



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

---

До реєстр. № 4367-1 від 27.11.2020  
Народний депутат України  
О. Дубінський

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань функціонування банківської системи»**

У проекті пропонується удосконалити низку положень Закону України «Про банки і банківську діяльність», зокрема, у частині: вимог до капіталу банків; банківського нагляду; повноважень ради банку, системи внутрішнього контролю та управління ризиками; вимог щодо набуття істотної участі у банку; пов'язаних осіб; створення та ліцензування банків; порядку відкриття філій та представництв іноземних банків на території України тощо.

Крім того, вносяться відповідні зміни до законів України «Про Національний банк України», «Про депозитарну систему України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про Рахункову палату», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів».

Метою проекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, «є вдосконалення регулювання діяльності банків та банківських груп, зміцнення банківської системи України, усунення накопичених проблемних питань, а також приведення законодавства України до стандартів ЄС стосовно організації корпоративного управління та системи ризик-менеджменту в банках».

Проект визначений як альтернативний до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення питань організації корпоративного управління в банках та інших питань функціонування банківської системи» (реєстр. № 4367 від 12.11.2020).

Головне управління, розглянувши проект та у цілому підтримуючи його спрямованість на оновлення законодавства у сфері регулювання діяльності банків та банківських груп, організації корпоративного управління та системи ризик-менеджменту у банках, одночасно вважає за доцільне висловити щодо окремих положень проекту такі зауваження.

### **1. Щодо змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» (далі у цьому пункті – Закон)**

1.1. Змінами до ст. 2 Закону пропонується визначити поняття «банківська ліцензія» як «право банку або філії іноземного банку на здійснення банківської діяльності, про що є відповідний запис у Державному реєстрі банків про право банку». Вважаємо, що ліцензія є *документом*, що підтверджує наявність у суб'єкта права на здійснення певного виду господарської діяльності, у даному випадку права банку на здійснення банківської діяльності, а не його правом на провадження такої діяльності.

1.2. У визначенні поняття «Державний реєстр банків – реєстр, що ведеться Національним банком України і містить визначені Національним банком України відомості про банки та їх відокремлені підрозділи, а також філії та представництва іноземних банків в Україні» (зміни до ст. 2 Закону) акцент, на наш погляд, має бути зміщений у бік безпосередньо суті (цільового призначення) реєстру як такого, а не визначення суб'єкта, який веде такий реєстр, що, загалом, є вторинним. Останнє взагалі цілком може бути виключено із пропонованого визначення, оскільки жодним чином не розкриває його зміст.

1.3. У проекті пропонується доповнити Закон новим терміном «комбінований буфер капіталу – сукупний розмір буферів капіталу: буферу консервації, контрциклічного буферу, буферу системної важливості,

буферу системного ризику». При цьому, ані поняття «буфер капіталу», ані вказані види буферів капіталу у проекті не визначаються, що не забезпечує завершеність правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Зауваження аналогічного змісту стосується також понять «капітал 1 рівня», «основний капітал 1 рівня», «додатковий капітал 1 рівня», «капітал 2 рівня», «сукупна експозиція під ризиком», «сукупні активи», «позабалансові зобов'язання» (див.: визначення понять «нормативи достатності капіталу», «коефіцієнт левериджу» – зміни до ст. 2 Закону; структура регулятивного капіталу банку – оновлена ст. 30 Закону, у якій дається визначення чомусь лише поняття «інструмент з умовами списання/конверсії»).

Принагідно звертаємо увагу на доцільність наведення у супровідних до проекту документах інформації щодо можливості банків забезпечити виконання протягом передбаченого трирічного перехідного періоду встановлених вимог щодо відповідних нормативів, у тому числі, з урахуванням етапності встановлення значень тих нормативів, для яких така є необхідною і запланованою.

1.4. Виникає питання щодо виключення терміну «капітал регулятивний» у ст. 2 Закону, зважаючи, зокрема, на те, що новий термін «нормативи достатності капіталу – співвідношення основного капіталу 1 рівня, капіталу 1 рівня, регулятивного капіталу до сукупної експозиції під ризиком» містить термін «регулятивний капітал». Крім того, останній вживається й в інших приписах проекту (наприклад, зміни до ст. 9, оновлена ст. 30 Закону).

1.5. Згідно з п.п. 1, 2 ч. 6 оновленої ст. 9 Закону «Національний банк України визначає для банківської групи та/або підгруп банківської групи:

- 1) порядок розрахунку регулятивного капіталу;
- 2) порядок розрахунку достатності основного капіталу 1 рівня, капіталу 1 рівня, регулятивного капіталу та рівня їх достатності».

У даному випадку невдалою є редакція п. 2, у якому міститься подвійна вказівка на порядок розрахунку достатності відповідних видів капіталу, що певною мірою ускладнює розуміння припису. Відтак вбачається доцільним об'єднати приписи вказаних пунктів, виклавши їх як один припис – *«порядок розрахунку основного капіталу 1 рівня, капіталу 1 рівня, регулятивного капіталу та рівня їх достатності»*.

1.6. При визначенні Закону України «Про акціонерні товариства» у переліку законодавчих актів, вимогам яких повинен відповідати статут банку (оновлена ч. 1 ст. 16 Закону), слід враховувати той факт, що згідно з ч. 6 ст. 1 Закону України «Про акціонерні товариства» у разі суперечності норм цього Закону нормам законів, що регулюють порядок здійснення банківської діяльності, *норми законів, що регулюють порядок здійснення банківської діяльності, мають перевагу.*

1.7. У ч. 2 оновленої ст. 17 Закону, згідно з якою «документи юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, можуть подаватися для проведення її державної реєстрації виключно після погодження Національним банком України статуту цієї юридичної особи», з метою належного розуміння, вбачається доцільним замінити слова «можуть подаватися» словом «подаються».

1.8. Приписи абзаців 3, 4 п. 4 ч. 3 оновленої ст. 17 Закону, у яких йдеться про документи, визначені Національним банком України, що доводять «відповідність фінансового стану засновника - юридичної особи, майнового стану засновника - фізичної особи, а також фінансового/майнового стану всіх осіб, які здійснюватимуть опосередковане володіння істотною участю в особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, установленим Національним банком України вимогам» та «наявність у засновника (засновників) достатньої кількості власних коштів для здійснення заявленого внеску до статутного капіталу, джерела походження таких коштів», по суті, належать до одного предмету регулювання, а тому вбачається доцільним об'єднати їх одним положенням.

1.9. Згідно з оновленим п. 3 ч. 1 ст. 18 Закону Національний банк України має право відмовити у погодженні статуту у разі, якщо «документи не відповідають вимогам *та/або містять інформацію/відомості, що свідчать про порушення законів України чи нормативно-правових актів Національного банку України*». На наш погляд, виокремлення в якості відповідної підстави непогодження статуту наявності інформації/відомостей, що свідчать про порушення законів України чи нормативно-правових актів Національного банку України, виглядає недостатньо обґрунтованим, оскільки, по-перше, відмова Національного банку України ґрунтуватиметься, по суті, на його суб'єктивній оцінці *ймовірних* порушень законодавства, а, по-друге, такі порушення можуть безпосередньо не стосуватись банківської сфери.

1.10. У проекті повсюдно вживається формулювання «дотримання *норм* (комплаєнс)» (оновлений п. 5 ч. 2 ст. 19 Закону та інші). На наш погляд, з метою належного розуміння відповідних приписів у проекті вбачається доцільним уточнити, про які норми йде мова (на кшталт, наприклад, визначеного у Положенні про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 11.06.2018 № 64, поняття «підрозділ контролю за дотриманням норм (комплаєнс)», у якому йдеться про дотримання *«норм (комплаєнс), визначених законодавством України, цим Положенням»* (пп. 27 пп. 1 п. 1 розділу I)).

1.11. Припис нової ч. 4 ст. 19 Закону щодо зобов'язання повідомляти Національний банк України про *«будь-які суттєві зміни ...»* не відповідає принципу юридичної визначеності правової норми.

1.12. Положення нової ч. 5 ст. 19 Закону щодо зобов'язання юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, *«забезпечити особам з інвалідністю та маломобільним групам населення доступність банківських та інших фінансових послуг, у тому числі доступ до приміщень, у яких здійснюється обслуговування клієнтів банку»* не стосується предмету регулювання Закону. Зазначене питання, на наш погляд, має регулюватися спеціальним законодавством, яке встановлює загальні вимоги щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення. До такого, зокрема, можна віднести Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який, серед іншого, створення такого середовища відносить до діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб при плануванні і забудові території (ст. 2), а у частині осіб з інвалідністю – Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», який встановлює обов'язок підприємств, установ та організацій *«створювати умови для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю (у тому числі осіб з інвалідністю, які використовують засоби пересування та собак-поводирів) до об'єктів фізичного оточення»* (ст. 26).

Принагідно звертаємо увагу на некоректність формулювання *«особи з інвалідністю та маломобільні групи населення»*, зважаючи, зокрема, на припис п. 16 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», за яким *«маломобільні групи населення – особи, які відчують труднощі при самотійному пересуванні, одержанні послуги, необхідної інформації або при орієнтуванні у просторі, зокрема особи з інвалідністю,*

*особи з тимчасовим порушенням здоров'я, вагітні жінки, громадяни похилого віку, особи з дитячими візками».* Отже, коректним є формулювання «особи з інвалідністю *та інші* маломобільні групи населення».

1.13. На наш погляд, потребує додаткового обґрунтування визначення в оновленій ст. 19<sup>1</sup> Закону у якості підстави для відмови Національного банку України юридичній особі, яка має намір здійснювати банківську діяльність, у видачі банківської ліцензії відсутність «спеціалістів, необхідних для забезпечення надання банківських та інших фінансових послуг, а також забезпечення здійснення внутрішнього контролю та управління ризиками» (п. 8 ч. 1), враховуючи те, що йдеться про період «створення» банку та спеціалістів, які не мають ключового відношення до управління банком, здійснення інших важливих функцій. До того ж, у п. 5 ч. 1 цієї ж статті, по суті, вже йдеться про наявність керівників юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, та/або її головного ризик-менеджера, та/або її головного комплаєнс-менеджера, та/або керівника її підрозділу внутрішнього аудиту, яка логічно впливає із встановлення вимоги щодо відповідності вказаних осіб кваліфікаційним вимогам.

1.14. У приписі п. 2 оновленої ч. 2 ст. 24 Закону, за яким «іноземний банк має право на відкриття філії в Україні за таких умов: ... 2) банківський нагляд у державі, в якій зареєстровано іноземний банк, з урахуванням отриманої Національним банком України інформації, *в цілому відповідає* Основним принципам ефективного банківського нагляду Базельського комітету з питань банківського нагляду, у тому числі в частині забезпечення ефективного нагляду на консолідованій основі», досить складно встановити зміст формулювання «в цілому відповідає». Юридична невизначеність правової норми може призводити до складнощів у правозастосуванні з відповідними наслідками.

1.15. З метою захисту інтересів національної безпеки і оборони України, вбачається доцільним доповнити у новій редакції ч. 8 ст. 24 Закону перелік підстав, за яких Національний банк України має право відмовити в акредитації філії іноземного банку, такою підставою, як створення такого банку відповідно до законодавства держави, що здійснює збройну агресію проти України у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України «Про оборону України», та/або здійснення прямо чи опосередковано контролю над ним особами, які є резидентами зазначеної держави.

Аналогічне за змістом зауваження стосується нової ст. 34<sup>1</sup> Закону стосовно підстав, за яких Національний банк України матиме право відмовити у набутті або збільшенні істотної участі іноземною юридичною особою та фізичною особою-іноземцем у вітчизняному банку, а також нової редакції ст. 50 Закону у частині вимог до іноземної юридичної особи, акції (частки, паї) якої придбаватиме український банк.

1.16. Викликає питання пропозиція щодо виключення у ст. 33 Закону положення, яким забороняється банкам здійснювати випуск акцій на пред'явника, зокрема, у контексті ризику зниження прозорості інформації щодо корпоративного управління.

1.17. В оновленій ст. 33 Закону не визначаються правові наслідки придбання банком власних акцій (паїв) у розмірі, що дорівнює або перевищує 3 відсотки статутного капіталу, без погодження Національним банком України.

1.18. В оновленій ст. 37 Закону не визначаються правові наслідки встановлення Національним банком України невідповідності колективної придатності ради та/або правління банку критеріям, визначеним Національним банком України, невжиття загальними зборами учасників банку та/або радою банку заходів щодо вдосконалення діяльності ради та/або правління банку для забезпечення ними ефективного управління та контролю за діяльністю банку.

1.19. Згідно з ч. 17 оновленої ст. 39 Закону «Національний банк України має право вимагати позачергового скликання засідання ради банку». У даному випадку вбачається доцільним визначити підстави, за яких Національний банк України може реалізувати таке право.

1.20. Зі змісту припису з ч. 18 оновленої ст. 39 Закону, за якою «банк зобов'язаний щороку, не пізніше 30 квітня, та на вимогу Національного банку України надавати Національному банку України в межах його повноважень щодо здійснення банківського нагляду інформацію про питання, що розглядалися на засіданні ради банку, у тому числі щодо стану реалізації стратегії, бізнес-плану, планів підтримання достатності капіталу та достатності ліквідності, стратегії та оперативного плану управління проблемними активами банку та прийняті щодо них рішення, а також перелік членів ради банку, присутніх на засіданні», не зовсім зрозуміло, щодо якого засідання ради банку має подаватися інформація не пізніше 30 квітня.

1.21. Частина 7 оновленої ст. 44 Закону, згідно з якою «банк утворює постійно діючі підрозділ з управління ризиками та підрозділ контролю за дотриманням норм (комплаєнс) ...», дублює абз. 3 ч. 3 цієї ж статті, за яким «внутрішній контроль банку здійснюється його підрозділами на трьох рівнях: ... підрозділ з управління ризиками та підрозділ контролю за дотриманням норм (комплаєнс) – другий рівень».

Таке ж зауваження стосується й ч. 1 оновленої ст. 45 Закону, за якою «банк утворює постійно діючий підрозділ внутрішнього аудиту», зважаючи на те, що згідно з абз. 4 ч. 3 ст. 44 Закону «внутрішній контроль банку здійснюється його підрозділами на трьох рівнях: ... підрозділ внутрішнього аудиту – третій рівень».

З метою уникнення вказаних дублювань, зазначені приписи ч. 7 оновленої ст. 44 та ч. 1 оновленої ст. 45 Закону доцільно виключити, одночасно відзначивши у ч. 3 оновленої ст. 44 Закону, що створювані підрозділи є постійно діючими.

1.22. Зі змісту пп. «г» пп. 36 п. 1 розділу I проекту, яким передбачається у ст. 47 Закону «пункти 3 та частини восьмої виключити», а також відповідних положень порівняльної таблиці до проекту неможливо встановити суть пропозицій до ч. 8 ст. 47 Закону.

1.23. Зі змісту ч. 3 оновленої ст. 50 Закону, згідно з якою «банк зобов'язаний відчужити акції (частки, паї), набуті відповідно до частини другої цієї статті, протягом року з моменту набуття права власності на них або звернутись до закінчення цього строку до Національного банку України за отриманням письмового дозволу», незрозуміло, про дозвіл чого саме (подовження строку відчуження акцій (часток, паїв), залишення їх у власності тощо) йде мова.

1.24. Сумнівною виглядає пропозиція нового п. 13 ч. 2 ст. 60 Закону, за яким банківською таємницею є *«рішення Національного банку України про застосування заходів впливу, крім рішень про накладення штрафів, про віднесення банку до категорії неплатоспроможного, про відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку»*, адже йдеться про рішення, якими передбачено заходи державного примусу за порушення, зокрема, банківського законодавства.

1.25. Видається зайвим припис оновленої ст. 61 Закону, за яким «особи, винні в розголошенні інформації, що становить банківську таємницю та/або її використанні на свою користь чи на користь третіх осіб, що заподіяло банку чи його клієнту збитки, зобов'язані відшкодувати завдані збитки



та моральну шкоду відповідно до закону», адже попереднім приписом цієї ж статті вже передбачена загальна норма, що стосується відповідальності за порушення порядку розкриття та використання банківської таємниці.

1.26. У проекті не визначені наслідки порушення порядку набуття або збільшення істотної участі в банку.

## **2. Щодо змін до Закону України «Про Національний банк України» (далі у цьому пункті – Закон)**

2.1. У нових п. 21 ч. 1 ст. 9, п. 9 ч. 1 ст. 15 Закону йдеться про поняття «політика управління капіталом Національного банку», зміст якого у проекті не розкривається.

2.2. Виглядає некоректним положення оновленого п. 13 ч. 1 ст. 9 Закону, згідно з яким Рада Національного банку «оцінює діяльність Правління Національного банку щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики та з інших питань, рішення щодо яких є обов'язковими для Правління Національного банку, та вносить Правлінню Національного банку обов'язкові для розгляду та реагування рекомендації...», оскільки, на нашу думку, містить внутрішню суперечність у частині обов'язковості рекомендацій.

2.3. В оновленій ч. 13 ст. 10 Закону пропонується встановити, що «щомісячна винагорода члена Ради Національного банку становить 40 відсотків від максимального розміру посадового окладу члена Правління Національного банку». При цьому, виключається положення п. 20 ч. 1 цієї ж статті, згідно з яким «розмір щорічної винагороди члена Ради Національного банку України не може бути вищим за чотирикратний максимальний розмір заробітної плати члена Правління Національного банку за один місяць». Звертаємо увагу, що у супровідних до проекту документах відсутнє належне обґрунтування вказаного розміру винагороди, у тому числі, у контексті його впливу (враховуючи імовірне зниження розміру) на об'єктивність та незалежність прийняття рішень членами Ради Національного банку України.

2.4. Відповідно до нового п. 11 ч. 8 ст. 18 Закону Голова Національного банку України звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України у випадку висловлення Верховною Радою недовіри Голові Національного банку України. Слід зауважити, що Конституцією України повноваження щодо внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України віднесені до компетенції Президента України (п. 18 ч. 1 статті 85).

При цьому, Конституція України не пов'язує вирішення Главою держави відповідних питань із попереднім прийняттям Верховною Радою України тих чи інших рішень.

2.5. Виникає питання щодо виключення у ст. 52 Закону припису стосовно участі у засіданнях Правління Національного банку України членів Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу на фоні одночасного збереження припису, за яким «Голова Національного банку або за його дорученням один із його заступників можуть брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу».

### **3. Щодо змін до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (далі у цьому пункті – Закон)**

Змінами до ч. 1 ст. 26 Закону пропонується збільшити утричі (з 200000 до 600000 грн.) суму граничного розміру відшкодування коштів за вкладами. У цілому підтримуючи необхідність збільшення суми відшкодування, разом із тим зауважимо, що внесена пропозиція потребує належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи розрахунки) на предмет: достатності ресурсів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд) щодо фінансового забезпечення відшкодування у пропонованому розмірі; потреби у підвищенні розмірів зборів, які банки зобов'язані сплачувати до Фонду, та впливу такого підвищення на фінансовий стан банків; об'єктивної потреби у збільшенні розміру відшкодування, виходячи із структури вкладів за розміром та рівнем їх покриття коштами Фонду; ризиків для бюджету у разі виникнення потреби надання Фонду фінансової допомоги за рахунок Державного бюджету України тощо.

### **4. До проекту є зауваження техніко-юридичного характеру.**

4.1. У проекті про внесення змін до деяких законодавчих актів останні мають розміщуватися у хронологічному порядку.

4.2. Щодо змін до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів», зокрема, у частині змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність», звертаємо увагу на вимоги Регламенту Верховної Ради України, за якими «до законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) *чинного* закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін» (ч. 6 ст. 91).

4.3. У проекті одночасно викладаються зміни до Закону України «Про банки і банківську діяльність» у п. 4 розділу I та у п. 2 розділу II проекту.

При цьому, за змістом пропонованих у п. 2 розділу II проекту змін до вказаного Закону фактично йдеться про особливості правового регулювання відповідних відносин на перехідний період, пов'язаних із трирічним набранням чинності деяких положень цього Закону (п. 1 розділу II проекту).

З цього приводу зауважимо, що відповідно до вимог законодавчої техніки перехідні положення не можуть міститися у законопроектах про внесення змін до інших законів. У разі необхідності врегулювання питань, що мають вирішуватися у перехідних положеннях, відповідні зміни повинні вноситися до основного закону (законів). Відтак вказані у проекті зміни слід вміщувати не у прикінцевих та перехідних положеннях проекту, що розглядається, а у перехідних положеннях Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Принагідно зауважимо, що, з метою дотримання єдиного підходу до викладення нормативних положень, виглядає доцільним застосування однакової назви ст. 35 Закону України «Про банки і банківську діяльність» у розділах I та II проекту.

5. Оскільки відповідно до положень п. 6 ст. 116 Конституції України, ст. 42 Бюджетного кодексу України розробку, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, а відповідно до ст. 55 Закону України «Про банки і банківську діяльність» головною метою банківського регулювання і нагляду з боку Національного банку України є безпека та фінансова стабільність банківської системи, для прийняття виваженого рішення щодо проекту доцільно отримати висновок Уряду та Національного банку України.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: І. Крегул, Я. Бережний, Є. Гришко, Е. Вальковський



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01  
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/2497 від 05.01.2021



311719