

**Общественная
организация «Правовое
государство»
ОТЧЕТ**

Общественная организация "Правовое государство" является современной правозащитной структурой, объединяющей граждан Украины, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Украине на законных основаниях, на основе общности интересов для реализации целей и задач, предусмотренных Уставом и которая не предусматривает получения прибыли от своей деятельности.

Основные направления деятельности общественной организации:

- осуществление общественного контроля за процессом реализации Закона Украины «Об очистке власти», Закона Украины «О восстановлении доверия к судебной власти», Закона Украины «Об обеспечении права на справедливый суд» и соответствующего законодательства;

- внедрение в жизнь положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

- содействие процессу развития правового государства в Украине.

На сегодня организация занимает активную позицию по защите прав вкладчиков и должников действующих банков и банков, находящихся в процессе ликвидации. Следует сказать, что в данной сфере возникла сложная ситуация с защитой прав граждан, как потребителей финансовых услуг, предоставленных банками, которые были признаны неплатежеспособными или находятся в состоянии ликвидации.

Так, с 2014 по 2016 год "лопнуло" более 70 банков. В 2017 году Национальный Банк Украины (далее - НБУ) уже признал неплатежеспособными ПАО "Фортуна-банк" и ПАО "Вектор Банк». На рынке осталось 92 действующих банка. Эксперты прогнозируют, что в 2017 году прекратят свою работу еще 10-15 банков. Конечно, в первую очередь, последствия так называемого «банкопада» испытывают на себе вкладчики ликвидированных банков.

Для примера укажем, что по данным Фонда гарантирования вкладов физических лиц (далее - Фонд), когда в банк «Финансы и кредит» была введена временная администрация, объем вкладов физических лиц в нем составлял 17 млрд грн., а юридических лиц - 4 млрд грн. Вместе с тем на 1 марта 2017 вкладчикам банка "Финансы и кредит" в рамках гарантийной суммы выплачено 9,9 млрд. грн. (94,8% запланированных выплат). То есть было возвращено менее половины общей суммы вкладов.

Данная ситуация обусловлена как проблемами в правовом регулировании данной сферы, так и несогласованностью действий основных регуляторов банковского рынка (НБУ и Фонд).

Анализируя деятельность каждого из них, отметим обстоятельства, свидетельствующие о злоупотреблениях, что в будущем приводят к глобальному нарушению прав и интересов вкладчиков банков.

В Национальном Банке Украины отмечают, что главным основанием для принятия решения о ликвидации того или иного финансового учреждения является несоблюдение им нормативов, а также большой объем кредитов компаниям, которые пользовались услугами банка и были компаниями акционеров. Интересно, что именно соблюдение нормативов, отслеживание структуры собственников банка, осуществление деятельности со связанными лицами банка и т.д. является основной целью банковского надзора, который должен надлежащим образом осуществлять НБУ. Именно своевременное выявление нарушений и адекватное реагирование на них регулятором позволило бы уменьшить количество неплатежеспособных банков.

Так, в ПАО «КБ «Надра» с начала 2014 года зафиксированы многочисленные случаи невыполнения обязательств перед вкладчиками и более 10 случаев невыполнения нормативных показателей. За III квартал работы банк отчитался об уровне текущей ликвидности - 20,87%, за IV квартал - 33,96% (при норме не менее 40%).

Несмотря на это, Нацбанк только с 6 февраля 2015 года признал ПАО «КБ» Надра» неплатежеспособным и ввел временную администрацию Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Указанное противоречит ст. 76 Закона Украины «О банках и банковской деятельности», которая предусматривает, что невыполнение банком в течение 10 рабочих дней подряд 10% и более своих обязательств перед вкладчиками и другими кредиторами позволяет регулятору признавать его неплатежеспособным. Кроме того, за время задержки НБУ с признанием учреждения неплатежеспособным владельцы банков успевают выводить основные объемы активов. Вместе с тем есть и другая сторона процедуры очистки банковского рынка. Примером может стать признан 12 февраля 2015 неплатежеспособным ПАО «Энергобанк», показатели которого были в рамках установленных норм в течение всего года.

Наряду с почти ликвидированным ПАО «Энергобанк», можно рассмотреть показатели несколько большего и до сих пор действующего ПАО «Укрсоцбанк», у которого из пяти основных нормативных показателей 2014 года выявлены проблемы с тремя (Н2, Н3, Н7).

То есть, такой критерий как несоответствие нормативных показателей может применяться в качестве гибкого основания для вывода банков с рынка и тем самым продвижения коррупционных интересов.

Анализируя деятельность Фонда гарантирования вкладов физических лиц, следует отметить следующее.

В соответствии с п. п. 1.1. главы II Положение о выводе неплатежеспособного банка с рынка от 5 июля 2012 №2, вывод неплатежеспособного банка с рынка осуществляется Фондом одним из следующих способов: ликвидация банка с возмещением со стороны Фонда средств по вкладам физических лиц; ликвидация банка с отчуждением в процессе ликвидации всех или части его активов и обязательств в пользу принимающего банка; отчуждение всех или части активов и обязательств неплатежеспособного банка в пользу принимающего банка с отзывом банковской лицензии неплатежеспособного банка и последующей его ликвидацией; создание и продажа инвестору переходного банка с передачей ему активов и обязательств неплатежеспособного банка и последующей ликвидацией неплатежеспособного банка; продажа неплатежеспособного банка инвестору.


Однако, несмотря на установленный законодательством широкий спектр вариантов вывода неплатежеспособных банков, учитывая низкое качество активов неплатежеспособных банков, крайне ограниченное количество платежеспособных инвесторов на рынке и недостаточную четкость процедур отчуждения реструктуризации банковских активов уполномоченными лицами Фонда, в абсолютном большинстве случаев вывода неплатежеспособных банков с рынка осуществляется путем их ликвидации с выплатой вкладов в пределах гарантированной суммы. Вместе с тем, масштабный вывод «игроков» из банковского сектора нагружает финансовыми обязанностями ФГВФЛ в объеме, с которым сегодня он не в состоянии справиться.

Так, согласно отчету Фонда гарантирования вкладов физических лиц за 2015 год, в связи с тем, что в течение 2015 года осуществлялось вывод с рынка 67 неплатежеспособных банков с общей суммой возмещений вкладчикам гарантированной суммы около 74,5 млрд. грн, ФГВФЛ было предоставлено в качества кредитов от Кабинета Министров Украины за счет Государственного бюджета Украины облигации внутреннего государственного займа на общую сумму 41,5 млрд. грн.

Анализируя положения Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» можно определить, что целью деятельности Фонда является защита прав и законных интересов вкладчиков банков, укрепление доверия к банковской системе Украины, стимулирование привлечения средств в банковскую систему Украины, обеспечение эффективной процедуры выведения неплатежеспособных банков с рынка и ликвидации банков. Однако, несмотря на это Фонд также неохотно выполняет свои функции. За период повального банкротства банков, имея доступ к достоверной информации о «вымывании» денежных средств самими же акционерами банка, Фонд не довел до положительного результата ни одно судебное дело о привлечении владельцев банка к ответственности, хотя такие полномочия им предоставлены законом. Вот и получается, что Фонд фактически осуществляет выплаты за счет налогоплательщиков, которые добросовестно платят налоги в государственный бюджет, а КМУ предоставляет их потом Фонду, и вместо того, чтобы улучшить социальное обеспечение граждан осуществляется финансирование регуляторов банковского рынка, которые с тем же регулированием справиться не могут.

То есть, на сегодня в Украине сформировалась такая процедура вывода неплатежеспособных банков, которая никоим образом не учитывает права и интересы вкладчиков банков.

Вышеупомянутые проблемы обусловлены более глобальной конституционной проблемой, суть которой заключается в отсутствии четкого правового определения деятельности регуляторов банковского рынка, в частности в отсутствии четкого разграничения прав, обязанностей, полномочий и ответственности между Национальным Банком Украины и Фондом гарантирования вкладов физических лиц.

 Исследование данного вопроса осуществляется Конституционным Судом Украины, в производстве которого рассматривается конституционное представление Верховного Суда

Украины о соответствии (конституционности) Закона Украины "О системе гарантирования вкладов физических лиц" (далее - Закон №4452-VI) положениям статьи 6, части первой статьи 8, части четвертой статьи 13, статей 21, 22, частей первой, четвертой, пятой статьи 41 Конституции Украины.

Рассматривая данную проблему более подробно, следует отметить, что 23 февраля 2012 Верховная Рада Украины приняла Закон Украины № 4452-VI «О системе гарантирования вкладов физических лиц», который вступил в силу с 22 сентября 2012 года. Положениями Закона № 4452-VI изменен подход к системе гарантирования вкладов физических лиц. В частности, до принятия Закона №4452- VI регуляторы финансового рынка (Национальный банк Украины, Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку и Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг) имели все полномочия по осуществлению надзора и регулирования деятельности финансовых посредников, которые находятся в сфере их влияния. С введением в действие Закона №4452-VI значительная часть функций по надзору и регулированию деятельности неплатежеспособных банков, а также полномочия по осуществлению ликвидации банков перешли от Национального банка Украины к Фонду гарантирования вкладов физических лиц. То есть, после того как банк отнесен к категории неплатежеспособных, полное и исключительное право управлять банком и решать все вопросы по его дальнейшей деятельности имеет Фонд.

Таким образом, в Украине появился четвертый регулятор рынка финансовых услуг.

Согласно статье 6 Конституции Украины, государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины.

Разделение государственной власти является структурной дифференциацией трех равнозначных основных функций государства: законодательной, исполнительной, судебной. Он отражает функциональную определенность каждого из государственных органов, предполагает не только разграничение их полномочий, но и их взаимодействие, систему взаимных сдержек и противовесов, которые имеют целью обеспечения их сотрудничества как единой государственной власти.

Принцип разделения государственной власти приобретает смысл только при том условии, когда все органы государственной власти действуют в рамках единого правового поля. Это означает, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией Украины пределах и в соответствии с законами Украины. Неуклонное соблюдение органами законодательной, исполнительной и судебной власти Конституции и законов Украины обеспечивает реализацию принципа разделения власти и является залогом их единства, важной предпосылкой стабильности, поддержания гражданского мира и согласия в государстве (абзац четвертый пункта 4.1. Решения Конституционного Суда Украины от 1 апреля 2008 № 4-рп / 2008).

Пленум Верховного Суда Украины считает, что Закон №4452-VI по своему содержанию нарушает положения статьи 6 Конституции Украины, наделяя Фонд полномочиями по сути регулирования банковской деятельности в Украине, то есть полномочиями и функциями органа государственной власти, которым по своей сути Фонд не является.

Согласно статье 2 Закона Украины от 20 мая 1999 года № 679-XIV «О Национальном банке Украины» Национальный банк Украины является центральным банком Украины, особым центральным органом государственного управления, юридический статус, задачи, функции, полномочия и принципы организации которого определяются Конституцией Украины, настоящим Законом и другими законами Украины. Согласно части шестой статьи 4 Закона Украины от 7 декабря 2000 года № 2121-III «О банках и банковской деятельности», Национальный банк Украины осуществляет регулирование и банковский надзор в соответствии с положениями Конституции Украины, настоящего Закона, Закона Украины «О Национальном банке Украины», других законодательных актов Украины и нормативно-правовых актов Национального банка Украины.

Анализ указанных положений законов указывает на особое положение Национального Банка Украины как основного органа, наделенного властными полномочиями в сфере денежно-кредитной деятельности нашего государства.



В то же время Фонд, который является юридическим лицом, однако не является органом государственной власти, наделенный тождественными властными полномочиями в сфере денежно-кредитной системы и банковской деятельности. Такие полномочия Фонда определены статьей 6, разделами VI и VIII Закона № 4452-VI.

Фонд выступает субъектом, который не подчиняется ни одному властному органу или учреждению, а лишь сотрудничает и координирует свою деятельность, в том числе с Национальным Банком Украины (раздел IX Закона № 4452-VI), фактически осуществляя функции последнего.

Изложенное дает основания для вывода, что положениями Закона № 4452-VI нарушается принцип разделения государственной власти, определенный статьей 6 Основного Закона Украины, и принцип верховенства права, который требует, чтобы законы и другие нормативно-правовые акты принимались на основании Конституции Украины и должны соответствовать ей.

Несмотря на установленную цель Закона № 4452-VI - защита прав и законных интересов вкладчиков банков, укрепление доверия к банковской системе Украины, стимулирование привлечения средств в банковскую систему Украины - его практическое применение в неплатежеспособных банках ставит вкладчиков банка в неравные условия при возмещении депозитных средств, допускает применения различных подходов в обязательственных отношениях с кредиторами и заемщиками банка. В частности, статьей 26 этого Закона определено, что Фонд возмещает средства в размере вклада, включая проценты, начисленные на день начала процедуры вывода Фондом банка с рынка, но не более суммы предельного размера возмещения средств по вкладам, установленного на дату принятия такого решения, независимо от количества вкладов в одном банке. Сумма предельного размера возмещения средств по вкладам не может быть меньше 200 000 гривен. Административный совет Фонда не вправе принимать решение об уменьшении предельной суммы возмещения средств по вкладам. Анализ положений указанной статьи позволяет сделать вывод, что вкладчики получают свои средства по вкладу и гарантированную сумму в 200 000 гривен во время действия временной администрации.

Однако, совершив системный анализ Закона № 4452-VI, вывод относительно безусловного возмещения гарантированной суммы опровергается, в частности, положениями статьи 36 настоящего Закона, согласно пункту 1 части пятой и пунктом 1 части шестой которой определено, что во время действия временной администрации выплаты средств по вкладам вкладчиков, срок которых истек, и по договорам банковского счета вкладчиков осуществляются в пределах суммы возмещения, которая гарантируется Фондом.

При таких условиях лицам, сумма вкладов которых превышает 200 000 гривен, а также по вкладам, срок действия банковского договора которых не истек до введения временной администрации, средства возвращаются только после осуществления мероприятий по выводу неплатежеспособного банка с рынка, чем ограничиваются их права, поскольку право частной собственности на вклад де-юре сохраняется, однако де-факто проведены Фондом процедуры могут быть неэффективными, а средства - так и не возвращены.

Частью первой статьи 52 Закона № 4452-VI установлена очередность и порядок удовлетворения требований к банку, оплату расходов и осуществления платежей. Средства, направляются в следующей очередности:

- 1) обязательства, возникшие вследствие причинения вреда жизни и здоровью граждан;
- 2) денежные требования по заработной плате, возникшие из обязательств банка перед работниками до принятия решения об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка;
- 3) требования Фонда, возникшие в случаях, определенных этим Законом, в том числе покрытие расходов Фонда, предусмотренных пунктом 7 части второй статьи 20 настоящего Закона, расходов, связанных с консолидированной продажей активов Фондом;
- 4) требования вкладчиков - физических лиц (в том числе физических лиц - предпринимателей), которые не являются связанными лицами банка, в части, превышающей сумму, выплаченную Фондом;
- 5) требования Национального Банка Украины, возникшие в результате снижения стоимости залога, предоставленного для обеспечения кредитов рефинансирования;



6) требования физических лиц (в том числе физических лиц - предпринимателей), которые не являются связанными лицами банка, платежи которых или платежи на имя которых блокируются

7) требования других вкладчиков, которые не являются связанными лицами банка, юридических лиц - клиентов банка, которые не являются связанными лицами банка;

8) другие требования, кроме требований по субординированному долгу;

9) требования кредиторов банка (физических лиц, в том числе физических лиц - предпринимателей, а также юридических лиц), которые являются связанными лицами банка;

10) требования по субординированному долгу.

Анализ данной статьи дает основания утверждать о нарушении указанной очередности равенства прав и свобод вкладчиков. Так, лица, срок действия договора банковского вклада которых не истек на момент введения временной администрации, а следовательно, при ее действии Фондом не выплачено никаких средств, принадлежит согласно указанной статье к пункту 8, то есть фактически к одной из последних очередей получения средств по вкладам.

Анализируя вопрос очередности в ретроспективном аспекте, следует отметить, что такая ситуация сложилась вследствие того, что до 24 июля 2009 года в Украине действовала статья 96 Закона Украины «О банках и банковской деятельности», которой было установлено очередность по возврату средств вкладчиков при применении ликвидационной процедуры банка. В 2009 году такую очередность была изменена путем внесения изменений в статью 96 указанного Закона. Так, к 2009 году требования вкладчиков занимали третью и четвертую очередь, а требования Фонда - пятую очередь. В соответствии со статьей 96 Закона Украины от 7 декабря 2000 «О банках и банковской деятельности» № 2121-III в редакции от 24 июля 2009 требования Фонда заняли третью очередь, а требования вкладчиков - физических лиц - четвертую. То есть Закон № 4452-VI вступил в силу, а до этого времени гарантирования вкладов физических лиц регулировалось Законом Украины от 20 сентября 2001 года № 2740-III «О Фонде гарантирования вкладов физических лиц» и Законом № 2121-III, статья 96 которого предусматривала упомянутую выше очередность. Вместе с тем в противовес Закона № 4452-VI, положениями Закона Украины № 2740-III «О фонде гарантирования вкладов физических лиц» и Закона № 2121-III не предполагалось полномочий Фонда по осуществлению нормативного регулирования системы гарантирования вкладов физических лиц (Фонд принимает нормативно-правовые акты по вопросам, отнесенным к его полномочиям, которые являются обязательными для выполнения банками, юридическими и физическими лицами), вывода неплатежеспособных банков с рынка, введение временной администрации банка, ликвидации банка. Такие полномочия осуществлялись Национальным Банком Украины в соответствии с Законом № 2121-III в редакции до вступления в силу Закона № 4452-VI. С вступлением в силу Закона № 4452-VI 22 сентября 2012 утратил силу Закон Украины «О Фонде гарантирования вкладов физических лиц», а также был исключен ряд статей Закона Украины № 2121-III, в частности статью 96. Однако положение относительно очередности, отражены в статье 52 действующего Закона № 4452-VI, аналогичные статьи 96 Закона Украины «О банках и банковской деятельности» в редакции с изменениями от 24 июля 2009 года: требования Фонда - 3 очередь, требования вкладчиков - физических лиц в части, что превышает сумму, выплаченную Фондом - 4.

Анализ указанных статей свидетельствует о существенном сужении прав вкладчиков именно положениями Закона № 4452-VI, которым при сохранении установленной предыдущим Законом очередности Фонд получил качественно новый статус и полномочия, в том числе по возврату целевого займа банка, предоставленной в течение осуществления временной администрации по целью обеспечения покрытия расходов в соответствии с пунктом 7 части второй статьи 20 настоящего Закона и по покрытию расходов, связанных с консолидированным продажей активов Фондом. Изложенное свидетельствует о нарушении прав вкладчиков, в том числе 8, 6 и 4 очередей, выплаты по которым вообще могут не осуществиться Фондом. То есть до вступления в силу Закона № 4452-VI одной юридическому лицу, в том числе и Фонда, не предоставлялись полномочия по фактическому распоряжению средствами от реализации имущества банков, в том числе и в отношении средств вкладчиков. Итак, законами Украины № 2740-III «О фонде гарантирования вкладов физических лиц» и Законом № 2121-III, в отличие от действующего Закона № 4452-VI, не было предусмотрено основных принципов, практическая реализация которых приводила к противоправного

лишения права собственности, гарантированного частью четвертой статьи 41 Конституции Украины.