виникають у діяльності банків. Не вирішеними в науці та практиці банківської діяльності залишаються питання суб'єктного складу учасників (засновників) банків. Зокрема, неоднозначно в законодавстві України виписано можливість створення та діяльності такого виду банківських установ, як комунальні банки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Суміжні проблеми частково були предметом досліджень В.А. Устименка в контексті розроблення проблеми господарсько-правових аспектів відносин власності територіальної громади міста. Провідним дослідником господарського права обґрунтовано необхідність упровадження в правовий обіг таких понять, як: «виключна власність територіальної громади міста», «комунальна казна» тощо [1]. Результати дослідження безпосередньо стосуються організаційно-господарських

повноважень органів місцевого самоврядування стосовно комунальних банків.

Правовий статус підприємства як суб'єкта господарювання, а також регламентація господарської діяльності казенних підприємств були предметом досліджень відповідно М.Г. Ісакова [2] та І.М. Бондаренко [3]. Результати їхніх розробок можуть бути проаналізовані з метою розкриття особливостей здійснення господарської діяльності суб'єктами з особливим складом засновників.

Важливе теоретико-методологічне значення мають фундаментальні дослідження докторів юридичних наук О.М. Вінник – стосовно корпоративних відносин як різновиду господарських відносин, що виникають у процесі створення, функціонування та припинення господарських товариств [4]; О.Х. Юлдашева – щодо засад регуляторної політики у сфері господарської діяльності [5].

Безпосередньо участь органів місцевого самоврядування в організаційно-господарських відносинах досліджували Р.А. Джабраїлов – у контексті правового забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності [6]; Р.Ф. Гринюк – стосовно особливостей правового статусу комунальних підприємств за но-

вих економічних умов [7]; К.І. Апанасенко – щодо правового режиму комунального майна [8]. Усі зазначені дослідження можуть бути предметом аналізу з метою визначення правового статусу комунальних банків в Україні.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Однак у зазначених та інших наукових дослідженнях найчастіше питання комунальних банків розглядаються лише попутно.

Українська Радянська Енциклопедія вказує на особливість господарської діяльності комунальних банків, визначаючи останні як такі, що видають позики на житлове та комунальне господарство й будівництво. При цьому надається історична довідка, згідно з якою в СРСР у зв'язку з реорганізацією банків довгострокових вкладень комунальні банки у 1959 р. ліквідовано, а їхні функції передано Будбанку СРСР і частково Державному банку СРСР [18].

Поодинокі ж публікації предметного характеру, наприклад, стаття О.М. Селезньової [9] і тези виступу Р.А. Джабраїлова [10], потребують подальшого наукового пошуку в напрямі формулювання визначення поняття «комунальний банк» і наповнення його господарсько-правовим змістом.

Таким чином, невирішеним залишається основоположне питання функціонування комунальних банків в Україні, а також формулювання відповідного поняття та визначення його господарсько-правових ознак.

Формулювання цілей статті

Метою роботи є визначення поняття «комунальний банк» і його господарсько-правових ознак.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі завдання:

1) проаналізовано наукові розробки, вітчизняне законодавство в контексті досліджуваної тематики;

2) розроблено господарсько-правові ознаки і зміст поняття «комунальний банк».

Вклад основного матеріалу дослідження

Звернемо увагу на положення чинного законодавства щодо неоднозначності визначень родового поняття «банк». Господарський кодекс України закріплює таке визначення: «банки – це фінансові установи, функціями яких є залучення у вклади грошових коштів громадян і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик, відкриття та ведення банківських рахунків громадян та юридичних осіб» [11, ст. 334], а визначення Закону України «Про банки і банківську діяльність»: банк – юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків [12, ст. 1].

Аналізуючи цитовані вище законодавчі визначення одного й того ж поняття «банк», можемо сформулювати ознаки, що дають можливість певним суб'єктам вважатися суб'єктами особливого виду господарської діяльності, яким є банківська діяльність. Називатимемо їх господарсько-правовими ознаками банків:

1) банк повинен бути юридичною особою;

2) банк має виключне право надавати банківські послуги, що полягають у залученні у вклади коштів громадян і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків громадян та юридичних осіб;

3) відомості про банк повинні бути внесені до Державного реєстру банків.

Ці ознаки використаємо для формулювання господарсько-правових ознак комунальних банків.

Звернемо увагу на той факт, що учасниками банку можуть бути юридичні та фізичні особи, резиденти та нерезиденти, а також держава в особі Кабінету Міністрів України або уповноважених ним органів [12, ст. 14]. Більше того, законодавство України не включає органи місцевого самоврядування до переліку суб'єктів, які не можуть бути учасниками банку (юри-

дичні та фізичні особи не мають права бути учасниками банку, якщо неможливо встановити їх власників (для юридичних осіб) та/або джерела коштів, за рахунок яких ці особи здійснюють внески до статутного капіталу або купують акції (паї) банку) [13, п. 1.7].

Однак, за характером наповнення їх статутного капіталу та іншими особливостями створення і діяльності комунальні банки визначені як один із видів банківських установ, якими на сьогодні є державні та кооперативні банки. Державний банк – це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать державі [12, ст. 7], на кооперативний банк додатково поширюється законодавство про кооперацію в частині, що не суперечить Закону України «Про банки і банківську діяльність». Кооперативні банки створюються за принципом територіальності і поділяються на місцеві та центральні кооперативні банки [12, ст. 8].

Характеризуючи організаційно-правову форму банків загалом, відзначимо, що останні створюються у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку [11, ст. 336]. Кооперативний банк може створюватися суб'єктами споживчої кооперації згідно із Законом України «Про споживчу кооперацію». Відповідна можливість передбачена в наступній нормі, закріпленій у цьому законі: «споживчі товариства та їх спілки виходячи з статутних вимог мають право створювати (реорганізовувати, ліквідувати) для здійснення своїх статутних завдань... комерційні банки» [14, ст. 11]. Тому банк, засновником якого виступатимуть органи місцевого самоврядування, не може бути створений у організаційно-правовій формі кооперативного банку, оскільки засновується лише спеціальними суб'єктами – споживчими товариствами та їх спілками. Таким чином, для комунального банку за чинним законодавством про банки і банківську діяльність існує єдина організаційно-правова форма – публічне акціонерне товариство.

Територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним

майном, віднесена до суб'єктів заснування акціонерного товариства, на рівні з фізичними і юридичними особам, а також державою в особі органу, уповноваженого управляти державним майном [15, ст. 4]. Більше того, законодавство про акціонерні товариства передбачає, що таке товариство може бути створене однією особою чи може складатися з однієї особи в разі придбання одним акціонером усіх акцій товариства, а відомості про це підлягають реєстрації та опублікуванню для загального відома в порядку, встановленому Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку [15, ст. 6].

Можливість створення комунального банку територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, передбачається законодавством про місцеве самоврядування. Зокрема визначено, що «територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки...; територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності... кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби» [16, ст. 60].

Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи... з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України [16, ст. 70].

Таким чином, визначаємо ще одну ознаку комунального банку – це створення його територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, у організаційно-правовій формі публічного акціонерного товариства. Хоча зазначимо, що статус публічного акціонерного товариства з одним

акціонером – територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, потребуватиме подальшого наукового аналізу.

Для формулювання визначення поняття «комунальний банк», розглянемо суміжні видові поняття «державний банк» і «кооперативний банк». Аналізуючи господарське законодавство про банки та банківську діяльність [11, ст. 337], формуємо визначення поняття «державний банк»: банк, створений за рішенням Кабінету Міністрів України на основі державної власності, у якому держава здійснює повноваження власника щодо акцій (паїв), які належать їй у статутному капіталі через органи управління, статут якого затверджується постановою Кабінету Міністрів України, а найменування містить слово «державний».

Визначення поняття «кооперативний банк» безпосередньо передбачене Законом України «Про банки і банківську діяльність»: це банк, створений суб'єктами господарювання, а також іншими особами за принципом територіальності на засадах добровільного членства та об'єднання пайових внесків для спільної грошово-кредитної діяльності. Відповідно до закону можуть створюватися місцеві та центральні кооперативні банки; статутний капітал кооперативного банку поділяється на паї, а кожний учасник кооперативного банку незалежно від його участі (паю) у статутному капіталі банку має право одного голосу [11, ст. 338].

Ключовими в наведених вище визначеннях є вказівки на:

1) суб'єкт прийняття рішення про створення державного та кооперативного банку;

2) мету створення банківської установи – здійснення грошово-кредитної діяльності;

3) порядок утворення (формування) статутного капіталу банку;

4) наявність у найменуванні кваліфікуючого слова (наприклад, «державний»).

Усі виокремлені ознаки буде використано у формулюванні визначення поняття «комунальний банк». Для всебічної та

обґрунтованої розробки досліджуваного поняття, його ознак звернемо увагу на погляди провідних науковців господарського права та інших суміжних наук стосовно визначення поняття «комунальний банк», його організаційно-правової форми, мети діяльності, порядку створення, ліквідації комунального банку тощо.

Так, Є.В. Карманов пропонує визначити комунальний банк як особливу юридичну особу, яка має спеціальну правоздатність та є комунальною власністю територіальної громади [17, с. 132]. Така позиція хоч і є слушною, однак не відображає сутності комунального банку.

Науковець О.М. Селезньова визначає комунальний банк як «юридичну особу, яка створюється відповідно до законодавства про банки і перебуває у власності територіальної громади, виконує роль фінансового посередника і володіє спеціальною правоздатністю в обсязі кредитування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва (заходів з підвищеним ступенем ризику з точки зору звичайної банківської практики) та має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в сукупності кредитні, депозитні та розрахункові операції» [9, с. 20-21]. Відзначаємо закріплення дослідником особливостей правоздатності комунального банку, що полягає у здійсненні ним особливих видів банківської діяльності – кредитування комунального господарства, місцевих підприємств та організацій, а також індивідуального будівництва.

Можливість створення комунальних банків, хоча і без формулювання відповідного визначення, передбачав Ю.В. Ващенко, який за формою власності поділяв комерційні банки на державні, приватні, комунальні та змішані [19, с. 59].

На думку Р.А. Джабраїлова, «комунальний банк можна було б визначити як банк, створений за рішенням компетентного органу місцевого самоврядування на основі комунальної власності» [10]. Дослідник вказує на визначальну ознаку комунального банку – створення його за

рішенням повноважного органу місцевого самоврядування на основі комунальної власності.

Деякі електронні довідники (зокрема, електронний словник термінів банківської діяльності, електронний словник правових термінів) у якості основних ознак комунальних банків вказують на види господарської діяльності комунальних банків. Такими визначеннями, наприклад, є:

- комунальний банк – банк, який надає кредит під заставу міської нерухомості [20];

- комунальним є банк місцевих органів влади, а також підприємств і господарюючих організацій, які знаходяться у їх віданні (ідеться про деякі країни). У вузькому розумінні комунальними є банки, спеціально створювані як самостійні юридичні особи для ведення рахунків місцевих бюджетів, розрахунків по податках із бюджетами вищих рівнів, поточного розрахунково-кредитного обслуговування комунального господарства, розрахунків по комунальних платежах населення, фінансування інфраструктури та інших об'єктів місцевого значення. У широкому розумінні до комунальних банків відносяться всі кредитно-банківські установи, які прямо чи опосередковано беруть участь у перерахованих видах діяльності, а також розміщенні комунальних позик і дольовому фінансуванні об'єктів; останні операції отримали поширення в умовах хронічної дефіцитності місцевих бюджетів. Участь приватного капіталу в подібних операціях контролюється державою [21].

Ознаками, що характеризують господарську діяльність комунальних банків, за цими визначеннями, є деталізовані напрями такої діяльності. Подібні напрями виділимо як господарсько-правову ознаку комунальних банків.

Крім того, як бачимо, друге визначення (широке розуміння сутності комунальних банків) передбачає отримання банком статусу комунального не за критерієм участі в статутному капіталі, а за характером здійснюваних ним видів фінансово-кредитних операцій. Широке розуміння сутності комунальних банків не передбачає стовід-

соткової участі територіальної громади в статутному капіталі таких банків.

Насамкінець, варто зазначити, що проблема утворення та функціонування комунального банку піднімалася у Верховній Раді України в ході розгляду проекту закону про місто Харків, який не було прийнято. У ньому пропонувалося таке визначення: «комунальний банк – це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать територіальній громаді» [22, ст. 125]. Зазначений критерій визначення банку комунальним лише за характеристикою дольової участі територіальної громади у статутному капіталі вважаємо дискусійним. По-перше, теоретично не можуть бути виключені випадки, коли певною часткою статутного капіталу (імовірно такою, що не є істотною участю) володіють фізичні особи – представники територіальної громади або комунальні підприємства відповідної територіальної громади. По-друге, визначення поняття «комунальний банк» лише за однією, хоча й ключовою, ознакою видається неповним.

До ознак комунального банку згідно із зазначеним законопроектом відносилися: він є юридичною особою, знаходиться у власності територіальної громади, підзвітний органу місцевого самоврядування і засновується за рішенням представницького органу місцевого самоврядування [22, ст. 125].

Висновки

Таким чином, підсумовуючи проведений аналіз нормативно-правових актів України, енциклопедичних видань і поглядів науковців, можна дійти висновків.

Комунальний банк – це банк, рішення про створення якого на основі комунальної власності приймається уповноваженим органом місцевого самоврядування, з метою здійснення банківської діяльності в порядку і на умовах, передбачених Законом України «Про банки і банківську діяльність» та для забезпечення фінансово-кредитних потреб та інтересів територіальної громади.

Виокремлюємо такі господарсько-правові ознаки комунальних банків, що дають

можливість відрізнити їх від інших учасників господарсько-правових відносин:

1) є юридичною особою, відомості про яку внесено до Державного реєстру банків;

2) створюється територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, у організаційно-правовій формі публічного акціонерного товариства;

3) створюється на основі комунальної власності;

4) має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в сукупності кредитні, депозитні та розрахункові операції, що полягають переважно у:

- наданні кредитів під заставу міської нерухомості;

- кредитуванні житлового і комунального господарства, місцевих підприємств та організацій, а також індивідуального будівництва;

- веденні рахунків місцевих бюджетів;

- здійсненні розрахунків по податках із бюджетами вищих рівнів;

- проведенні поточного розрахунково-кредитного обслуговування комунального господарства;

- веденні розрахунків по комунальних платежах населення;

- здійсненні фінансування інфраструктури територіальної громади та інших об'єктів місцевого значення.

Перспективами подальших розробок у цьому напрямі визначаємо дослідження статусу публічного акціонерного товариства – банку з одним акціонером, територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, чи за участю інших господарючих і приватних суб'єктів. У подальшому звернемо увагу також на напрями усунення неоднозначності вітчизняного законодавства в частині передбачення в Законі України «Про банки та банківську діяльність» та Господарському кодексі України можливості територіальних громад засновувати комунальні банки на доповнення до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Список використаних джерел:

1. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / В.А. Устименко / НАН України; Ін-т економіко-правових дослідж. – Донецьк, 2007. – 33 с.

2. Ісаков М.Г. Правовий статус підприємства як суб'єкта господарювання : дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 / М.Г. Ісаков / НАН України; Інститут економіко-правових дослідж. — Донецьк, 2006. – 227 с.

3. Бондаренко І.М. Правова регламентація господарської діяльності казенних підприємств : дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 / І.М. Бондаренко / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2001. – 207 с.

4. Вінник О.М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О.М. Вінник / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 631 с.

5. Юлдашев О.Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О.Х. Юлдашев / НАН України; Інститут економіко-правових дослідж. – Донецьк, 2008. – 30 с.

6. Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Р.А. Джабраїлов / НАН України; Інститут економіко-правових дослідж. – Донецьк, 2005. – 18 с.

7. Гринюк Р.Ф. Правовий статус комунальних підприємств в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Р.Ф. Гринюк / НАН України; Ін-т економіко-правових дослідж. – Донецьк, 2001. – 20 с.

8. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 / К.І. Апанасенко / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 20 с.

9. Селезньова О.М. Комунальний банк: проблеми поняття, правового статусу і правового регулювання / О.М. Селезньова // Економіка. Фінанси. Право. – 2006. – № 9. – С. 18-21.

10. *Джабраїлов Р.А.* Місто як засновник комунальних банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hozpravo.com.ua>
11. Господарський кодекс України (із змінами, внесеними згідно із законом № 436 від 16.01.2003) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – С. 462.
12. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – С. 30.
13. Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затверджене постановою Правління Національного банку України від 08.09.2011 № 306 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – С. 3092.
14. Закон України «Про споживчу кооперацію» від 10.04.1992 № 2265-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – С. 414.
15. Закон України «Про акціонерні товариства» від 17.09.2008 № 514-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50-51. – С. 384.
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
17. *Карманов С.В.* Банківське право України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих закл. освіти / С.В. Карманов. – Харків : Консум, 2000. – 464 с.
18. Українська Радянська Енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://leksika.com.ua/19670728/ure/komunalni_banki
19. *Ващенко Ю.В.* Банківське право : навч. посібник / Ю.В. Ващенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 344 с.
20. Електронний словник термінів банківської діяльності. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://banker.ua/glossary/690>
21. Електронний словник правових термінів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakony.com.ua/lawbase.html?catid=17823>
22. Проект Закону про місто Харків, зареєстрований Верховною Радою України від 19.05.2008 № 2512 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>