

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проєкту Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Цей проєкт Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності» розроблений як альтернативний до проєкту Закону України "Про внесення змін до законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності", що був зареєстрований 24.03.2020 за № 3260 (далі – основний проєкт або проєкт Закону №3260).

На сьогодні чинне законодавство України не дозволяє ефективно врегулювати питання стану, функціонування та/або діяльності банків, процес виведення яких з ринку та відповідні акти (рішення) Національного банку України (далі – Національний банк) та/або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд) були оскаржені в судовому порядку.

Водночас, альтернативний законопроект, як і основний проєкт містить три блоки змін до законодавчих актів України:

1) удосконалення діяльності банків, зокрема, шляхом зміцнення корпоративного управління;

2) удосконалення законодавчих норм, які визначають особливості судового провадження у справах щодо виведення банків з ринку та

3) удосконалення законодавчих норм, що визначають оновлені механізми виведення банків з ринку, які спрямовані на удосконалення ліквідаційної процедури та задоволення вимог (відшкодування шкоди), максимальної кількості кредиторів банку, що ліквідується, а також удосконалення механізмів можливої участі держави у виведенні банку з ринку.

Однак, поряд з необхідністю вжиття заходів із законодавчого врегулювання вказаних суспільних правовідносин, слід не допустити порушення окремими нормами основного законопроекту ключових конституційних положень.

2. Мета і завдання прийняття законопроекту

Цей проєкт Закону як і основний проєкт має своєю метою підвищення якості та ефективності виконання Національним банком України своїх функцій у сфері банківського регулювання та нагляду, забезпечення сприятливих умов для ефективного виконання законодавчо закріплених повноважень Національного банку, Фонду, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України при прийнятті ними рішень щодо виведення банків з ринку. Однак, в той же час, є його альтернативною, виправленою та доповненою версією.

Законопроект містить триблоки змін до законодавчих актів України:

1) Удосконалення діяльності банків, зокрема шляхом зміцнення корпоративного управління

Міжнародний досвід та напрацьована Національним банком правозастосовна практика свідчать про необхідність упорядкувати та деталізувати норми щодо набуття істотної участі у банках, а також наділити Національний банк необхідними інструментами впливу у цій сфері (право вимагати відчуження корпоративних прав у певних випадках, вдосконалення механізму тимчасового позбавлення права голосу). Це підвищить спроможність регулятора своєчасно та адекватно вживати заходи у випадках порушення законодавства в процесі набуття або збільшення істотної участі у банку та забезпечить недопущення до управління банками недобросовісних або фінансово неспроможних осіб.

Також законопроектом удосконалюються положення Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо пов'язаних з банком осіб – зміни спрямовані на зменшення можливостей для маніпуляцій з боку банків та збільшення контролю з боку Національного банку з метою забезпечення повноти розкриття банками інформації щодо пов'язаних з ним осіб.

2) Удосконалення законодавчих норм, які визначають особливості судового провадження у справах щодо виведення банків з ринку

До законодавчо визначених функцій Національного банку належить здійснення банківського регулювання та нагляду, метою яких є забезпечення стабільності банківської системи та захист інтересів вкладників та інших кредиторів банків. В межах зазначеної функції Національний банк має право, зокрема приймати рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних та про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку.

При цьому, статтею 76 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначений перелік підстав, за наявності яких Національний банк зобов'язаний прийняти рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних. Після прийняття Національним банком таких рішень банк виводиться з ринку Фондом гарантування вкладів фізичних осіб (далі - Фонд) у порядку та способами, визначені Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Проте, значна частина рішень Національного банку та Фонду щодо виведення банків з ринку та їх ліквідацію стала предметом оскарження у судах, якими було прийнято низку рішень про відновлення діяльності банків та скасування відповідних рішень Національного банку та Фонду.

Слід зазначити, що ситуація, яка склалася, не відповідає світовій практиці вирішення подібних спорів.

Так, дослідження міжнародного досвіду свідчить про відсутність у законодавстві інших країн підстав та механізмів повернення банку, щодо якого почалась процедура ліквідації, на ринок. Зокрема європейське законодавство передбачає можливість оскарження рішень компетентних органів (наглядових/органів з питань санації) у суді, але при цьому встановлює, що таке оскарження не призупиняє виконання рішення компетентного органу (Чехія, Австрія, Литва та Латвія). Законодавчі акти Європейського Союзу, що регулюють банківські правовідносини, не встановлюють механізму відновлення діяльності/повернення ліцензії банку з метою реалізації рішення суду. Варто зауважити, що законодавство Польщі взагалі не передбачає можливості оскарження рішення компетентного органу про ліквідацію банку, а у

Королівстві Швеція та Фінляндії механізм поновлення роботи банків на підставі судових рішень не застосовується.

Таким чином, як впливає з міжнародного досвіду, для встановлення рівноваги між приватними інтересами власників банків та суспільними інтересами, у разі скасування рішення щодо виведення банку з ринку, становище такого банку, яке існувало до прийняття рішення компетентним органом, не повинно відновлюватись, а засоби правового захисту мають обмежуватись компенсацією в разі, якщо власники банку зазнали шкоди (як це передбачено законодавством США, Великої Британії, Молдови, Литви).

Крім цього, потребує законодавчого вирішення ще одна проблема. З 2014 року Національним банком процедуру виведення банків з ринку було застосовано до 104 банків. Незважаючи на вжиті заходи, деякі банки, використовуючи недосконалу судову систему, намагаються знову повернутись на ринок. Це створює системні ризики для фінансової стабільності, адже судова система використовується власниками нежиттєздатних банків як квазілегітимний інструмент, що нівелює всі зусилля Національного банку, спрямовані на оздоровлення та очищення банківської системи України.

При цьому, законодавством України не передбачено механізму відновлення діяльності банку, відносно якого прийнято рішення про відкликання банківської ліцензії та його ліквідацію. З огляду на це, невизначеним залишається правовий статус банків, рішення про виведення з ринку/ліквідацію яких були скасовані. Це створює сприятливі умови для виведення активів з таких банків їх недобросовісними власниками, а отже – загрожує правам та законним інтересам вкладників та інших кредиторів банків.

3) Удосконалення законодавчих норм, що визначають оновлені механізми виведення банків з ринку, які спрямовані на удосконалення ліквідаційної процедури та задоволення вимог(відшкодування шкоди), як можливо більшої кількості кредиторів банку, що ліквідується, а також удосконалення механізмів можливої участі держави у виведенні банку з ринку.

Накопичений Фондом протягом 2014-2018 років досвід здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банків, які були визнані Національним банком неплатоспроможними або щодо яких було прийнято рішення про відкликання банківської ліцензії та їх ліквідацію, виявив необхідність законодавчого усунення правових прогалин, які на сьогодні не дозволяють Фонду забезпечити ефективність виведення банків з ринку. Необхідність вжиття можливих заходів для забезпечення ефективного виведення банків з ринку також передбачена Меморандумом про економічну та фінансову політику від 5 грудня 2018 року, укладеним в рамках спільної з МВФ програми за Механізмом розширеного фінансування.

Так, удосконалення механізму виведення банків з ринку має сприяти надійності та стабільності банківської системи, відновлення довіри до неї з боку вкладників та кредиторів. Запровадження оновлених підходів Фонду щодо організації роботи по проведенню ліквідаційної процедури, а також стягненню шкоди з пов'язаних з банком осіб, у тому числі інших осіб, які отримали від банку майнову вигоду або своїми діями чи бездіяльністю нанесли збитки (шкоду) вкладникам та кредиторам банку, надасть змогу задовольнити вимоги

кредиторів, у черговості, визначеній законом, як в процесі ліквідації так і після її завершення.

Досвід співпраці Фонду з державними органами в процесі виведення системно важливих банків з ринку за участю держави засвідчив необхідність перегляду та удосконалення діючого механізму. Запропоновані зміни дозволять забезпечити оперативність, ефективність процедур, які мають бути застосовані Фондом для збереження вартості майна(активів) банку та зняття соціальної напруги у суспільстві серед вкладників та кредиторів такого банку.

Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що прийняття законопроекту дозволить підвищити якість та ефективність виконання Національним банком своїх функцій у сфері банківського регулювання та нагляду, сприятиме забезпеченню умов для ефективного виконання законодавчо закріплених повноважень Національного банку, Фонду, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України при прийнятті ними рішень щодо виведення банків з ринку, дозволить завершити процедури виведення банків з ринку/ліквідації тих банків, рішення щодо яких скасовані судами, а також дозволить оптимізувати судові процедури оскарження відповідних рішень Національного банку, Фонду, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України шляхом втілення міжнародних стандартів судового розгляду таких категорій справ.

Крім цього, реалізація положень законопроекту сприятиме підвищенню ефективності застосування Фондом можливих механізмів виведення банків з ринку та збільшенню кількості кредиторів, вимоги яких будуть задоволені в ході ліквідації та після її завершення, зменшення витрат Фонду та коштів платників податків у разі прийняття державою рішення про участь у виведенні системно важливого банку з ринку.

3. Суть проєкту акта

Законопроектом пропонується унормувати питання у сфері банківської діяльності та здійснити:

1) удосконалення регулювання діяльності банків, зокрема шляхом надання Національному банку необхідних інструментів впливу у цій сфері;

2) встановлення особливостей судового провадження у справах щодо оскарження рішень Національного банку про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку, рішень Фонду про запровадження тимчасової адміністрації у банку, про початок процедури ліквідації банку, про затвердження плану врегулювання та будь-яких інших рішень, прийнятих на його виконання, а також рішень щодо призначення уповноважених осіб Фонду, делегування їм повноважень, рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, рішень Міністерства фінансів України, прийнятих на виконання таких рішень Кабінету Міністрів України, а також встановлення чітких законодавчих приписів щодо неможливості зупинення або припинення розпочатих на підставі таких рішень процедур;

3) удосконалення регулювання ліквідаційної процедури банків, механізму відшкодування збитків (стягнення шкоди) з пов'язаних з банком осіб та інших осіб, якими банку та кредиторам банку були завдані збитки (нанесена шкода), розширення та удосконалення механізмів участі держави у виведення банку з ринку.

Водночас, в прикінцевих та перехідних положеннях альтернативного законопроекту врегульовується порядок та умови розгляду тих судових спорів у сфері банківської діяльності, які перебувають на розгляді судів на момент прийняття альтернативного законопроекту. Тобто, такі судові спори мають бути розглянуті за нормами матеріального та процесуального права, які діяли до набрання чинності альтернативним законопроектом, що відповідає основним конституційним положенням та основам судоустрою, які передбачені у чинному законодавстві України.

Разом з тим, виконання судових рішень, які ухвалюватимуться судами у результаті розгляду зазначених судових спорів, не може мати наслідком та/або призвести до повернення контролю над банком до його попередніх власників, що забезпечить стабільність банківської системи України в умовах сьогодення.

4. Вплив на бюджет

Реалізація законопроекту не потребує додаткових фінансових витрат із Державного бюджету України.

5. Підстава розроблення проєкту акта

Проект Закону розроблено відповідно до статті 93 Конституції України.

Народний депутат України

О.М. Василевська-Смаглюк
(посвідчення № 302)



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ВАСИЛЕВСЬКА-СМАГЛЮК ОЛЬГА МИХАЙЛІВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000552B3C006C944101
Дійсний до: 02.01.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 302д9/1-2020/16524 від
25.03.2020



43243