

ПРОБЛЕМИ У ВИЗНАЧЕННІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМУНАЛЬНОГО БАНКУ У БАНКІВСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

PROBLEMS IN DETERMINING THE LEGAL STATUS OF A UTILITY BANK IN THE BANKING SYSTEM OF UKRAINE

Нестеренко А.С., д.ю.н.,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
та адміністративного права

Донецький національний університет імені Василя Стуса

Нині в Україні тривають процеси реформування місцевого самоврядування. І хоча більшість представників органів місцевого самоврядування не ініціювали створення комунального банку, реформування місцевого самоврядування має позитивно вплинути на вирішення питання щодо доцільності створення комунальних банків. І основною умовою стане зміна правового статусу комунального банку у банківській системі України.

Недосконалість чинного законодавства України та недостатність наукових пошуків у напрямі створення і функціонування комунальних банків спричиняє низку теоретичних та практичних питань, серед яких одне з найбільш значущих – визначення правового статусу комунального банку в Україні.

Слід зазначити, що функціонування комунальних банків для сучасних банківських систем є питанням не новим, вони функціонували ще у радянські часи. Але, аналізуючи це питання, слід зазначити, що функціонування комунальних банків було спрямоване переважно на надання кредитних коштів. Про інші види банківських послуг не йшлося.

На сучасному етапі розвитку Україна отримала певний досвід участі місцевих органів самоврядування та комунальних підприємств в організації та діяльності банківських установ. Але слід зазначити, що відсутність або мала частка участі у статутному капіталі комунального банку органів місцевого самоврядування не дає змогу забезпечувати фінансово-економічні інтереси органів місцевого самоврядування через механізм їхньої участі у заснуванні комунальних банків.

Зарубіжні країни також мають багаторічний досвід щодо створення та функціонування комунальних банків. Слід зазначити, що досвід іноземних держав свідчить про існування фінансово-банківських установ, засновниками яких виступають повноважні органи місцевого самоврядування. В Європі частина країн підтримує існування муніципальних банків уже протягом більш ніж 130 років.

У статті звертається увага на те, що надання членам територіальної громади високоякісних громадських послуг потребує істотного розширення фінансових повноважень місцевих органів самоврядування на основі розбудови повноцінної системи місцевих фінансів. Розкриваються питання щодо розміру статутного капіталу, порядку його формування, підконтрольності комунального банку та інші.

Ключові слова: комунальний банк, банківська система, банки, місцеве самоврядування, банківська діяльність.

Local government reform processes are continuing in Ukraine today. Although the vast majority of local government representatives did not initiate the establishment of a municipal bank, reforming local government should have a positive impact on addressing the feasibility of establishing municipal banks. And the main condition will be the change of legal status of the municipal bank in the banking system of Ukraine.

The imperfection of the current legislation of Ukraine and the lack of scientific research in the direction of establishment and functioning of utility banks raises a number of theoretical and practical issues, among which one of the most important is the determination of the legal status of a utility bank in Ukraine.

It should be noted that the functioning of communal banks for modern banking systems is not a new issue, they functioned in the Soviet era. But, analyzing this issue, it should be noted that the operation of utility banks was mainly directed to providing loans. Other types of banking services are not discussed.

At the present-day development, Ukraine has had some experience of involvement of local self-government bodies and communal enterprises in the organization and activity of banking institutions. However, it should be noted that the absence or small share of participation in the authorized capital of a municipal bank of local self-government bodies does not allow to secure the financial and economic interests of local self-government bodies through the mechanism of their participation in the establishment of municipal banks.

Foreign countries also have many years of experience in establishing and operating utility banks. It should be noted that the experience of foreign countries testifies to the existence of financial and banking institutions, founded by the competent authorities of local self-government. In Europe, some countries have supported the existence of municipal banks for over 130 years.

The article draws attention to the fact that the provision of high quality public services to the members of the territorial community requires a significant expansion of the financial powers of local governments based on the development of a complete system of local finances. Questions are raised about the size of the authorized capital, the procedure for its formation, the control of the utility bank and others.

Key words: municipal bank, banking system, banks, local government, banking.

Постановка проблеми. Нині в Україні тривають процеси реформування місцевого самоврядування. І хоча більшість представників органів місцевого самоврядування не ініціювали створення комунального банку, реформування місцевого самоврядування має позитивно вплинути на вирішення питання щодо доцільності створення комунальних банків [3, с. 158]. І основною умовою стане зміна правового статусу комунального банку в банківській системі України.

Недосконалість чинного законодавства України та недостатність наукових пошуків у напрямі створення і функціонування комунальних банків спричиняє низку теоретичних та практичних питань, серед яких одне з найбільш значущих – визначення правового статусу комунального банку в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам пошуку додаткових джерел фінансування соціально-еконо-

мічного розвитку місцевого самоврядування приділялась увага фахівців як з економічних, так і правових наук. А саме можна визначити таких фахівців з економічних наук, як: Є.О. Балацький, О.І. Дем'янчук, І.М. Каменська, О.П. Кириленко, І.О. Луніна, К.В. Павлюк та ін. Особливу увагу щодо обслуговування місцевих бюджетів звертає Н.О. Герасименко та пропонує цю функцію покласти на комунальні банки з відповідними змінами до Бюджетного кодексу України та Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів. З правознавців за останні роки цим питанням особлива увага приділялась у працях О.А. Музика-Стефанчук, С.В. Березовської, А.С. Нестеренко та інших. Питання стосовно організації та функціонування комунального банку як інституту місцевих фінансів порушувалися в працях вітчизняних науковців. Так, О.Ю. Буцькою і О.В. Тимошенко обґрунтовано доцільність створення та функціонування комунального (муніципального) банку,

а також запропоновано набір критеріїв, що характеризують його особливості. І.З. Сторонянська і В.Й. Карпінєць визначили основні функції комунального банку та особливості активних і пасивних операцій. В.Л. Кротюк визначає основні умови створення та функціонування комунального банку. Проте, враховуючи законодавчі зміни, що спрямовані на посилення рівня фінансової децентралізації, виникає необхідність створення та організації комунального банку в Україні як основи посилення інвестиційного розвитку територіальних громад.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності створення комунального банку як додаткового джерела фінансування соціально-економічного розвитку територіальної громади в умовах посилення децентралізації влади в Україні та розробка пропозицій щодо удосконалення правового регулювання створення та функціонування комунального банку.

Основний зміст. Слід зазначити, що функціонування комунальних банків для сучасних банківських систем не є новим питанням, вони функціонували ще у радянські часи. Так, щодо історичного досвіду, то «у колишньому СРСР згідно з Декретом ВЦВК і РНК СРСР від 18 січня 1923 р. почалося відродження комунальних банків. Вони засновувалися тільки губвиконкомами як акціонерні товариства з обов'язковою часткою в акціонерному капіталі самого губвиконкому в обсязі не менше 51 відсотка. Банкам було надане право, крім інших операцій, випускати муніципальні позики, які відродити не вдалося. У 1927 р. функціонувало 49 комунальних банків. У січні 1924 р. було утворено Центральний банк комунального господарства і житлового будівництва СРСР. Серед його акціонерів була й Українська РСР. Банк кредитував місцеві органи влади, житлове будівництво, комунальне господарство. Основна маса кредитів надавалася з розрахунку 3,5 відсотка річних. 97 відсотків кредитів банку мали довгостроковий характер» [18]. Можна зробити висновок, що функціонування комунальних банків було спрямоване переважно на надання кредитних коштів. Про інші види банківських послуг не йшлося.

На сучасному етапі розвитку Україна отримала певний досвід участі місцевих органів самоврядування та комунальних підприємств в організації та діяльності банківських установ. Так, у 1993 р. було засновано банківську установу «Укркомунбанк» м. Луганська, який було ліквідовано; у 1993 р. розпочав свою діяльність банк «Хрещатик» м. Києва. Проте, як зазначають А.В. Череп, С.О. Осипенко, «діяльність цих банків лише частково відповідає окресленим вище умовам організації та функціонування комунального банку, тому охарактеризувати зазначені банки як комунальні неможливо» [17, с. 314–319]. Також Н.О. Герасименко звертає увагу на те, що «ПАТ «Український комунальний банк» у назві містить слово «комунальний», але органи місцевого самоврядування не є власниками істотної участі (10 і більше відсотків статутного капіталу) у цьому банку. Другий – ПАТ «Комерційний банк «Хрещатик»» має серед акціонерів представника органу місцевого самоврядування – Головного фінансове управління виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Однак частка участі у статутному капіталі (на 2012 р. – менше 25%) не надає органу місцевого самоврядування суттєвих управлінських повноважень і впливу на господарську діяльність комерційного банку» [3, с. 158]. Такої ж думки дотримується О.Ю. Буцька, яка зазначає, що «ПАТ «Хрещатик» не є комунальною (муніципальною) банківською установою, бо мета і функції його діяльності не відрізняються від звичайних комерційних банків» [1, с. 45]. Значний досвід у створенні та функціонуванні таких фінансових установ мала також і Російська Федерація як у дореволюційний період [5, с. 88–93; 6], так і в 20-30-ті роки ХХ століття. Натепер на території Росії активно здійснюють діяльність одинадцять муніципальних

банків [12]. Таким чином, слід визначити, що відсутність або мала частка участі у статутному капіталі комунального банку органів місцевого самоврядування не дає змогу забезпечувати фінансово-економічні інтереси органів місцевого самоврядування через механізм їхньої участі у заснуванні комунальних банків.

Зарубіжні країни також мають багаторічний досвід щодо створення та функціонування комунальних банків. Слід зазначити, що досвід іноземних держав свідчить про існування фінансово-банківських установ, засновниками яких виступають повноважні органи місцевого самоврядування. У Європі частина країн підтримує існування муніципальних банків уже протягом більш ніж 130 років. Такими є, наприклад, муніципальні банки, які залучають заощадження населення і виконують функції скарбника муніципалітету, здійснюють всі види банківських операцій. Наприклад, у Великобританії – це муніципальні банки Бірмінгема і графства Ессекс та ще 5 банків Шотландії, у США – муніципальний банк Північної Дакоти, найбільшого поширення натеper муніципальні банки набули у Німеччині [12]. Німецькі муніципальні банки користуються високим рівнем довіри, що не в останню чергу впливає на якість життя муніципалітетів. Те саме стосується муніципальних банків Великобританії та США, що ще раз підтверджує вагоме значення муніципальних банківських установ не лише для розвитку окремих територій, але і країні загалом.

Слід звернути увагу на те, що надання членам територіальної громади високоякісних громадських послуг потребує істотного розширення фінансових повноважень місцевих органів самоврядування на основі розбудови повноцінної системи місцевих фінансів. Так, В.І. Кравченко зазначає, що «фінанси місцевих органів влади як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних складників, а саме: самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальну власність, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки і видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку та ін.» [9, с. 51]. В окремих країнах до таких інститутів місцевих фінансів також належить комунальне страхування. На нашу думку, «основними складниками місцевих фінансів у вузькому розумінні виступають: місцевий бюджет, місцевий кредит, фінанси комунальних підприємств» [11]. Але слід зазначити, що на практиці натеper місцеві фінанси в Україні зведено практично до однієї структурної складової частини – місцевих бюджетів, що значно послаблює рівень фінансового забезпечення місцевих органів влади. На думку Н.В. Котенко, «комунальні банки мають отримати доступ до коштів територіальних громад: місцевого бюджету, муніципальних цільових фондів, комунальних підприємств, організацій і установ та ін., що сприятиме їх накопиченню та цільовому й ефективному розподілу» [8, с. 363]. На нашу думку, важливо, щоб усі інститути місцевих фінансів були пов'язані між собою та склали єдине ціле та переслідували єдину мету. Але такий взаємозв'язок мусить мати правові рамки та контроль як з боку територіальних громад, так і з боку держави.

Слід нагадати, що з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15], статтею 70 якого органам місцевого самоврядування надано право в межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Проте сутність терміна «комунальний банк» та особливості його функціонування українським законодавством не розкрито.

Щодо визначення «комунальний банк», то сучасні науковці визначають, що «комунальний банк – це юридична особа, яка має право здійснювати банківську діяльність і контролюється органами місцевого самоврядування з метою ефективного використання і контролю коштів,

які спрямовуються на соціальну інфраструктуру міста» [1, с. 83]. На думку А.В. Череп, С.О. Осипенко, «комунальний банк – це спеціалізована фінансово-кредитна установа, яка є комунальною власністю та діяльність якої спрямована не тільки на максимізацію прибутку, а й на зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування» [17, с. 315]. Ю.А. Дурнева розкриває правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, зокрема, пропонує визнавати комунальним банком такий, «сто відсотків статутного капіталу якого сформовано з комунальної власності» [4, с. 5]. Проте в нормах чинного законодавства відсутнє визначення категорії «комунальний банк». Згідно зі ст. 4 Закону України «Про банки та банківську діяльність в Україні», «банківська система України складається з Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені і діють на території України» [14]. З таких визначень можна побачити, що різні автори бачать у засновниках комунального банку участь територіальної громади (в особі органів місцевого самоврядування); визначають основну мету діяльності комунального банку – соціально-економічний розвиток територіальної громади; а також порушується питання щодо частки участі в статутному капіталі комунального банку. Саме всі ці питання мають велике значення для законодавчого визначення поняття «комунальний банк» та закріплення його у банківському законодавстві (а саме у Законі України «Про банки і банківську діяльність»).

Згідно з чинним законодавством, юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, має дотримуватися законодавчих умов. А саме такій особі висувається вимога щодо розміру статутного капіталу, мінімального розміру якого на момент державної реєстрації не може бути меншим 500 млн грн [14]. Такий розмір статутного капіталу навіть для фінансово спроможної територіальної громади викликає обмеження та ставить під сумнів можливість стати самостійним засновником комунального банку.

Для створення комунального банку В.Й. Карпинський пропонує таку структуру статутного капіталу, а саме: «25% акцій мають належати Європейському банку реконструкції та розвитку, оскільки входження міжнародної фінансово-кредитної установи в капітал банку, особливо на початку діяльності, сприятиме позитивному іміджу останнього; 25% – юридичним особам – резидентам, у тому числі банкам; 25% – фізичним особам – мешканцям міста; 25% безпосередньо міській раді» [7, с. 194]. Висловлення щодо засновника комунального банку Європейського банку реконструкції та розвитку викликає сумнів, позаяк йдеться про створення комунального банку, який основною метою діяльності матиме зміцнення фінансових основ місцевих органів самоврядування, фінансування розвитку об'єктів інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці регіону. А.В. Череп, С.О. Осипенко, враховуючи зміни в організації адміністративно-територіального устрою країни та стійкі кризові явища на фінансовому ринку, вважають, «що засновниками комунального банку мають бути, по-перше, міські ради міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад і комунальні підприємства певного регіону; по-друге, юридичні та фізичні особи. При цьому контроль за діяльністю комунального банку має належати саме органам місцевого самоврядування, адже це гарантуватиме виконання специфічного призначення такої фінансової структури» [17, с. 317]. З цим висловленням учених слід погодитися та запропонувати внести зміни до чинного законодавства (а саме до Закону України «Про банки і банківську діяльність») щодо розміру частки в статутному капіталі комунального банку територіальної громади (в особі органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств) у розмірі 50 та більше відсотків. Це дасть можливість здійснювати вирішальний вплив на управління комунальним банком. Щодо участі фізичних та юридичних осіб як вкладників комунального банку, то в цьому питанні

також важлива роль належить органам місцевого самоврядування. Оскільки вони мають виступати гарантами (у межах комунальної власності) за вкладками фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, одне з перших питань, яке виникає під час створення комунального банку, – це розмір статутного капіталу; порядок його формування; участь представників територіальної громади у формуванні статутного капіталу. А також законодавче визначення «комунального банку» і його місце як спеціалізованої фінансово-кредитної установи в банківській системі України.

Постійна нестача фінансових ресурсів не дає змогу органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в місцеву інфраструктуру, оновлювати основні фонди комунальних підприємств, установ та організацій, що, відповідно, не може забезпечувати регіональний розвиток. У таких умовах місцеві органи самоврядування змушені шукати альтернативи, недорогі за своєю суттю та з мінімальним ступенем ризику, довготермінові джерела формування фінансових ресурсів. Залучати зазначені фінансові ресурси є можливим у результаті використання такого місцевого інституту, як комунальний кредит. Одним з ефективних джерел формування ресурсної бази комунального банку є залучення позикових коштів. Як зазначає А.В. Череп, С.О. Осипенко, «в умовах реалізації політики фінансової децентралізації влади розвиток інституту комунального кредиту та помірне зростання частки позикових коштів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчатиме про посилення фінансової незалежності місцевих органів самоврядування» [17, с. 315]. Проте використання місцевими органами самоврядування муніципальних запозичень, як одного з альтернативних джерел формування фінансових ресурсів, в Україні є фрагментарним і носить епізодичний характер. Позикові кошти можна отримувати як міжбанківські позики та від Національного банку України (НБУ). Якщо розглядати всі за та проти такого джерела ресурсної бази комунального банку, то слід зазначити, що доцільніше отримувати все ж таки від НБУ, оскільки такий вид позик буде набагато дорожчим, якщо його отримувати від комерційних банків. Але співпраця комунального банку з міжнародними фінансовими організаціями в рамках фінансування зазначених програм і проєктів теж має місце у діяльності комунального банку.

Підсумовуючи, можна зазначити, що ресурсна база комунального банку має формуватися за рахунок таких основних джерел, як: власні, залучені та позикові кошти. До власних джерел можна віднести статутний капітал акціонерів (серед яких 51% має належати територіальним громадам в особі органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств). На думку А.В. Череп, С.О. Осипенко, «одним із найвагоміших джерел формування ресурсної бази комунального банку мають стати кошти на рахунках клієнтів і насамперед кошти бюджетів розвитку місцевих органів самоврядування та власні надходження бюджетних установ» [17, с. 317]. Щодо залучених коштів, то ними можуть бути депозитні вклади. Проте слід зазначити, що проценти по ставках депозитних вкладів у комунальному банку будуть дещо нижчі, ніж у комерційних банках. Таким чином, комунальним банкам слід надати такі гарантії по вкладах, щоб вкладники надали перевагу саме комунальному банку. Так, депозитні операції, які здійснюватиме комунальний банк, також будуть мати певні особливості.

Не менш важливим питанням, яке є дискусійним щодо створення та організації діяльності комунальних банків, є підконтрольність такого банку. За законодавством України, а саме у ЗУ «Про банки та банківську діяльність в Україні», визначено, що всі банки, які функціонують у банківській системі України, підлягають контролю та нагляду з боку Національного банку України. Науковець і практик В.Й. Карпінєць, який займається проблематикою функціонування банківських установ, пов'язаних зі сферою

місцевого самоврядування, зазначає, що «незалежно від частки у статутному капіталі муніципального банку контроль за ним має належати саме представницьким органам і це положення має бути зафіксоване в його статуті» [7, с. 193]. На думку О.Ю. Буцької, «підпорядкованість справді є важливим критерієм функціонування комунального банку. Адже участь у формуванні статутного капіталу й, що є важливим, гарантування фінансових обов'язків за рахунок власних активів територіальної громади надає їй можливість через органи місцевого самоврядування здійснення вирішального впливу на управління такою банківською установою. Проте, з іншого боку, розмір частки у структурі власності фінансової установи має на законодавчому рівні забезпечити представницьким органам територіальних громад право контролю над діяльністю банку. Це дасть змогу попередити порушення прав та інтересів інших акціонерів» [1, с. 45]. На думку Н.В. Котенко, «для захисту бюджетних коштів та забезпечення стабільності і безпечності діяльності комунальних установ регіону чи міста буде доцільним сформувати спеціальний орган, який би отримав функції захисту вкладів. А також надати такому органу можливість захищати вклади не лише фізичних осіб, але й кошти, які були вивільнені підприємствами, організаціями територіальних громад, комунальних установ та інших приватних підприємств» [8, с. 363]. Формування такого органу може викликати низку додаткових запитань, позаяк функціонування такого органу має фінансуватися та контролюватися. І виникають запитання щодо цих основних двох питань. Створення нового органу не завжди дає змогу вирішити необхідні питання, а фінансування такого органу веде до ще більших видатків з публічних фондів. Проте щодо контролю за економічними нормативами діяльності комунального банку, то таке право може належати тільки НБУ, оскільки це єдина банківська установа, яка наділена такими повноваженнями. Щодо внутрішнього контролю за діяльністю комунального банку, то 51% участі територіальної громади в уставному капіталі дасть змогу впливати на управлінські рішення щодо діяльності комунального банку. А участь представників органів місцевого самоврядування у наглядовій раді комунального банку також може впливати на внутрішній контроль за діяльністю комунального банку. Основною проблемою сьогодення для функціонування комунального банку залишається невизначеність цих та інших питань функціонування цього банку на законодавчому рівні.

Зазначимо, що деякі дослідники пропонують прийняти низку законів, зокрема «Про спеціалізовані банки», «Про реєстрацію та реорганізацію кредитних організацій», «Про міжбанківське кредитування», «Про забезпечення конкуренції на ринку фінансових послуг», «Про організацію та порядок роботи банківської системи в особливий період» [12, с. 11], і навіть пропонують структуру Банківського кодексу України [10, с. 24]. Однак ні в одному із зазначених проєктів не звертається увага на особливий порядок створення та функціонування комунального банку у банківській системі України. Банківська система потребує також проведення реформування й одне з основних питань, яке актуалізується, – визначення правового статусу комунального банку як спеціалізованої фінансово-кредитної установи в банківській системі України.

Слід звернути увагу на низку характерних ознак, які визначають вітчизняні науковці, що дає змогу визначити особливості організації комунального банку, а саме:

- формування статутного капіталу за участю фінансових ресурсів муніципалітетів, муніципальних підприємств та інших суб'єктів місцевої економіки;

- виконання муніципальними органами ролі гарантів по зобов'язаннях муніципальних банків, оскільки фінансові ризики останніх страхуються стійкими та високодохідними активами – муніципальною нерухомістю й земельними ділянками в межах міста;

- здійснення діяльності, яка, як правило, орієнтована на пріоритетні напрями розвитку муніципалітетів, за ініціативою яких вони були створені;

- обмеження функціонування муніципальних банків одним регіоном з метою ефективного використання фінансових ресурсів для фінансування потреб місцевого значення [1, с. 45]. До цих особливостей хотілось би додати, що основним орієнтиром у діяльності комунального банку має бути поряд з отриманням прибутку та збільшенням вартості капіталу банку зміцнення фінансових основ місцевих органів самоврядування, фінансування розвитку об'єктів інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць регіону.

Також науковці визначають і пріоритетні напрями діяльності комунального банку. Так, А.В. Череп, С.А. Осипенко вважають, що такими напрямками є:

- пільгове кредитування комунальних підприємств, установ, організацій та місцевих органів самоврядування у рамках реалізації проєктів, спрямованих на поліпшення соціальної інфраструктури, запровадження енергозберігаючих технологій у житлово-комунальному господарстві, економічний розвиток;

- операції з цінними паперами, у т.ч. управління облігаціями місцевих позик. Особлива увага має приділятися формуванню інвестиційної стратегії з урахуванням особливостей та потреб місцевих органів влади, отримання консультацій фахівців з операцій на фондовому ринку тощо;

- створення та обслуговування довгострокових накопичувальних цільових фондів для обслуговування багатоквартирних будинків;

- кредитування суб'єктів господарювання всіх форм власності та населення. Пільги за кредитом можуть надаватися у разі, якщо інвестиційний проєкт має вагоме значення для зміцнення соціально-економічного потенціалу регіону [17, с. 318]. На думку Н.О. Герасименко, «надання банківського кредиту має здійснюватися на пільгових умовах саме для суб'єктів господарювання відповідної територіальної громади: 1) органів місцевого самоврядування для покриття дефіциту бюджету відповідного регіону; 2) інвестиційну діяльність комунальних підприємств з метою розширення основних фондів, модернізації виробництва; 3) поточну діяльність комунальних підприємств задля задоволення їхніх потреб в оборотних коштах; 4) громадян для задоволення споживчих потреб» [2, с. 83]. Але банківське законодавство України передбачає, що надання безпроцентних кредитів забороняється, за винятком передбачених законом випадків [14]. Н.О. Герасименко зазначає, що «варто передбачити в Законі України «Про банки і банківську діяльність» таку норму: «комунальним банкам дозволяється надавати безпроцентні кредити комунальним підприємствам, визначеним рішенням органів місцевого самоврядування – засновників відповідних комунальних банків, у порядку, визначеному Національним банком України» [2, с. 83–84]. Автор також визначає роль НБУ у цьому питанні: «порядок надання безпроцентних кредитів комунальними банками комунальним підприємствам має визначатися саме Національним банком України (НБУ), оскільки НБУ є єдиним органом нагляду і контролю та активних впорядкованих дій, спрямованих на забезпечення дотримання банками законодавства України і встановлених нормативів з метою забезпечення стабільності банківської системи й захисту інтересів вкладників і кредиторів банку» [2, с. 83–84]. Низка авторів пропонують також удосконалення розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів. Так, В.А. Устименко пропонував для захисту права власності територіальної громади на бюджетні кошти і попередження порушення цього права органами Державного казначейства України «передбачити відповідальність органів Держказначейства перед органами місцевого самоврядування (або безпосередньо перед територіальними громадами) за невчасне і неякісне надання казначейських послуг місцевим

бюджетам...» [16, с. 15–16]. Підтримуючи таку позицію, Н.О. Герасименко пропонує «функцію розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів покласти на комунальні банки» [2, с. 84]. Також пропонуємо звернути і на погляд О.Ю. Буцької щодо основних видів діяльності комунального банку. Так, автор виділяє:

- «залучення депозитних вкладів населення області;
- оперативне використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів та комунальних підприємств;
- кредитування населення, малого і середнього бізнесу;
- кредитування створення і функціонування об'єктів міської невиробничої інфраструктури, екологічних й оздоровчих підприємств, благоустрою міста та прилеглих до нього територій тощо;

– професійну діяльність на ринку цінних паперів у частині розміщення й обслуговування місцевих облигаційних запозичень» [2, с. 46]. Такі види діяльності комунального банку сприятимуть зближенню економічних суб'єктів адміністративно-територіальної одиниці з місцевим господарством за рахунок використання їхніх фінансових ресурсів на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади та дасть змогу розв'язати низку проблемних питань підприємств комунального сектору. На думку Н.О. Герасименко, «одним із головних завдань комунального банку має бути забезпечення фінансових інтересів (або фінансових потреб) територіальної громади. Такими основними потребами є фінансування видатків місцевого бюджету, забезпечення здійснення населенням комунальних платежів, надання комунальним підприємствам пільгових (безпроцентних) кредитів тощо» [3, с. 159]. Наведені особливості та основні напрями діяльності комунального банку дають змогу виокремити його у банківській системі України як спеціалізовану фінансово-кредитну установу, яка може сприяти соціально-економічному розвитку територіальних громад.

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене, слід зазначити, що досвід України вказує на декілька проблем щодо функціонування комунального банку: по-перше, це відсутність у чинному законодавстві України (а саме у ЗУ «Про банки і банківську діяльність») визначення поняття «комунальний банк»; по-друге, визначення його місця у

банківській системі України; по-третє, порядок функціонування комунального банку щодо діючого законодавства призводить до перетворення комунального банку на типовий комерційний банк, який має основний орієнтир діяльності – отримання прибутку (що суперечить основній меті комунального банку – діяльність на користь міста); по-четверте, це питання фінансової стійкості установи та його платоспроможності, що веде, зрештою, до ліквідації банку; по-п'яте, визначення чіткого порядку їх створення; по-шосте, визначення переліку основних видів діяльності, які насамперед сприятимуть розвитку територіальної громади; по-сьоме, визначення порядку підконтрольності діяльності комунального банку як спеціалізованого суб'єкта банківської системи України.

Розглянувши всі аспекти та умови створення комунального банку, слід зазначити, що організація такого фінансового інституту вимагає значних фінансових витрат з боку органів місцевого самоврядування, які мають досить обмежену дохідну базу. Проте для забезпечення можливості створення комунальних банків необхідно на законодавчому рівні чітко встановити порядок їх заснування. А саме пропонуємо передбачити в Законі України «Про банки і банківську діяльність» з метою сприяння розвитку, з одного боку, адміністративно-територіальних одиниць, з іншого боку, банківської системи країни в цілому, диференційованого підходу до формування мінімального розміру статутного капіталу новостворених установ залежно від мети та функцій їх діяльності. Крім цього, можливість надання комунальними банками безпроцентних кредитів комунальним підприємствам; покласти функцію розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів на комунальні банки; можливість розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів саме на рахунках у комунальних банках.

Отже, створення та організація комунального банку має забезпечити органам місцевого самоврядування та комунальним підприємствам певного регіону більш широкий доступ до кредитних ресурсів, що позитивно впливатиме на зміцнення їх фінансових основ та сприятиме фінансуванню перспективних проектів соціально-економічного розвитку територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Буцька О.Ю., Тимошенко О.В. Комунальний банк як інститут сприяння соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. № 20/ 2013. С. 44–46.
2. Герасименко Н.О. Комунальні банки: реалії і перспективи правового регулювання. *Економіка та право*, № 2. 2013. С. 81–86.
3. Герасименко Н.О. Практичні аспекти фінансування комунальним банком видатків місцевих бюджетів. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3-2. 2013. С. 158–161.
4. Дурнева Ю.А. Правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектору економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право». Донецьк, 2012. 18 с.
5. Зверькова Т.Н. Оренбургский городской общественный банк: пропущенные страницы и невыученные уроки. *Вестник ОГУ*. 2007. № 10. С. 88–94.
6. Зверькова Т.Н. Статус региональных банков: вопросы применения институционального подхода. *Вестник ОГУ*. 2008. № 9. С. 126–131.
7. Карпінець В.Й. Формування капіталу та організаційної структури управління муніципального банку (на прикладі міста Львова). *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2012. № 2. С. 193–197.
8. Котенко Н.В., Дмитренко Ю. Комунальний банк як джерело забезпечення соціально-економічної стабільності та розвитку територіальних громад. *Економічні проблеми сталого розвитку* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції імені проф. Балацького О.Ф., м. Суми, 27 травня 2015 р. / За заг. ред.: О.В. Прокопенко, М.М. Петрушенка. Суми : СумДУ, 2015. С. 363–364.
9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник. Київ : Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
10. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2008. 36 с.
11. Нестеренко А.С. Фінансова система України: проблеми теорії : монографія. Одеса : Фенікс, 2014. 576 с.
12. Офіційний вебсайт Центрального банку Російської Федерації. URL: <http://www.cbr.ru/credit/>.
13. Прилуцький О.В. Організаційно-правові засади діяльності комерційних банків в Україні : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків. 2008. 20 с.
14. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. (зі змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5–6. Ст. 30.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24.
16. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право». Донецьк, 2007. 33 с.
17. Череп А.В., Осипенко С.О. Комунальний банк як інвестиційний складник соціально-економічного розвитку територіальних громад. *БізнесІнформ*, № 11. 2015. С. 316 (С. 314–319).
18. URL: <http://westudents.com.ua>.