

Проблематика законодавства і практики виведення з ринку неплатоспроможного банку, та оскарження таких рішень в адміністративному суді

*Гулак Олена Василівна¹, Піддубний Олексій Юрійович²,
Слюсаренко Сергій Вікторович³, Яринко Богдан Валерійович⁴*

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2023	Право	347.734

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10663509>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Економічний добробут держави, в тому числі і особливо під час воєнного стану залежить багато в чому від стабільності банківської системи, від довіри людей до цієї системи, від можливостей уникнення кризових і панічних явищ, оскільки як відомо, економічні негаразди фінансової установи мають силу «пророцтва, що саме збувається».

В такі відповідальні моменти коли учасники ринку масово починають виймати свої вклади – одномоментно банківська установа не в змозі конвертувати всі активи в готівку і видати всім бажаючим. Це найбільш критичний момент, на який може чекати банківська установа і при цьому слід мати в запасі відповідні правові механізми, якими може скористатись національний регулятор для «заморожування» ситуації і більш детального аналізу активів і пасивів, з метою відновлення платоспроможності банку в спокійній, не панічній обстановці. Наскільки ці інститути і механізми відповідають проблемам сьогодення, залишається відкритим питанням, попри те, що найбільш значну фазу очищення ринків фінансових послуг країна пройшла протягом минулого десятиліття, що увінчалось націоналізацією найбільшої недержавної банківської установи – Приватбанку.

Відмічається неоднорідність судової практики у питаннях, що регулюють виведення банківської установи з ринку, особливо в частині повернення до стану, який існував до прийняття рішення про ліквідацію банку на підставі задоволеного адміністративного позову, і механізму зворотних взаєморозрахунків з особами, чії кошти були предметом гарантування вкладів фізичних осіб.

В світлі перерахованого, Національний банк України має широкі можливості для зваженого контролю над банківськими установами, проте виведення їх з ринку, якщо

¹ доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та фінансового права Національний університет біоресурсів і природокористування України, <https://orcid.org/0000-0001-9004-0185>

² доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України, <https://orcid.org/0000-0003-4867-4613>

³ кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, <https://orcid.org/0000-0002-6718-222X>

⁴ кандидат юридичних наук, докторант кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України, <https://orcid.org/0000-0002-6448-9111>

таке рішення прийняте і необхідні процедури проведені, не виключає спроб судового оспорювання позиції НБУ, які, у випадку їх успішності, створюють правову невизначеність у відносинах банку з його кредиторами і змушують до вирішення можливості процедури зворотного входження до ринку, проте принципово не в порядку, передбаченому Кодексом процедур з банкрутства.

Сучасні банківські системи повинні мати вдосконалені механізми реагування на кризові ситуації, включаючи механізми ліквідації, стабілізації та реструктуризації, щоб запобігти паніці серед вкладників та забезпечити стабільну роботу фінансової системи. Ці механізми можуть включати державну підтримку, введення тимчасових обмежень на виведення коштів, а також регулятивні заходи для забезпечення платоспроможності банків.

В той же час, не зовсім правильним буде не встановити процедуру повернення банку у ринок, у разі, якщо дії НБУ по виведенню його з ринку були визнані неправомірними адміністративним судом, і встановити таким чином, що би адміністративний суд зобов'язаний був застосувати наслідки неправомірного виведення банку з ринку, врегулювавши реалізацію прав і обов'язків як самого банку, так і всіх осіб, чий інтереси зачіпаються таким рішенням.

Ключові слова: відновлення платоспроможності банку, адміністративний суд, банкрутство фінансових організацій, банківський нагляд, банківський контроль, зовнішнє управління банком, націоналізація банку.

Problems of legislation and practice of removing an insolvent bank from the market, and appealing against such decisions in an administrative court

Abstract. The economic well-being of the state, including and especially during martial law, depends largely on the stability of the banking system, on people's trust in this system, on the ability to avoid crisis and panic phenomena, since, as you know, the economic troubles of a financial institution have the power of a "prophecy that comes true".

At such crucial moments, when market participants massively begin to withdraw their deposits, the banking institution is not able to convert all assets into cash at the same time and give them to everyone. This is the most critical moment that a banking institution can wait for, and at the same time it is necessary to have in store the appropriate legal mechanisms that the national regulator can use to "freeze" the situation and analyze assets and liabilities in more detail, in order to restore the bank's solvency in a calm, non-panicky environment. To what extent these institutions and mechanisms correspond to the problems of today remains an open question, despite the fact that the country has gone through the most significant phase of cleaning up the financial services markets over the past decade, which culminated in the nationalization of the largest non-state banking institution, PrivatBank.

There is a heterogeneity of judicial practice in matters regulating the withdrawal of a banking institution from the market, especially in terms of returning to the state that existed before the decision to liquidate the bank on the basis of a satisfied administrative claim, and the mechanism of reverse settlements with persons whose funds were the subject of guaranteeing deposits of individuals.

In light of the above, the National Bank of Ukraine has ample opportunities for balanced control over banking institutions, but their withdrawal from the market, if such a decision is made and the necessary procedures are carried out, does not exclude attempts to challenge the position of the NBU in court, which, if successful, create legal uncertainty in the bank's relations with its creditors and force them to resolve the possibility of the procedure for re-entering the market. However, fundamentally not in accordance with the procedure provided for by the Code of Bankruptcy Procedures.

Modern banking systems should have improved crisis response mechanisms, including liquidation, stabilization and restructuring mechanisms, to prevent panic among depositors and ensure the stable operation of the financial system. These mechanisms may include government support, the introduction of temporary restrictions on withdrawals, as well as regulatory measures to ensure the solvency of banks.

At the same time, it would not be entirely correct not to establish a procedure for returning a bank to the market, if the NBU's actions to withdraw it from the market were recognized as illegal by an administrative court, and to establish in such a way that the administrative court would be obliged to apply the consequences of the bank's unlawful withdrawal from the market, regulating the exercise of the rights and obligations of both the bank itself and all persons, whose interests are affected by such a decision.

Keywords: restoration of the bank's solvency, administrative court, bankruptcy of financial institutions, banking supervision, banking control, external management of the bank, nationalization of the bank.

Вступ

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Економічний добробут держави, в тому числі і особливо під час воєнного стану залежить багато в чому від стабільності банківської системи, від довіри людей до цієї системи, від можливостей уникнення кризових і панічних явищ, оскільки як відомо, економічні негаразди фінансової установи мають силу «пророцтва, що саме збувається».

В такі відповідальні моменти коли учасники ринку масово починають виймати свої вклади – одномоментно банківська установа не в змозі конвертувати всі активи в готівку і видати всім бажаючим. Це найбільш критичний момент, на який може чекати банківська установа і при цьому слід мати в запасі відповідні правові механізми, якими може скористатись національний регулятор для «заморожування» ситуації і більш детального аналізу активів і пасивів, з метою відновлення платоспроможності банку в спокійній, не панічній обстановці. Наскільки ці інститути і механізми відповідають проблемам сьогодення, залишається відкритим питанням, попри те, що найбільш значну фазу очищення ринків фінансових послуг країна пройшла протягом минулого десятиліття, що увінчалось націоналізацією найбільшої недержавної банківської установи – Приватбанку.

Відмічається неоднорідність судової практики у питаннях, що регулюють виведення банківської установи з ринку, особливо в частині повернення до стану, який існував до прийняття рішення про ліквідацію банку на підставі задоволеного адміністративного позову, і механізму зворотних взаєморозрахунків з особами, чії кошти були предметом гарантування вкладів фізичних осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання правового регулювання банківського контролю і нагляду, виведення проблемних банків з ринку і процедур банкрутства в цілому були предметом розгляду таких науковців, як О. Драчевська, О. Піддубний, Б. Яринко, М. Шинкар, О. Швагер, К. Петренко, А. Дядюк, В. Рудика, І. Косарева, Н. Величко, В. Пчелін, та ін., проте і досі існує шлейф неврегульованих правовідносин і проблем, які, як мінімум не варто повторювати в процесі оздоровлення банківської системи та вирішення викликів воєнного стану, що і зумовило потребу у даному дослідженні.

Формулювання цілей статті. Дана публікація має на меті визначити законодавчі можливості, що можуть застосовуватись до неплатоспроможних банків в широкому діапазоні від тимчасового зовнішнього адміністрування до остаточного виведення установи з ринку, внаслідок чого забезпечити максимальну стабільність банківської

системи країни як в воєнний час, так і в період післявоєнної відбудови, для якої знадобляться потужні фінансові ресурси і суб'єкти, які зможуть ефективно ними оперувати.

Результати

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Одночасне ведення бойових дій і відтік значної частини громадян з України можуть значно підірвати економічну стійкість держави, і банківська система є одним з ключових елементів, на якому ґрунтується економічна стійкість.

Дослідники проблем банківського контролю і нагляду зазначають, що НБУ проводить банківський нагляд у формі інспекційних перевірок та безвиїзного нагляду. Перевірки здійснюються з метою визначення рівня безпеки і стабільності операцій банку, достовірності звітності банку і дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів Національного банку України. Проведення безвиїзного нагляду сприяє дотриманню банками усіх нормативно встановлених вимог. Це свого роду система раннього попередження, що дає змогу органам нагляду своєчасно реагувати на порушення в діяльності об'єкта нагляду, застосовувати превентивні заходи, вживати усіх необхідних заходів ще до загострення ситуації. Така форма нагляду базується на аналізі звітності, який має своєчасно подаватись органам банківського нагляду і дає змогу завжди володіти актуальною інформацією про фінансовий стан об'єкта нагляду. НБУ в межах безвиїзного нагляду має право письмово вимагати від банку копії документів, а також письмові пояснення з питань його діяльності. Банк зобов'язаний надавати на письмову вимогу Національного банку України відповідну інформацію та копії документів [1, с. 316-317].

Проте, чи завжди дії НБУ є достатньо компетентними, щоб слугувати в якості думки останньої інстанції в спорі?

На думку дослідників процедур банкрутства, фінансові органи не є суб'єктами неспеціалізованого контролю, оскільки не спеціалізуються на процедурі банкрутства і з'являються в ній лише вимушено, у зв'язку з порушенням такої справи, участь у якій не є їх першочерговим статусним завданням і потрапляння до якої відбулось в силу критичної необхідності та не здійснюється на постійній, спеціалізованій основі [2, с. 129]. Проте, цього, звісно, не можна сказати про Національний банк України, що у своїй галузі є найбільш спеціалізованим органом, який і здійснює менеджмент і виведення з ринку неплатоспроможних банків.

Впродовж 2014-2016 рр. Національний банк України проводив політику очищення банківської системи від проблемних банків, внаслідок чого значна кількість банківських установ припинила свою діяльність. «Банкопад» сприяв оздоровленню банківської системи, однак в той же час мав істотні наслідки: 41 банк було ліквідовано, 54 банки досі знаходяться у процедурі ліквідації. Деякі з них оскаржили такі рішення до адміністративних судів. Наслідком таких судових рішень стало виникнення «недоліквідованих банків» – це банки, у яких була введена процедура тимчасової адміністрації, а згодом – процедура ліквідації згідно Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», але потім відповідні рішення по цим процедурам були скасовані судами. Оскільки банківське законодавство не передбачало процедури повернення на ринок банку, який був у процедурі тимчасової адміністрації та ліквідації, утворилися юридичні особи із незрозумілим правовим статусом: без банківської ліцензії, але запис про які досі містився у реєстрі банків. Вказана проблема перейшла в практичну площину, коли стосовно таких «банків» господарські суди почали порушувати провадження у справах про банкрутство за Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», тобто за

загальною процедурою для юридичних осіб, а не за спеціальною банківською процедурою згідно з Законом України «Про банки і банківську діяльність» та Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [3].

Згідно наукового визначення процедури банкрутства (неспроможності) банківської установи: це запроваджуваний на певний термін із певною метою Національним банком України або господарським судом комплекс заходів, який полягає у встановленні особливого правового статусу банківської установи, її органів управління, а також особливого правового режиму її майна в разі наявності підстав, передбачених чинним законодавством України [4, с. 66].

З урахуванням пізніших правових підходів і колізій, словосполучення «господарський суд» доцільно з цього визначення виключити, залишивши весь обсяг компетенції у справі неплатоспроможності та банкрутства банківської установи Національному банку України.

Однією з форм гарантування безпеки функціонування банківської системи є державне регулювання та нагляд за створенням, діяльністю і ліквідацією банків, що є одним із пріоритетних напрямів державного впливу на банківську діяльність.

Ключовим завданням органів регулювання в процесі вирішення проблем неплатоспроможного банку є своєчасна оцінка, попередження та забезпечення ефективного управління ним. Водночас треба виходити з того, що відповідальність за вирішення проблем лягає як на власників (акціонерів) і керівництво банку, так і на органи регулювання та нагляду, які зобов'язані розробити основні принципи та визначити особливості роботи з проблемними банками [5, с. 283-284].

А. Дядюк вказує на невідкладну необхідність врегулювання правового статусу банку після скасування рішення про від- кликання його ліцензії. Основною проблемою є відсутність механізму поновлення ліцензії для таких банків, а також неможливість застосувати щодо них загальну процедуру отримання банківської ліцензії. Отже, якщо власники банку, чия ліцензію відкликав НБУ, бажають продовжувати здійснювати банківську діяльність, то вони постають перед необхідністю ліквідувати банк, створити та зареєструвати нову юридичну особу і отримати банківську ліцензію. Очевидно, що така процедура є довготривалою та затратною і не повинна покладатись на суб'єкта (його власника) ліквідованого внаслідок незаконного рішення державного органу. Як вихід актор пропонує прийняття на законодавчому рівні окремої процедури отримання банківської ліцензії для такої категорії банків. Так, Закон слід доповнити нормою, за якою після набуття чинності судовим рішенням про незаконність відкликання банківської ліцензії такої категорії банків надавався б період від 6 місяців до 1 року на відновлення діяльності.

В той же час, як зауважують фахівці, з боку зовнішніх джерел фінансування власного капіталу підприємства можна визначити такі недоліки, як збільшення кількості власників підприємства в разі додаткової емісії акцій, залучення додаткового пайового капіталу, що можуть призвести до втручання нових власників у фінансову політику підприємства, що не завжди позитивно впливає на фінансовий стан і стратегічну політику підприємства. Також необхідно відзначити, що за кризових явищ в економіці України пошук нових інвесторів підприємства є досить важким процесом, особливо в умовах обмеженості фінансових ресурсів [7, с. 439].

Так чи інакше, але банкрутство банку є абсолютно окремою процедурою і ми тут підтримуємо думку В. Пчеліна, який зазначає, що розгляд особливостей системи нормативно- правового регулювання процедур банкрутства в Україні має здійснюватися в межах окремого дослідження. Тому погоджуємося з пропозицією ч. 1 ст. 2 Кодексу процедур банкрутства викласти в такій редакції: «Проведення у справах про банкрутство регулюється Конституцією України, міжнародними договорами

України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим Кодексом, Господарським процесуальним кодексом України й іншими законами України» [8, с. 184].

Законодавство, а саме абз. 7 Кодекс п. 23 розділу X відповідного Закону [9] доповнено у 2023 році нормою такого змісту: виведення з ринку системно важливого банку, щодо якого прийнято рішення Національного банку України про виведення з ринку системно важливого банку, здійснюється у порядку та на умовах, визначених законодавством щодо неплатоспроможного банку, з урахуванням особливостей, передбачених цим пунктом. Під час виведення з ринку системно важливого банку Фонд, Національний банк України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, інші центральні органи виконавчої влади, а також підприємства та організації, що належать до сфери їх управління, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, інші державні органи та установи, учасники депозитарної системи України та інші особи здійснюють повноваження, виконують функції, проводять операції та вживають заходів, аналогічних тим, що такі особи відповідно здійснюють, виконують, проводять, вживають при виведенні неплатоспроможного банку з ринку, у тому числі за участю держави.

І звичайно, згідно абз. 1 ч. 2 ст. 2 відповідного Кодексу, жодна з процедур банкрутства банків не може наразі розглядатись за Кодексом процедур з банкрутства - законодавство про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом не поширюється на банки, які виводяться з ринку або ліквідуються відповідно до законів України "Про банки і банківську діяльність" та "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" [10].

В світлі перерахованого, Національний банк України має широкі можливості для зваженого контролю над банківськими установами, проте виведення їх з ринку, якщо таке рішення прийняте і необхідні процедури проведені, не виключає спроб судового оспорювання позиції НБУ, які, у випадку їх успішності, створюють правову невизначеність у відносинах банку з його кредиторами і змушують до вирішення можливості процедури зворотного входження до ринку, проте принципово не в порядку, передбаченому Кодексом процедур з банкрутства.

Висновки

Сучасні банківські системи повинні мати вдосконалені механізми реагування на кризові ситуації, включаючи механізми ліквідації, стабілізації та реструктуризації, щоб запобігти паніці серед вкладників та забезпечити стабільну роботу фінансової системи. Ці механізми можуть включати державну підтримку, введення тимчасових обмежень на виведення коштів, а також регулятивні заходи для забезпечення платоспроможності банків.

В той же час, не зовсім правильним буде не встановити процедуру повернення банку у ринок, у разі, якщо дії НБУ по виведенню його з ринку були визнані неправомірними адміністративним судом, і встановити таким чином, що би адміністративний суд зобов'язаний був застосувати наслідки неправомірного виведення банку з ринку, врегулювавши реалізацію прав і обов'язків як самого банку, так і всіх осіб, чий інтереси зачіпаються таким рішенням.

Список використаних джерел

1. Піддубний О.Ю., Драчевська О.О. Окремі питання здійснення банківського нагляду в Україні. Порівняльно-аналітичне право. № 6. 2019. С. 315-318

2. Piddubnyi O., Yarynko B., Holovii L. Control of the activities of arbitration administrators in bankruptcy proceedings. Monograph. Ostrava: Tuculart Edition (Tuculart s.r.o.). 2023. 212 p.
3. Колос Ю. «Банк чи небанк?» або особливості банкрутства «недоліквідованих» банків. URL: <https://vkr.ua/publication/bank-chi-nebank>
4. Шинкар М. Правова природа банкрутства (неспроможності) банківських установ: доктринальні підходи. Підприємництво, господарство і право. 2017. №5. С. 63-67
5. Швагер О., Петренко К. Деякі аспекти ліквідації неплатоспроможного банку. Порівняльно-аналітичне право. 2017. №6. С. 283-285
6. Дядюк А. Відновлення діяльності банків, ліквідованих внаслідок неправомірних рішень Національного банку України. Правове регулювання економіки. 2019. №18. С. 105-112
7. Рудика В., Косарева І., Величко Н. Напрями та стратегія запобігання банкрутства суб'єктів господарської діяльності. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. С. 431-439
8. Пчелін В. Сучасний стан нормативно-правової регламентації процедур банкрутства в Україні. Вісник ХНУВС. 2020. №2 (89). С. 178-188
9. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб. Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>
10. Кодекс України з процедур банкрутства. Закон України від 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text>