

УДК 347.73

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ У ПРОЦЕДУРІ ВИВЕДЕННЯ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОГО БАНКУ З РИНКУ



Чернадчук Віктор Дмитрович,
 д-р юрид. наук, професор,
 завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
 та фінансового права ННІ права,
 Сумський державний університет

У статті розглянуто окремі наслідки застосування правових обмежень у процедурах виведення неплатоспроможного банку з ринку внаслідок запровадження тимчасової адміністрації або ліквідації неплатоспроможного банку з ринку. Запровадження тимчасової адміністрації або ліквідація неплатоспроможного банку передбачає настання певних, визначених законом правових наслідків, які характеризують їх правовий режим і проявляються в обмеженнях правосуб'єктності банку. Після прийняття рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку НБУ не пізніше наступного дня Фонд приймає рішення і призначає уповноважену особу, якою є працівник Фонду, який від імені Фонду та в межах повноважень, виконує дії із забезпечення виведення банку з ринку. Практично це означає відсутність суб'єкта оскарження рішення НБУ про застосування таких заходів впливу як віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку.

Проведений аналіз банківського законодавства дає підстави вважати суб'єктами реалізації права на оскарження рішень НБУ про застосування таких заходів впливу як віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку – власників істотної участі та інших осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ. Невизнання такого права на оскарження зазначених суб'єктів взагалі унеможливило таке право внаслідок відсутності суб'єкта і заперечує конституційне право на звернення до суду в межах зазначених процедур, а це, в свою чергу, виводить певну категорію рішень НБУ поза межі судового контролю їх законності.

У статті запропоновано надати таке право й іншим особам, законні права та інтереси яких обмежуються внаслідок застосування зазначених заходів впливу до банку, застосуванням норми, яка б визначала індивідуально або у сукупності кількісний критерій у грошовому вираженні.

Ключові слова : банк, виведення неплатоспроможного банку з ринку, заходи впливу, ліквідація банку, Національний банк України, обмеження, тимчасова адміністрація, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Chernadchuk V. Dm. The Administrative Legal Implications of the Restrictions in the Process of the Withdrawal from the Insolvent Bank Market. The article deals with some of the implications of the legal restrictions in the procedures of withdrawal the insolvent bank from the market due to the introduction of the interim administration or the liquidation of insolvent banks from the market. The introduction of the interim administration or the liquidation of the insolvent bank foresees the occurrence of the certain specified statutory legal consequences that characterize their legal regimes and legal constraints in the legal personality of the banks. After the decision to refer the bank for the category of the insolvent bank or revocation of the banking license and the bank liquidation by the National Bank of Ukraine is not later than the day the Fund makes the decisions and the appoints the authorized person, which is an employee of the Fund, on behalf of the Fund and

within the authority takes action to ensure the withdrawal of the bank with market. In practice, it means that there is no person who can appeal to the National Bank of Ukraine according to the use of such measures as the bank assignment to the category insolvent or revocation of the banking license and liquidation of the bank.

The analysis of the banking legislation suggests that the subjects of the right to appeal decisions of the National Bank of Ukraine use of such measures as the bank assignment to the category of the insolvent bank or the revocation of the banking license and the liquidation of the bank owners of the significant interest and the other persons covered by the supervisory activities of the National Bank of Ukraine. Non-recognition of the right to appeal these persons makes impossible the due to the lack of the subject and denied the constitutional right to a court within the specified procedures, and this, in turn, brings a certain category of decisions of the National Bank of Ukraine beyond judicial review of their legality.

The article prompted to provide this right to other persons, whose legitimate rights and interests are limited due to the application of these measures to the bank, using rules that would determine individually or in the aggregate quantitative criterion in terms of money.

Keywords : the bank, the withdrawal from the insolvent bank market, the sanctions, the bank liquidation, The National Bank of Ukraine, restrictions, the interim administration, The Deposit Guarantee Fund.

Постановка проблеми. Серед завдань соціально-економічного розвитку України особливого значення набуває вдосконалення правового регулювання банківських відносин взагалі та відносин неплатоспроможності банків, зокрема. Це зумовлено тим, що однією із головних умов функціонування національної економіки є стабільна та ефективна банківська система. Стабільність цієї системи залежить від багатьох чинників та факторів, які на неї впливають і серед яких виокремлюють внутрішні та зовнішні, економічні, фінансові, соціальні, організаційні, правові тощо. Суттєвий вплив на платоспроможність банків здійснюють не лише економічні, а й правові фактори, врахування яких дозволить забезпечити належне правове регулювання банківських відносин. Банківські відносини існують в своїй чисельності і залежно від наявності тих чи інших підстав відбувається їх взаємна трансформація. У випадку відхилення показників банківської діяльності від встановлених законодавством та нормативно-правовими актами Національного банку України, порушення вимог банківського законодавства тощо, регулятивні банківські правовідносини трансформуються в охоронні, серед яких виокремлюється такий їх сегмент як правовідносини неплатоспроможності банків.

На сьогоднішній день в Україні, у зв'язку із прийняттям Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1] і внесенням змін до інших законів у зв'язку із прийняттям останнього, відбулася передача частини функцій банківського регулювання та нагляду від Національного банку України (далі – НБУ) до Фонду гарантування вкладів фізичних

осіб (далі – Фонд). Така передача потребує докладного наукового аналізу наслідків такого передання, практичних результатів та ефективності. Також, в процесі застосування норм прийнятого закону існує можливість виникнення певної правової невизначеності або правової колізії, які можуть знизити ефективність правового регулювання та застосування норм закону на практиці, що і породжує низку проблемних питань. Насамперед це стосується застосування правових обмежень в межах процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку, наслідків цих обмежень і особливо в частині, що стосується реалізації конституційних прав суб'єктів правовідносин, зокрема права на оскарження в суді дій та рішень уповноважених суб'єктів банківських правовідносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя дослідження концептуальних засад правового регулювання відносин неплатоспроможності банків та його результату закладено в працях Л. К. Воронової, В. Л. Кротюка, Т. А. Латковської, О. П. Орлюк, В. П. Нагребельного та інших. Однак, все ще залишаються поза увагою актуальні та проблемні питання правих засад застосування обмежень та їх наслідків в процедурі виведення неплатоспроможного банку з ринку.

Метою цієї статті є аналіз стану правового регулювання відносин, що виникають у сфері виведення неплатоспроможного банку з ринку, виявлення проблем застосування правових обмежень у відповідних процедурах такого виведення та розроблення пропозицій і практичних рекомендацій для забезпечення

реалізації суб'єктами правовідносин неплатоспроможності банків своїх прав.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1] виведення неплатоспроможного банку з ринку – це „заходи, які здійснює Фонд стосовно банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, щодо виведення його з ринку одним із способів, визначених ст. 39 цього Закону. Частиною 2 статті 39 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” передбачено п'ять способів виведення неплатоспроможного банку з ринку, до яких належать: ліквідація банку з відшкодуванням з боку Фонду коштів за вкладами фізичних осіб у порядку, встановленому цим Законом; ліквідація банку з відчуженням у процесі ліквідації всіх або частини його активів і зобов'язань на користь приймаючого банку; відчуження всіх або частини активів і зобов'язань неплатоспроможного банку на користь приймаючого банку з відкликанням банківської ліцензії неплатоспроможного банку та подальшою його ліквідацією; створення та продаж інвестору перехідного банку з передачею йому активів і зобов'язань неплатоспроможного банку і подальшою ліквідацією неплатоспроможного банку; продаж неплатоспроможного банку інвестору.

Виведення неплатоспроможного банку з ринку відбувається в межах двох, передбачених банківським законодавством процедур: запровадження тимчасової адміністрації внаслідок віднесення банку до категорії неплатоспроможних або ліквідації неплатоспроможного банку. Пунктом 16 частини 1 статті 2 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1] надано визначення тимчасової адміністрації як процедури виведення банку з ринку, що запроваджується Фондом стосовно неплатоспроможного банку в порядку, встановленому цим Законом. Таке визначення є загальним, описовим та відсилочним і не розкриває змісту цього поняття як і законодавчі визначення понять тимчасової адміністрації та ліквідації неплатоспроможного банку. Провівши ґрунтовне дослідження теоретико-правових та прикладних засад процедури тимчасової адміністрації та ліквідації неплатоспроможного банку, Ю. Г. Собчук характеризує правовий режим тимчасової адміністрації як „обмеженого у просторі і часі особливого порядку діяльності неплатоспроможного банку, що запроваджується Національним банком України та здійснюється Фондом гарантування вкладів фізичних осіб з

метою виведення неплатоспроможного банку з ринку” [2, с. 171].

Запровадження тимчасової адміністрації або ліквідація неплатоспроможного банку передбачає настання певних, визначених законом правових наслідків [3, с. 76], які характеризують її правовий режим і проявляються в обмеженнях правосуб'єктності банку. Такі обмеження, передбачені ст. 36, 46 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, уявляються певною мірою виправданими, оскільки вони зумовлені основним завданням процедури тимчасової адміністрації або ліквідації неплатоспроможного банку та нейтралізацією можливих спроб такого банку здійснювати дії, які б погіршували й без того його негативний фінансовий стан. Однак, при цьому на практиці виникають питання реалізації права на звернення до суду в межах запроваджених обмежень

З дня призначення уповноваженої особи Фонду призупиняються всі повноваження органів управління банку (загальних зборів, спостережної ради і правління (ради директорів) та органів контролю (ревізійної комісії та внутрішнього аудиту), які набуває уповноважена особа Фонду з дня початку тимчасової адміністрації і до її припинення або з дня початку процедури ліквідації банку. На період тимчасової адміністрації усі структурні підрозділи, органи та посадові особи банку підпорядковуються у своїй діяльності уповноваженій особі Фонду і діють у визначених нею межах та порядку. А у випадку ліквідації неплатоспроможного банку його керівники звільняються відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 46 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1]. Відповідно до ст. 79 Закону України „Про банки і банківську діяльність” [4] передбачено, що банк або інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ, мають право оскаржити в суді в установленому порядку рішення, дії або бездіяльність НБУ чи його посадових осіб. У зв'язку із цим постає питання щодо визначення суб'єкта оскарження у судовому порядку дій та рішень НБУ та Фонду, зокрема щодо визнання незаконними їх рішень.

Разом з тим, ч. 1 ст. 74 Закону України „Про Національний банк України” [5] рішення НБУ та його службовців можуть бути оскаржені до суду виключно з метою встановлення законності таких рішень. При цьому передбачено, що оскарження рішення, акта або дії НБУ не зупиняє їх виконання. Забезпечення позову шляхом зупинення рішень, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України заборони або

обов'язку вчиняти певні дії не допускається. Тому постає й друге питання: оскільки не допускається забезпечення такого позову і, відповідно, не можуть бути застосовані заходи його забезпечення, то як бути у випадку, коли таке рішення або акт будуть визнані незаконними й скасованими. З одного боку, таке заперечення забезпечення позову є виправданим, оскільки унеможливує затягнення процедури тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а з іншого – постає проблема відновлення стану банку і, відповідно, банківської діяльності у випадку скасування рішення НБУ.

Відповідно до ч. 3 ст. 55 Закону України „Про Національний банк України” [5] НБУ здійснює постійний нагляд за дотриманням банками, їх підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими групами, представництвами та філіями іноземних банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку і економічних нормативів. Відповідно до ч. 2 ст. 72 Закону України „Про банки і банківську діяльність” [4], до осіб, які можуть бути об'єктом перевірки НБУ, належать також власники істотної участі у банку та учасники банківських груп. Істотна участь – це пряме та/або опосередковане володіння однією особою самостійно чи спільно з іншими особами 10 і більше відсотками статутного капіталу та/або права голосу акцій, паїв юридичної особи або незалежна від формального володіння можливість значного впливу на управління чи діяльність юридичної особи. Взагалі, торкаючись питання участі у банку, на нашу думку, потрібно визнати, що така істотна участь може бути безпосередньою (прямою) або опосередкованою (непрямою). Особа визнається власником опосередкованої істотної участі незалежно від того, чи здійснює така особа контроль прямого власника участі в юридичній особі або контроль будь-якої іншої особи в ланцюгу володіння корпоративними правами такої юридичної особи.

Аналіз норм банківського законодавства дає підстави говорити про наступне. Відповідно до спеціального закону (Закону України „Про банки і банківську діяльність”) до суб'єктів оскарження рішень та дій НБУ крім банків віднесено й „інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України”. При цьому норма сформульована у загальному вигляді як наділення правом оскарження таких суб'єктів без конкретизації предмету оскарження. На нашу думку, під іншими особами, які охоплюються

наглядовою діяльністю потрібно розуміти будь-яку особу, яка може бути об'єктом перевірки Національного банку України. Коло таких осіб визначено банківським законодавством, зокрема до них віднесено власників істотної участі і, в тому числі, опосередкованої участі, якими можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Однак, визнання об'єктами перевірки виключно власників істотної участі не охоплює й інших осіб. Разом з тим, в процесі перевірки дотримання вимог банківського законодавства такими особами можуть бути фізичні та юридичні особи, які є власниками банківських, в тому числі – валютних, рахунків, в тому числі й державні службовці та інші особи. В процесі здійснення перевірки банку (загальна перевірка, що розуміється як ціле) під неї можуть підпадати стан та рух грошових коштів на окремих рахунках (елементарна перевірка, що розуміється як частина цілого, його елемент). Внаслідок узагальнення елементарних сукупностей приймається рішення про ціле (дотримання вимог банківського законодавства та економічних нормативів).

Таким чином, ми виходимо на поняття загального об'єкта перевірки, що являє собою сукупність елементарних об'єктів такої перевірки, а отже ці, так звані „елементарні об'єкти” позбавляються права на оскарження. Крім того введення режиму обмежень внаслідок запровадження тимчасової адміністрації або початку процедури ліквідації банку зачіпає законні права та інтереси чисельності „добросовісних індивідуалізованих елементарних” суб'єктів, які не здійснювали порушень банківського законодавства, а зазнають несприятливих наслідків майнового, фінансового, організаційного та іншого характеру внаслідок здійснення порушення іншою особою. Ця категорія осіб також позбавлена права на оскарження рішення чи акту НБУ внаслідок невизнання їх права на оскарження.

Відповідно до ст. 73 Закону України „Про банки і банківську діяльність” [4] у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки НБУ відповідно до цього закону, банківського законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, нормативно-правових актів НБУ, його вимог, встановлених відповідно до ст. 66 зазначеного закону, або здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, застосування

іноземними державами або міждержавними об'єднаннями або міжнародними організаціями санкцій до банків чи власників істотної участі у банках, що становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи, НБУ адекватно вчиненому порушенню або рівню такої загрози має право застосувати заходи впливу, до яких належать, зокрема, віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку.

Частиною 2 статті 76 Закону України „Про банки і банківську діяльність” [4] передбачено, що Національний банк України не пізніше дня, наступного за днем прийняття рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, повідомляє про це рішення Фонд гарантування вкладів фізичних осіб для вжиття ним заходів, передбачених Законом України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1]. Фонд, відповідно до ч. 1 ст. 34 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” розпочинає процедуру виведення неплатоспроможного банку з ринку не пізніше наступного робочого дня після офіційного отримання рішення Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних.

Статтею 77 Закону України „Про банки і банківську діяльність” [4] встановлено, що НБУ не пізніше дня, наступного за днем прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку, повідомляє про це банк та надсилає рішення до Фонду. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб у день отримання рішення НБУ про ліквідацію банку набуває прав ліквідатора банку та розпочинає процедуру його ліквідації відповідно до Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1]. А відповідно до ч. 4 ст. 44 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” Фонд розпочинає процедуру ліквідації банку не пізніше наступного робочого дня після офіційного отримання рішення НБУ про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку, крім випадку, коли ліквідація здійснюється за ініціативою власників банку. З дня початку процедури ліквідації банку, як передбачено ч. 2 ст. 46 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1], припиняються всі повноваження органів управління банку (загальних зборів, спостережної ради і правління (ради директорів) та органів контролю (ревізійної комісії та внутрішнього аудиту).

Відповідно до ст. 47 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1]

уповноважена особа Фонду (кілька уповноважених осіб Фонду) визначається виконавчою дирекцією Фонду. До неї застосовуються правила та вимоги, визначені ст. 35 зазначеного закону, тобто тимчасовим адміністратором неплатоспроможного банку та ліквідатором банку (крім ліквідації банку за рішенням власників) є Фонд. Фонд може делегувати рішенням виконавчої дирекції Фонду частину або всі свої повноваження як тимчасового адміністратора або ліквідатора уповноваженій особі (уповноваженим особам) Фонду. Повноваження уповноваженої особи Фонду визначені ст. 37 Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, відповідно до ч. 2 якої, Фонд безпосередньо або уповноважена особа Фонду у разі делегування їй повноважень має право вчиняти будь-які дії та приймати рішення, що належали до повноважень органів управління і органів контролю банку.

Таким чином, після прийняття рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку НБУ не пізніше наступного дня Фонд приймає рішення і призначає уповноважену особу, якою є працівник Фонду, який від імені Фонду та в межах повноважень, передбачених Законом України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” [1] та/або делегованих Фондом, виконує дії із забезпечення виведення банку з ринку під час здійснення тимчасової адміністрації неплатоспроможного банку та/або ліквідації банку. Отже, виходячи із буквального розуміння норм закону, право на оскарження дій та рішень НБУ набуває Фонд або його уповноважена особа. Практично це означає відсутність суб'єкта оскарження рішення НБУ про застосування таких заходів впливу як віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку.

Висновки. Підсумовуючи наведені міркування можна зробити висновок про те, що виходячи із аналізу норм Законів України „Про банки і банківську діяльність”, „Про Національний банк України” та „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” та з урахуванням правових наслідків запровадження тимчасової адміністрації або ліквідаційної процедури, на нашу думку, право на оскарження рішення НБУ про застосування таких заходів впливу як віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку мають крім власників істотної участі й інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ. Це право є

розвитком конституційного права на звернення та його деталізацією у специфічній сфері банківських відносин. Прийняття центробанком зазначених рішень зачіпає матеріальні та інші права, до речі не тільки власника істотної участі, а й невизначеного широкого кола осіб. Тому, невизнання права на оскарження рішення Національного банку України власнику істотної участі та (або) іншим особам, які визначені банківським законодавством взагалі унеможливує право на оскарження такого рішення внаслідок відсутності суб'єкта, що оскаржує і заперечує конституційне право на звернення до суду, а це, в свою чергу, виводить певну категорію рішень НБУ поза межі судового контролю їх законності.

На нашу думку, з метою забезпечення законності рішень НБУ щодо застосування зазначених заходів впливу, враховуючи наведені вище міркування, потрібно надати й іншим особам, законні права та інтереси яких обмежуються внаслідок застосування зазначених заходів впливу до банку, застосуванням норми, яка б визначала індивідуально або у сукупності кількісний критерій у грошовому вираженні. Застосування такого критерію зменшило б можливість впливати на процедуру тимчасової адміністрації або ліквідації банку її затягуванням шляхом оскарження рішення НБУ „дрібним” суб'єктам.

Використана література :

1. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>
2. Собчук Ю. Г. Організаційно-правові засади регулювання відносин неплатоспроможності банків в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. Г. Собчук. – К., 2013. – 207 с.
3. Чернадчук В. Д. Правове регулювання неплатоспроможності банків : навч. посіб. / В. Д. Чернадчук – Суми : Університетська книга, 2007. – 280 с.
4. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
5. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.