

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**СИРОТА А. І.,**  
кандидат юридичних наук, професор,  
професор кафедри галузевих юридичних  
дисциплін  
(Бердянський університет  
менеджменту і бізнесу)

УДК 347.73

### ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ НАГЛЯДОВОЇ РАДИ ДЕРЖАВНОГО БАНКУ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються законодавчі норми, що регулюють правове становище наглядових рад банків державного сектору України на відповідність їх рекомендаціям Організації економічного співробітництва та розвитку, Базельського комітету з банківського нагляду.

**Ключові слова:** банки державного сектору, наглядова рада.

В статье анализируются законодательные нормы, которые регулируют правовое положение наблюдательных советов банков государственного сектора Украины на соответствие их рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития, Базельского комитета по банковскому надзору.

**Ключевые слова:** банки государственного сектора, наблюдательный совет.

The article analyzes the legislative norms that regulate the legal status of the supervisory boards of the public sector banks of Ukraine in accordance with their recommendations of the Organization for Economic Cooperation and Development, the Basel Committee on Banking Supervision.

**Key words:** public sector banks, supervisory board.

**Вступ.** Розпочата в Україні реформа корпоративного управління держпідприємствами й банками державного сектору (банки зі 100% державним капіталом і банки з часткою державного капіталу) – це, мабуть, одна з найважливіших реформ, що зараз проводиться в економіці країни.

Реформа корпоративного управління, крім іншого, передбачає створення умов для ефективної роботи наглядових рад держпідприємств і банків, оскільки саме така діяльність наглядових рад є важливою умовою успішного функціонування системи корпоративного управління. За минулий час наглядові ради банків державного сектору України виконували свої функції формально, більше емітували свою діяльність, до їх складу потрапляли особи, які не були професіоналами банківської справи, у кожному державному банку були члени наглядових рад інших державних банків, тобто вони були залежні від розвитку політичної ситуації в країні, сприяли прийняттю керівництвом цих банків політично обумовлених рішень. Закон забороняв членам наглядової ради державного банку отримувати будь-яку матеріальну винагороду за виконання такої роботи, що ускладнювало залучення до складу наглядових рад професіоналів, оскільки в них не було стимулу для ефективного виконання функцій членів наглядових рад.



Проблемам управління державними корпоративними правами в роботах приділяли увагу багато вітчизняних учених-економістів, а саме: Д.О. Баюра [8], О.І. Гарафонова [14], І.А. Ігнатська, О.М. Костюк [9], О.В. Метлушко [3] та інші. Дослідженню корпоративних прав держави як об'єкта корпоративних правовідносин присвячені праці вітчизняних учених-юристів: В.А. Васильєвої [6], О.Р. Кібенко [6], В.В. Поєдинок [1], І.В. Спасибо-Фатєєвої [6], В.С. Щербини [4] та багатьох інших.

Однак, незважаючи на велику кількість праць, присвячених цій темі, окремі її аспекти недостатньо розроблені й висвітлені, зокрема питання підвищення ролі наглядових рад банків державного сектору в управлінні державними корпоративними правами. Саме тому подальші наукові дослідження цієї складної проблеми є актуальними та важливими.

**Постановка завдання.** Мета статті – вивчення правових норм, які регулюють правовий статус наглядових рад банків державного сектору як суб'єктів корпоративних правовідносин і надання пропозицій щодо їх удосконалення.

**Результати дослідження.** На початок 2018 року банківська система України складалася з 82 банків, серед яких – 2 банки є на 100% державними (ПАТ «Державний експортно-імпортерський банк України» і ПАТ «Державний ощадний банк України», 100% акцій цих банків належать державі в особі Кабінету Міністрів України) і ще 2 банки є банками з державною часткою (ПАТ акціонерний банк «Укргазбанк» і ПАТ комерційний банк «Приватбанк»), більше ніж 50% акцій яких належать державі в особі Міністерства фінансів України).

Банки державного сектору займають домінуюче становище на фінансовому ринку України (ринкова частка активів 56%, ще більша частка вкладів фізичних осіб – 62%).

Для цих банків властиві такі ж специфічні управлінські проблеми, що є характерними й для інших підприємств з державною часткою в капіталі, а саме: як щільне та політично мотивоване втручання держави, так і надто пасивне здійснення державою функцій власника. Може також «розмиватися» відповідальність таких підприємств у силу їх захищеності від двох основних загроз, що постають перед менеджментом недержавних компаній, – поглинання і банкрутства [1, с. 78–79].

Основна проблема банків державного сектору в Україні останніми роками – активне кредитування бізнесу політично впливових осіб, промислових груп, афілійованих із колишніми й діючими політиками. Як зазначив колишній заступник міністра фінансів А.В. Шевальов, ця практика існувала протягом усього періоду незалежності України, але активізувалася з 2010 по 2013 рік. Він назвав такі способи, за допомогою яких оформлялася видача сумнівних кредитів у держбанках.

Перший спосіб – видача незабезпечених кредитів на великі суми або під фіктивні застави. Так було з кредитом на приватизацію у 2011 році «Укртелекому», коли Ощадбанк та Укрексімбанк видали по 2 млрд. грн. незабезпеченого кредиту (оформленого у вигляді викупу облигацій) маловідомої компанії ТОВ «ЕСУ». Компанія, яка, як виявилось пізніше, належить SCM, двічі реструктуризувала свої облигації, тобто відмовилася повертати кредит державі. Унаслідок цього з 10 млрд. грн., отриманих державою від приватизації «Укртелекому», 4 млрд. грн. були взяті з іншої державної кишені.

Другий спосіб – поширений – видача кредитів, які порушують усі норми за концентрацією активів в одних руках. Таким, наприклад, став кредит Ощадбанку на 600 млн. доларів США, виданий «групі компаній» ActiveSolar, близької до одного з колишніх державних чиновників високого рангу.

Третій спосіб – завищена оцінка заставного майна. Так, кілька років тому Ощадбанк видав компанії «Три О», що управляє столичним ТРЦ «Гулівер», 460 млн. доларів США кредиту, тоді як ринкова вартість заставного майна становила лише половину від цієї суми.

Четвертий спосіб – видача кредитів за заниженими ставками.

П'ятий спосіб – видача кредитів усупереч офіційній стратегії держбанків. Так, Укрексімбанк роками фінансував компанію «Агентство офісного будівництва», якій належав величезний недобуд на розі Повітрофлотського проспекту і проспекту Перемоги в Києві.



Тобто банк протягом тривалого часу використовував значні ресурси неефективно й не на підтримку експорту, як передбачено статутними документами банку [2].

Для ефективної діяльності банку надзвичайно важливо, аби його структури корпоративного управління функціонували на основі принципу стримань і противаг, функціонувала система взаємних обмежень, яка включала б контроль на рівнях: ради директорів; підрозділів, що несуть пряму відповідальність за різні сфери діяльності банку; служби управління ризиками і внутрішнім аудитом, що функціонують незалежно від бізнес-напрямів і бізнес-одиниць банку [3, с. 624]. За своєю правовою природою ці відносини є поєднанням взаємопов'язаних і взаємообумовлених організаційно-господарських і майново-господарських відносин, що існують у нерозривній єдності, причому відносини між органами будь-якого господарського товариства (зборами, наглядовою радою, правлінням, ревізійною комісією) належать до організаційно-господарських відносин у складі корпоративних [4, с. 13].

Одним із чинників існування умов, що сприяють держбанкам України нераціонально використовувати державні ресурси, – нерозвинутість інституту наглядових рад, зокрема порядок їх формування та повноваження. Так, у січні 2018 року Антимонопольний комітет України рекомендував Міністерству фінансів переглянути склад наглядових рад банків, власниками яких є українська держава. За інформацією Комітету, до складу наглядових рад банків державного сектору входять особи, які обіймають посади в наглядових радах кількох банків державного сектору; належать до вищого корпусу державної служби, обіймають посади на підприємствах, установах, організаціях, які отримують державне фінансування. Ці та інші умови сприяли прийняттю керівництвом банків адміністративно або політично обумовлених рішень, які негативно впливали на ефективність діяльності цих банків [5].

Наглядова рада – це той елемент корпоративного управління, від якого залежать взаємовідносини учасників корпоративного управління, ключові рішення. Призначення цього елемента корпоративного управління – узгодження й гармонізація інтересів акціонерів і менеджменту, забезпечення взаємозв'язку між корпоративним управлінням і бізнес-управлінням. Утім дієвість наглядової ради залежить не від наділення її функціями зі стратегічного керівництва, а від забезпечення дійсної незалежності її членів [6, с. 275].

Ефективна робота наглядової ради є однією з умов успішного функціонування системи корпоративного управління банку. Визначення цілей і стратегічних орієнтирів розвитку банку, контроль роботи її менеджменту й досягнення цільових результатів, забезпечення балансу інтересів зацікавлених сторін та акціонерів є найбільш важливими функціями наглядової ради. Це найважливіший орган банку, від ефективної роботи якого залежить успішна діяльність банку, збільшення його акціонерної вартості в перспективі, довіра акціонерів та інвесторів, тому наглядова рада повинна складатися головним чином із незалежних членів, про що свідчить досвід розвинутих країн.

Для реалізації реформи корпоративного управління банками державного сектору України, створення умов з метою впровадження світових практик ефективного корпоративного управління цими банками ще у 2015–2016 роках розпочалася робота щодо створення відповідної нормативно-правової бази. Так, ще у 2016 році Кабінет Міністрів України, в рамках підготовки Основ стратегічного розвитку державних банків, розробив і затвердив проект закону, відповідно до якого запропонував призначати всі 7 членів наглядових рад банків державного сектору за результатами конкурсного відбору, тобто ліквідувати квотний принцип призначення. Цей проект закону був підтриманий міжнародними кредиторами (Світовий банк, ЄБРР) і разом з Основами затверджений у лютому 2016 року. Однак на розгляд Верховної Ради цей законопроект не був поданий, його почали доопрацьовувати з погляду незалежності наглядової ради, зменшення кількості незалежних членів. Міністерство фінансів запропонувало відмовитися від початкової ідеї запросити в наглядові ради по 7 незалежних членів, запропонувавши формулу 5 незалежних і 2 залежні члені від Президента й Кабінету Міністрів України.

5 липня 2018 року Верховна Рада прийняла Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функціонування фінансового сектору



в Україні» № 8331-д, яким передбачається реформування наглядових рад державних банків (зміна кількості членів наглядових рад, порядку їх формування, визначено критерії, яким мають відповідати незалежні члени наглядової ради та представники держави в наглядовій раді державного банку тощо) [7]. Однак низка положень цього Законопроекту, на нашу думку, потребує уточнень і конкретизації, приведення системи корпоративного управління у відповідність до рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), Європейської комісії, Базельського комітету з банківського нагляду. У зв'язку з цим потрібно зазначити, що на банківський сектор також поширюються основні європейські стандарти корпоративного управління, причому основні принципи ефективного корпоративного управління в банках розроблені Базельським комітетом з банківського нагляду [8, с. 51–59].

Так, у Законі проєкті Верховної Ради України № 8331-д наглядова рада державного банку складається з дев'яти членів, з яких шість повинні бути незалежними, а три члени є представниками держави. Тобто від ідеї повністю незалежних наглядових рад банків державного сектору законодавець фактично відмовився, хоча загальною тенденцією останнього часу у світі було збільшення кількості незалежних членів у наглядових радах компаній. Так, у Німеччині спостережна рада кампанії, яка входить до складу ради директорів, повністю складається з незалежних директорів, у Голландії наглядові ради складаються виключно з незалежних директорів [9, с. 43–44].

У зв'язку з цим заслуговують на увагу рекомендації, викладені в Аналітичній записці «Корпоративне управління в банках Євразії» (далі – Аналітична записка), підготовлена робочою групою з корпоративного управління в банках Євразії, до складу якої входили й представники України, за підсумками обговорення названої проблеми ще у 2007 році (м. Тбілісі) [10].

Аналітична записка визначає ключові проблеми в галузі корпоративного управління, що стоять перед банками й банківським сектором Євразії, і містить рекомендації щодо їх вирішення. Названий документ відображає положення відомих міжнародних стандартів, таких як Принципи корпоративного управління, прийнятих ОЕСР у травні 1999 року, і керівництво «Удосконалення корпоративного управління в банківських організаціях», розроблене Базельським комітетом з банківського нагляду в лютому 2006 року.

Відповідно до рекомендацій, викладених в Аналітичній записці, наглядова рада банку повинна виконувати функцію ключового зв'язувальної ланки між акціонерами та професійним менеджментом у питаннях корпоративного управління. Наглядові ради банків повинні відповідати за розгляд і керівництво підготовкою документів з викладенням стратегії банку, затверджувати стратегічні цілі банку й корпоративні цінності, а також здійснювати контроль за їх виконанням. У більшості країн Євразійського регіону законодавство містить таку вимогу.

Базельській комітет з банківського нагляду в Принципах корпоративного управління для банків визначає раду директорів або наглядову раду як орган управління, який контролює діяльність вищого керівництва банку. Наглядова рада повинна мати належну власну структуру та регулярно переглядати її з погляду ефективності [11].

У статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначається, що наглядова рада є вищим органом управління державного банку, який здійснює контроль за діяльністю правління банку з метою збереження залучених у вклади коштів, забезпечення їх повернення вкладникам і захисту інтересів держави як акціонера державного банку, а також здійснює інші функції, визначені цим Законом [12].

Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України, схвалені Постановою Правління Національного банку України від 28 березня 2007 року, встановлюють, що саме наглядова рада має визначати й контролювати стратегічні цілі та корпоративні цінності банку, про які мають бути проінформовані всі працівники банку. Стратегія розвитку банку визначає його наявні та перспективні банківські продукти й операції, ринки, регіони, сфери діяльності, а також потреби банку щодо фінансових, операційно-технологічних і кадрових ресурсів. Стратегія банку оновлюється принаймні щороку відповідно до змін ринкових умов [13].



Стратегічне планування – це вміння членів наглядової ради та правління бачити довгострокову перспективу розвитку компанії, планувати її діяльність відповідно до неї, що є запорукою нарощування капіталу за умов підтримки стратегічної лінії акціонерами [14, с. 69].

Згідно з новою редакцією ст. 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність», викладеною в Законопроекті Верховної Ради України № 8331-д, функції з управління корпоративними правами держави в державному банку здійснює Кабінет Міністрів України, який також виконує функції вищого органу управління державного банку. А наглядова рада разом із правлінням належить до інших органів управління державного банку.

Нова редакція ст. 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність», викладена в Законопроекті Верховної Ради України № 8331-д, також установлює, що до виключної компетенції вищого органу, тобто Кабінету Міністрів України, належить прийняття рішень щодо визначення основних (стратегічних) напрямів діяльності державного банку й затвердження звітів про їх виконання; схвалення стратегії розвитку державного банку, затвердженої наглядовою радою державного банку.

Стосовно практики встановлення розміру винагороди членам наглядової ради банку, то, відповідно до рекомендацій, викладених в Аналітичній записці, саме наглядова рада банку повинна забезпечувати відповідність політики і практики виплати винагород корпоративній культурі банку, довгостроковим завданням і стратегії банку. Відсутність винагороди або надзвичайно низький рівень винагороди, що виплачується членам наглядової ради банку, не тільки не є позитивним явищем, а й швидше свідчить про низьку ефективність роботи цієї ради.

Нова редакція ст. 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» у Законопроекті Верховної Ради України № 8331-д встановлює, що до виключної компетенції вищого органу належить прийняття рішень щодо встановлення розміру винагороди членів наглядової ради державного банку, у тому числі заохочувальних і компенсаційних виплат; затвердження положення про винагороду членів наглядової ради державного банку, вимоги до якого встановлюються Національним банком України.

Розмір винагороди незалежних членів наглядової ради державного банку, у тому числі заохочувальних і компенсаційних виплат, установлюється вищим органом з урахуванням пропозицій конкурсної комісії, наданих під час конкурсного відбору претендентів на посади незалежних членів наглядової ради державного банку. Витрати на оплату роботи членів наглядової ради державного банку несе державний банк.

Дійсно, держава не повинна бути пасивним, байдужим власником державних активів, саме держава повинна розробляти й оприлюднювати свою політику щодо державного майна, своєї ролі в корпоративному управлінні банками державного сектору, порядку реалізації такої політики. Але держава повинна поважати незалежність наглядових рад цих банків, використовувати їх для контролю діяльності державного банку й утримуватися від необгрунтованого втручання в повсякденне управління діяльністю банків державного сектору. Тому, на нашу думку, нова редакція ст. 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» не лише послаблює роль наглядових рад державних банків у корпоративному управлінні, а й посилює вплив держави на ці банки.

**Висновки.** Для банківської системи України характерним є процес становлення й розвитку корпоративних відносин, усунення законодавчих прогалин щодо забезпечення прозорості управління та власності, однак, на нашу думку, у цьому процесі недостатньо використовуються міжнародні принципи корпоративного управління, розроблені ОЕСР, Європейською комісією, Базельським комітетом з банківського нагляду, зокрема стосовно ролі, складу, повноважень і системи заохочення наглядових рад банків державного сектору.

Реформа корпоративного управління – це основа всієї реформи банків державного сектору України, вона позитивно вплине не тільки на банківську систему, а й на національну економіку та бізнес-середовище. Натепер держава домінує в банківському секторі України, тому створення незалежних наглядових рад у державних банках дасть змогу знизити ризики політичного впливу на їхню операційну діяльність і буде однією з передумов проведення



поступової приватизації державних банків, що посилить привабливість України для іноземних інвесторів.

**Список використаних джерел:**

1. Посєдинок В.В. Правові питання здійснення корпоративних прав держави. Українське комерційне право. 2006. № 7. С. 78–85.
2. Марчак Д. Что не так с госбанками в Украине и как это исправить. Економічна правда. 2016. URL: <https://www.epravda.com.ua/cdn/cd1/2016/08/chto-ne-tak-s-gos-bankami/>.
3. Метлушко О.В. Специфіка корпоративного управління в банках. Економіка і суспільство. 2017. № 8. С. 619–626.
4. Щербина В.С. Правова природа корпоративних відносин. Українське комерційне право. 2006. № 7. С. 10–14.
5. Рекомендації про здійснення заходів, спрямованих на розвиток підприємництва і конкуренції / Антимонопольний комітет України. 28 грудня 2017 р. 33-рк. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=138949&schema=main>.
6. Корпоративне право України: підручник / В.В. Луць, В.А. Васильєва, О.Р. Кібенко, І.В. Спасибо-Фатєєва та ін.; за заг. ред. В.В. Луця. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функціонування фінансового сектору в Україні: Законопроект Верховної Ради України від 5 липня 2018 р. № 8331-д. URL: [http://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64350](http://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64350).
8. Баюра Д.О. Корпоративне управління в Україні в умовах євроінтеграції. Теоретичні та прикладні питання економіки. 2014. № 1. С. 51–59.
9. Костюк О.М. Корпоративне управління у банку: монографія. Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 332 с.
10. Корпоративное управление в банках Евразии. Рекомендации. URL: <https://www.google.com/search?q=Корпоративное%20управление%20в%20банках%20Евразии.%20Рекомендации>.
11. Принципи корпоративного управління для банків / Базельській комітет з банківського нагляду. Банк Міжнародних розрахунків. Липень 2015 р. URL: [http://www.cbr.ru/content/document/file/36687/basel\\_cgpb.pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/36687/basel_cgpb.pdf).
12. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III (редакція від 28 серпня 2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
13. Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України: Постанова Правління Національного банку України від 28 березня 2007 р. № 98 (редакція від 21 червня 2012 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07>.
14. Ігнатєєва І.А., Гарафонова О.І. Корпоративне управління: підручник. Київ: «Центр учбової літератури», 2013. 600 с.

