



ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИКВИДАЦИИ НЕПЛАТЕЖЕСПОСОБНОГО БАНКА

Ю. СОБЧУК,

соискатель отдела проблем государственного управления и административного права Института
государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины

SUMMARY

The article «The Problems of Legal Regulation of the Insolvent Bank Liquidation» analyzes normative and legal acts, their putting into practice, scientific views of certain legal issues concerning insolvent bank liquidation as a means to remove it from the market. The conducted analysis reveals legal problems of the theoretical and practical character; the author's vision of solving them is suggested. The article also gives recommendations how the conceptual and categorical apparatus of banking law should be improved.

Keywords: bank, banking, bank liquidation, liquidation procedure, the National Bank of Ukraine, insolvent bank, coercive insolvent bank liquidation, the Fond of Guaranteeing the Individuals' Deposits.

РЕЗЮМЕ

В статье «Проблемы правового регулирования ликвидации неплатежеспособного банка» проанализированы нормативно-правовые акты, практика их применения, научные взгляды на отдельные правовые вопросы ликвидации неплатежеспособного банка как способа выведения его с рынка. В результате проведенного анализа выявлены правовые проблемы теоретического и практического характера и предложено авторское видение их решения. В статье также предложены рекомендации по усовершенствованию понятийно-категориального аппарата банковского права.

Ключевые слова: банк, банковская деятельность, ликвидация банка, ликвидационная процедура, Национальный банк Украины, неплатежеспособный банк, принудительная ликвидация неплатежеспособного банка, Фонд гарантирования вкладов физических лиц.

Постановка проблемы. Стремительное развитие рынка банковских услуг стало основой формирования полноценных рыночных отношений и совокупности базовых элементов, связанных с движением финансовых ресурсов, без которых функционирование рыночного хозяйства невозможно. Однако существует ряд причин, которые влияют на финансовое состояние банка. Ухудшение финансового состояния банков, вызванные такими внутренними факторами, как несоблюдение банками требований законодательства, несовершенная законодательная база, конфликты интересов, связанные с собственностью, недостаточность диверсификации кредитного и инвестиционного портфелей, целевое (принудительное) кредитование неприбыльных отраслей производства, неадекватное обеспечение кредитов или нереальность залогов, несоответствие структуры управления, нечестные действия руководителей банка и заемщиков. Именно эти и ряд других факторов влияют на платежеспособность банков, а их сочетание приводит финансовые учреждения в состояние неплатежеспособности, что способствует трансформации регулятивных банковских отношений в отношения неплатежеспособности, которые репрезентируют вид охранительных банковских отношений. Их целью является вывод неплатежеспособного банка с рынка. Такое действие может осуществля-

ться двумя способами: восстановлением платежеспособности банка или его ликвидацией.

Актуальность темы исследования. Ликвидация банка, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 2 Закона «О системе гарантирования вкладов физических лиц» [1], – это процедура прекращения деятельности банка как юридического лица в соответствии с законодательством. Вместе с тем, в п. 13 ч. 1 ст. 73 Закона Украины «О банках и банковской деятельности» [2] предусмотрена такая мера воздействия за нарушение банковского законодательства, как «отзыв банковской лицензии и ликвидация банка». Таким образом, ликвидация банка может происходить в рамках процедуры вывода неплатежеспособного банка с рынка и как реализация мер воздействия за нарушение банковского законодательства. Согласно ч. 2 ст. 77 Закона Украины «О банках и банковской деятельности», банк может быть ликвидирован в случае отзыва Национальным банком Украины банковской лицензии по инициативе или по предложению Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Но вместе с тем, частью 2 этой статьи предусмотрено право Национального банка Украины отозвать банковскую лицензию по собственной инициативе в случае если обнаружено, что документы, представленные для получения банковской лицензии, содержат недостоверную информацию, или если банк не выполнил ни одной банковской опе-

рации в течение года со дня получения банковской лицензии. Таким образом, реализация предоставленного Национальному банку Украины права в связи с приведенными основаниями выходит за пределы банковских отношений неплатежеспособности, поскольку связана с предоставлением недостоверной информации банком или неосуществлением им банковской деятельности вообще, а определенные основания не содержат признаков неплатежеспособности.

Проблемам правового регулирования ликвидации неплатежеспособного банка не уделялось достаточного внимания в юридической науке, в современных условиях отсутствует комплексное исследование этих проблем. Однако есть ряд работ, в которых рассматривались отдельные актуальные вопросы правового регулирования ликвидации неплатежеспособного банка, в частности это работы Г. А. Тосуняна, В. Д. Чернадчука и других.

Целью этой статьи является анализ правового регулирования процедуры ликвидации неплатежеспособного банка как способа его выведения с рынка, выявление проблем такого регулирования и выработки предложений по дальнейшему усовершенствованию правового регулирования ликвидационных банковских отношений.

Изложение основного материала исследования. Ликвидация банка как административная процедура выведе-



ния неплатежеспособного банка с рынка получила нормативную конкретизацию в законах Украины «О банках и банковской деятельности», «О системе гарантирования вкладов физических лиц», а также нормативно-правовых актах Национального банка Украины и Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Предоставленное в ст. 2 Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» определение понятия ликвидации банка как «процедуры прекращения банка как юридического лица в соответствии с законодательством» не раскрывает в полном объеме содержания этого понятия. Однако анализ положений вышеперечисленных законов и подзаконных нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод, что для ликвидации неплатежеспособного или переходного банка характерны следующие признаки:

1) ликвидация неплатежеспособного банка относится к административным процедурам и осуществляется уполномоченным субъектом - Фондом гарантирования вкладов физических лиц;

2) открытие процедуры ликвидации неплатежеспособного или переходного банка является правовым последствием принятия решения Национальным банком Украины об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка по предложению (инициативе) Фонда гарантирования вкладов физических лиц и по другим основаниям, предусмотренным Законом Украины «О банках и банковской деятельности»;

3) ликвидация неплатежеспособного или переходного банка является специальной принудительной формой ликвидации как способа прекращения деятельности банка с целью выведения его с рынка;

4) основанием применения процедуры ликвидации к неплатежеспособному или переходному банку является окончание срока временной администрации и/или невыполнение плана урегулирования;

5) содержанием ликвидации неплатежеспособного или переходного банка является совокупность действий (мероприятий), направленных на выявление и возврат имущества (активов) банка, управление и сохранение этого имущества (активов), инвентаризацию имущества (активов), формирование ликвидационной массы, оценку имущества банка, реализацию имущества активов банка, удовлетворение требований кре-

диторов банка, передачу проданного имущества (активов) банка в управление юридическому лицу, составление ликвидационного баланса и т.п.;

6) ликвидация неплатежеспособного или переходного банка осуществляется единолично специально уполномоченным лицом Фонда гарантирования вкладов физических лиц;

7) применение процедуры ликвидации неплатежеспособного или переходного банка приводит к специфическим правовым последствиям, касающимся неплатежеспособного или переходного банка, его кредиторов и других лиц и направлено на вывод неплатежеспособного банка с рынка и обеспечение интересов вкладчиков и других кредиторов банка, а также достижение целей ликвидационной процедуры;

8) ликвидация неплатежеспособного или переходного банка осуществляется в пределах законодательно установленного срока: не позднее одного года со дня принятия решения о ликвидации банка. Однако, в соответствии с ч. 5 ст. 44 Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц», Фонд имеет право принять решение о продлении ликвидации банка на срок до одного года, а системообразующих банков – на срок до двух лет;

9) результатом ликвидации неплатежеспособного или переходного банка является прекращение юридического лица (банка) внесением записи об этом в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей в соответствии со ст. 53 Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» и ч. 7 ст. 77 Закона Украины «О банках и банковской деятельности»;

10) ликвидация неплатежеспособного или переходного банка представляет собой принудительное коллективное взыскание. Такой признак выводится из анализа ст. 49 Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц», нормы которой регулируют вопросы признания лиц кредиторами и внесении их в реестр акцептированных требований кредиторов и дальнейшем удовлетворении требований к банку в очередности, установленной ч. 1 ст. 52 указанного закона.

С учетом перечисленных признаков можно предложить следующее определение принудительной ликвидации неплатежеспособного или переходного банка как административной процеду-

ры. Ликвидация неплатежеспособного банка – это административная процедура, применяемая к неплатежеспособному или переходному банку Национальным банком Украины по предложению (инициативе) Фонда гарантирования вкладов физических лиц при наличии законодательно определенных оснований, направленная на выведение неплатежеспособного или переходного банка с рынка и удовлетворение требований вкладчиков и других кредиторов этого банка путем продажи имущества банка, входящего в ликвидационную массу, прекращением юридического лица путем внесения записи об этом в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, и непосредственно осуществляется уполномоченным лицом Фонда гарантирования вкладов физических лиц.

Совокупность правовых отношений, составляющих юридическую процедуру, направлена на достижение определенного правового результата, который и является целью этой процедуры. Наличие единой цели в банковских правоотношениях неплатежеспособности составляет ликвидационную процедуру, объединяет их в систему, которой и является эта процедура. Однако наличие во всех правоотношениях, которые составляют ликвидационную процедуру, единой цели не исключает существования у каждого сегмента этих правоотношений своей собственной, непосредственной промежуточной цели. Достижение каждым таким сегментом правоотношений своей непосредственной цели и предопределяет возможность достижения цели всей ликвидационной процедуры. Другими словами, последовательное накопление (изменение) этих уже реализованных промежуточных целей обеспечивает достижение общей цели ликвидационной процедуры. Совокупность правоотношений, составляющих юридическую процедуру, имеет признак системности, обязательно предполагает наличие связей между отдельными элементами этой системы – сегментарными правоотношениями. Взаимосвязь и взаимообусловленность банковских правоотношений неплатежеспособности, сферой развития которых является ликвидационная процедура, проявляется в том, что следующие правоотношения развиваются исключительно после осуществления предыдущих, при этом важным



условием является завершенность предыдущих банковских правоотношений неплатежеспособности. Это позволяет предложить определение ликвидационной процедуры как системы банковских правоотношений неплатежеспособности, которые развиваются в определенной последовательности и направлены на достижение правового результата, а также имеют правовые последствия прекращения деятельности банка как юридического лица.

Проведенный анализ свидетельствует об определенной тождественности понятий ликвидации банка и ликвидационной процедуры банка, однако, будучи во многом сходными, по нашему мнению, их все же нужно разграничивать. Несмотря на то, что они имеют одинаковую цель – прекращение деятельности банка как юридического лица, ликвидацию в широком смысле следует рассматривать как установленный порядок прекращения деятельности неплатежеспособного банка, а ликвидационную процедуру – как систему или совокупность банковских правоотношений неплатежеспособности, где указанный порядок реализуется. Ликвидационная процедура – это процессуальная форма ликвидации неплатежеспособного банка, но в узком понимании их можно считать подобными правовыми явлениями – терминами-синонимами.

Интересным с научной точки зрения является вопрос соотношения терминов «процедура ликвидации» и «ликвидационная процедура». По нашему мнению, они соотносятся как целое и частное, при этом процедура ликвидации включает ликвидационную процедуру. Их соотношение следует рассматривать с позиции внешней и внутренней среды. Ликвидационная процедура осуществляется в пределах внутренней среды банка, она охватывает процессы, происходящие внутри банка с целью его прекращения как юридического лица. В свою очередь, процедура ликвидации включает, кроме ликвидационной процедуры, еще и внешнюю среду, то есть всю совокупность действий уполномоченных субъектов с целью прекращения банка как юридического лица, в частности: внесение предложения Фонда гарантирования вкладов физических лиц Национальному банку Украины об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка, принятие решения Национальным банком Украины

об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка и т.д.

Ликвидационные способы выведения неплатежеспособного банка с рынка, по нашему мнению, это урегулированная нормами права совокупность последовательных действий, направленных на изъятие неплатежеспособного банка с рынка путем его прекращения. Свойством такой совокупности действий является их урегулированность нормами права и их осуществление в определенной последовательности, что обуславливает наличие определенного порядка. Такой порядок ликвидации неплатежеспособного банка определен разделом VIII Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц», главой 16 Закона Украины «О банках и банковской деятельности», а также нормативно-правовыми актами Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Анализ положений указанных законов и нормативно-правовых актов дает основания выделить стадии или этапы принудительной ликвидации неплатежеспособного банка. Исследуя процедуру ликвидации субъектов хозяйствования, Б.М. Поляков выделяет следующие стадии этой процедуры: введение процедуры, выявление и оценка ликвидационной массы, реализация имущества должника, удовлетворение требований кредиторов, утверждение отчета ликвидатора [3, с. 339].

Введение ликвидационной процедуры для неплатежеспособного банка предусматривает осуществление комплекса (совокупности) действий по юридическому оформлению этой процедуры и ее началу. Прежде всего, это выявление и анализ оснований для принудительной ликвидации банка. Такие основания определены Законами Украины «О банках и банковской деятельности» и «О системе гарантирования вкладов физических лиц». Анализ указанных законов дает основания для вывода о закреплении сложной юридической конструкции (правовой модели юридического факта возникновения ликвидационных банковских правоотношений неплатежеспособности). Поскольку конструкция гипотезы нормы банковского права сформулирована в виде таких определений как «в случае истечения срока временной администрации и/или невыполнения плана урегулирования», «по другим основаниям, предусмотренным настоящим Законом» (ч. 2 ст. 44 Закона Украины

«О системе гарантирования вкладов физических лиц»), «если в течение трех месяцев со дня его образования переходный банк не продан инвестору, Фонд не позднее дня, следующего за днем окончания установленного срока, вносит Национальному банку Украины предложение о ликвидации переходного банка» (ч. 21 ст. 42 Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц»), то можно говорить о сложном альтернативном юридическом факте. Хотя последнее основание изложено как юридический факт-правоотношение: факт не завершения процедуры продажи переходного банка инвестору в течение трех месяцев является юридическим фактом трансформации санационного банковского правоотношения в ликвидационное банковское правоотношение неплатежеспособности. Учитывая разбросанность оснований принудительной ликвидации неплатежеспособного банка по тексту закона, представляется, что было бы целесообразно предоставить их перечень в одной статье.

Выявление или установление оснований ликвидации неплатежеспособного банка требует их юридического закрепления и дальнейшего юридического оформления в установленной законодательством форме индивидуального акта применения нормы банковского права. Таким актом является решение Национального банка Украины об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка (субъект принятия решения), принятию которого предшествует предложение Фонда гарантирования вкладов физических лиц (субъект инициирования процедуры ликвидации неплатежеспособного банка), а следствием принятия является назначение уполномоченного лица Фонда (непосредственный субъект-исполнитель). Если установление оснований ликвидации неплатежеспособного банка является процессом познания объективной действительности – банковской деятельности, ее сопоставление с гипотезами норм, устанавливающих основания ликвидации, их оценки, то принятие решения является результатом такого познания и оценки.

Введение ликвидационной процедуры предусматривает обязательную публикацию объявления о ликвидации неплатежеспособного банка. Такая публикация имеет целью ознакомить неограниченный круг клиентов банка и



других субъектов с принятым решением, выявить кредиторов банка, заявить их требования за исключением требований физических лиц-вкладчиков в пределах гарантированной Фондом суммы возмещения по вкладам. Значение опубликования, как утверждает В. Б. Поляков, заключается в том, что кредиторы должны знать правовые последствия сотрудничества с лицом, которое признано банкротом [3, с. 339], а в нашем случае и с представителем Фонда. Со дня назначения уполномоченного лица Фонда прекращаются все полномочия органов управления банком (общего собрания, наблюдательного совета и правления (совета директоров) и органов контроля (ревизионной комиссии и внутреннего аудита). Если же у ликвидируемого банка была временная администрация, то со дня принятия решения об отзыве банковской лицензии, деятельность финансового учреждения завершается окончанием технологического цикла конкретных операций в случае, если это будет способствовать сохранению или увеличению ликвидационной массы, а срок исполнения всех денежных обязательств банка и обязательства по уплате налогов и сборов (обязательных платежей) считается наступившим; прекращается начисление процентов, неустойки (штрафа, пени) и применение других санкций по всем видам задолженности банка; сведения о финансовом положении банка перестают быть конфиденциальными или составлять банковскую тайну; заключение сделок, связанных с отчуждением имущества банка или передачей его имущества третьим лицам, допускается в порядке, предусмотренном ст. 51 Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц»; теряют силу публичные обременения или ограничения на распоряжение (в том числе аресты) любым имуществом (средствами) банка. Наложение новых обременений или ограничений на имущество банка не допускается.

Второй стадией процедуры ликвидации банка следует признать выявление и установление требований кредиторов (формирование реестра акцептированных требований кредиторов). Кредиторы имеют право в течение 30 дней со дня опубликования сведений об отзыве банковской лицензии, ликвидации банка и назначении уполномоченного лица Фонда заявить этому уполномоченному лицу о своих требо-

ваниях к банку, за исключением физических лиц-вкладчиков банка.

Третьей стадией, по нашему мнению, является формирование ликвидационной массы. В предыдущей редакции Закона Украины «О банках и банковской деятельности» ликвидационная масса была определена как «все виды имущественных активов (имущество и имущественные права) банка, принадлежащих ему на праве собственности на день открытия ликвидационной процедуры, и выявленных в ходе ликвидации» [4, с. 341]. Учитывая отсутствие определения понятия «ликвидационная масса банка», можно предложить такое ее определение: все виды имущественных активов (имущество и имущественные права) банка, принадлежащие ему на правах собственности на день открытия ликвидационной процедуры и выявленные в ходе ликвидации за исключением тех, которые не подлежат включению в соответствии с законодательством. Следующей, четвертой, стадией ликвидации банка является реализация его имущества, целью которой можно считать накопление средств для направления их в установленном порядке и очередности на удовлетворение требований кредиторов.

Выводы. По правовой сути ликвидация банка является срочным процессом, который продолжается в течение определенного периода и имеет свое начало и конец. Завершение процедуры ликвидации, на чем акцентируется внимание в научно-практическом комментарии, означает прекращение его деятельности [4, с. 341]. Итак, последней стадией процедуры ликвидации является ее завершение. На этом этапе происходит составление уполномоченным лицом Фонда ликвидационного баланса и его утверждение исполнительной дирекцией Фонда; внесение записи о ликвидации банка в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей; направление Национальному банку Украины отчета уполномоченного лица Фонда о завершении ликвидации банка. Внесение записи в Единый государственный реестр является юридическим фактом прекращения банка как юридического лица и имеет правовые последствия.

После завершения ликвидации, утверждения отчета ликвидатора и исключения банка из Реестра могут

быть обнаружены активы банка. Такая ситуация не урегулирована нормами украинского законодательства. Полезным с этой точки зрения может быть, по нашему мнению, опыт Республики Молдова [5], законодательством которой предусмотрено восстановление процесса ликвидации. Поэтому считаем, что в украинском законодательстве следует предусмотреть правило, согласно которому в случае если после утверждения отчета уполномоченного лица Фонда или исключения банка из Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц-предпринимателей было выявлено какое-либо имущество (активы) банка, Национальный банк Украины, по заявлению Фонда, кредиторов или собственной инициативе, может принять решение о возобновлении процедуры ликвидации банка, на основании которого Фонд при необходимости назначает уполномоченное лицо Фонда. Средства, вырученные от реализации выявленного имущества (активов), направляются на погашение требований кредиторов в порядке, установленном законом Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц». В случае полного удовлетворения требований кредиторов указанные средства передаются Фонду. Назначенное уполномоченное лицо Фонда готовит отчет о дополнительно ликвидированном имуществе (активах) и дополнительном погашении требований кредиторов в соответствии с требованиями ст. 53 Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц».

Использованная литература

1. Закон Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» от 23.02.2012 № 4452-VI. В: Ведомости Верховной Рады, 2012, № 50, ст. 564.
2. Закон Украины «О банках и банковской деятельности» от 07.12.2000 № 2121-III. В: Ведомости Верховной Рады, 2001, № 5, ст. 30.
3. Поляков В. М. *Правовые проблемы регулирования несостоятельности (банкротства)*: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.04. К., 2004, 339 с.
4. Закон Украины «О банках и банковской деятельности»: науч.-практ. комментарий. [под. общ. ред. В. С. Стельмаха]. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2006, 341 с.
5. Закон Республики Молдова «О финансовых учреждениях» от 21 июля 1995 года № 550-XIII. В: Monitorul Oficial от 01.01.1996 года, № 1, ст. 334.