

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури виведення з ринку банку в умовах воєнного стану

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну продовжує створювати економічні, соціальні, фінансові ризики фактично у всіх сферах життєдіяльності держави, яка вже більше року щодня протистоїть таким викликам, зокрема шляхом запровадження превентивних механізмів або механізмів боротьби із кризами, що вже настали.

З огляду на об'єктивні обставини, викликані війною, банки також зіштовхнулися з проблемами, які у мирні часи стали б беззаперечними підставами для віднесення їх до категорії проблемних та/або неплатоспроможних. Розуміючи це та намагаючись зберегти фінансову систему від потрясінь, законодавцем було призупинено дію окремих положень статей 75 та 76 Закону України "Про банки і банківську діяльність"¹, які покладали на Національний банк України обов'язок приймати рішення про віднесення банку до категорії проблемних або неплатоспроможних відповідно до певних критеріїв.

Крім того, враховуючи важливість для фінансової системи країни системно важливих банків, 6 жовтня 2022 року парламентом було ухвалено Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей виведення з ринку системно важливого банку в умовах воєнного стану" № 2643-ІХ, який упровадив особливу процедуру виведення з ринку системно важливого банку за участі держави у разі втрати ним ліквідності протягом дії воєнного стану в Україні. Цей Закон дозволяє невідчутно для вкладників та інших кредиторів "урятувати" такий банк, зважаючи на можливий вплив проблем у такому банку на систему у цілому, шляхом його націоналізації державою та зберегти стабільність фінансової системи у цілому.

Водночас, війна продовжує загрожувати фінансовій стійкості банківської системи. Однією із таких загроз є застосування до власників істотної участі у банках санкцій іноземними державами (крім держави-агресора), міждержавними об'єднаннями, міжнародними організаціями та/або застосування санкцій відповідно до Закону України "Про санкції", що в свою чергу загрожуює інтересам вкладників та інших кредиторів банку з огляду на таке.

¹ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» № 2120-ІХ від 15 березня 2022 року

Відповідно до статей 14 та 19 Закону України "Про банки і банківську діяльність" власники істотної участі у банку повинні мати бездоганну ділову репутацію та задовільний фінансовий/майновий стан зобов'язані протягом усього часу, упродовж якого вони мають істотну участь у банку. Крім того, варто також звернути увагу, що найпоширенішим видом застосовуваних санкцій є блокування активів підсанкційної особи. Зазначене має наслідком те, що підсанкційна особа фактично перестає відповідати вищезазначеним вимогам до власників істотної участі у банку, адже її ділова репутація перестає бути бездоганною, а її фінансовий/майновий стан – задовільним.

При цьому, приписи Закону України "Про банки і банківську діяльність" зобов'язують кожного власника істотної участі в банку на постійній основі підтримувати належний рівень капіталу банку (стаття 35), а також вживати своєчасних заходів для запобігання настанню неплатоспроможності банку (стаття 58). Фактично це означає, що власники істотної участі в банку, перебуваючи під санкціями, будуть нездатні докапіталізувати банк у разі необхідності, що може призвести до погіршення економічних показників банку, невиконання банком власних зобов'язань перед кредиторами та вкладниками банку та матиме негативний вплив на забезпечення стабільності банківської системи.

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну є вагомою підставою застосування санкцій іноземними державами/ Україною/ міжнародними організаціями до суб'єктів, які пов'язані з державами, що здійснюють збройну агресію проти України. Таке застосування санкцій стало поширеним та часто застосовуваним превентивним заходом, який дозволяє, зокрема мінімізувати ризики для фінансової системи України та створює можливість конфісковувати та реалізовувати майно громадян і юридичних осіб, що мають відношення до держав-агресорів, на користь України. Практика застосування санкцій викликає необхідність встановити пряму заборону підсанкційним особам набувати та збільшувати істотну участь у банках України та запровадити правові підстави для прийняття Національним банком України рішень про таку заборону в разі наявності певного наміру підсанкційними особами.

Необхідність ухвалення пропонованих законопроектів змін підтверджується наявною міжнародною практикою, яка також має приклади заборони підсанкційній особі бути власником істотної участі у банку. Так, законодавство США, Канади, Великої Британії забороняє громадянам та компаніям мати фінансові відносини з особами, що перебувають під санкціями, в тому числі володіти власністю або контролювати фінансові інтереси у таких осіб. У разі порушення заборон на фінансові операції з особами, що перебувають під санкціями, банк може стати об'єктом відповідних адміністративних або кримінальних санкцій. Такі санкції можуть включати штрафи, позбавлення ліцензій на здійснення банківської діяльності, а також інші обмеження, а

законодавчі приписи мають намір попередити збитки банку, псування його репутації та зниження його фінансової стійкості.

Отже, у разі прийняття законопроекту Національний банк України матиме ефективний механізм впливу на підсанкційних осіб, що є власниками істотної участі у банку та які, з огляду на застосування до них санкцій, не відповідатимуть вимогам Національного банку України, зокрема щодо ділової репутації. Застосовані санкції ставлять під сумнів платоспроможність підсанкційних осіб і можливість виконання ними грошових зобов'язань, що в подальшому може призвести до невідповідності майнового стану вимогам закону щодо підтримки належного рівня капіталу банку. Тож Національний банк України матиме можливість відмовляти в допуску підсанкційних осіб до володіння істотною участю в банках України.

Законопроект направлений на протидію зазначеним вище ризикам, зокрема шляхом надання Національному банку України повноважень за певних обставин, пов'язаних із застосуванням санкцій до банку та/або власників істотної участі у банку, прийняти рішення про:

заборону підсанкційній особі (фізичній та/або юридичній особі) набувати або збільшувати істотну участь в банку;

відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку (що не визначений системно важливим) або про виведення з ринку системно важливого банку.

При цьому, враховуючи існування різноманітних за своєю направленістю санкцій (окрім блокування активів є також такі санкції як відмова в наданні та скасування віз резидентам іноземних держав, позбавлення державних нагород тощо), обов'язковою умовою для застосування Національним банком України заходів впливу, зокрема прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку (що не визначений системно важливим) або про виведення з ринку системно важливого банку, є наявність загрози інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи через позбавлення/обмеження права особи, до якої застосовано санкції, розпоряджатись активами.

Також, слід брати до уваги, що процедура прийняття Національним банком України рішення про застосування заходів впливу відповідно до приписів статті 73 Закону України "Про банки і банківську діяльність" передбачає запрошення уповноваженої особи (уповноважених осіб) банку для надання пояснень/заперечень, отже вищевказане рішення Національного банку України не стане несподіванкою для банку, його власників та керівників.

Варто наголосити і на тому, що пропозиція покласти на Національний банк України вищезазначені повноваження, зокрема щодо відкликання банківської ліцензії та ліквідацію/виведення з ринку банку, який або власники істотної участі

у якому є підсанкційними особами, є тимчасовими та можуть бути реалізовані лише протягом дії воєнного стану в Україні.

Важливо розуміти, що воєнний стан є специфічним періодом, під час якого державні органи наділяються особливими повноваженнями, що насамперед покликані відвернути загрозу, дати відсіч збройній агресії, забезпечити національну безпеку, усунути небезпеку державній незалежності, територіальній цілісності країни, в тому числі шляхом обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб (стаття 1 Закону України "Про правовий режим воєнного стану").

При цьому, з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави Україною можуть також застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (стаття 1 Закону України "Про санкції").

Збройна агресія російської федерації проти України є чинником, який змусив країну та іноземні держави реагувати тими чи іншими заходами з метою здійснення економічного тиску на державу-агресора та пов'язаних із нею осіб, що має на меті не покарати останніх, а змусити припинити подальшу агресію та дії, що її фінансують.

Застосування до осіб, які є власниками істотної участі у банках, міжнародних та національних санкцій є прямим наслідком збройної агресії, і Національний банк України як регулятор має бути наділений відповідними інструментами реагування на такі події, що, як вже було зазначено вище, негативно впливають на банк та його фінансовий стан, та, як наслідок, на клієнтів банку, зокрема його вкладників та інших кредиторів. Варто звернути увагу, що інтереси вкладників банків належним чином захищені. У разі прийняття Національним банком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку, у тому числі відповідно до запропонованих законопроектів підстав (застосування санкцій до банків або власників істотної участі у ньому) реалізовуватимуться чинні положення Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб", а Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, як уповноважена установа, розпочне здійснювати передбачені зазначеним законом заходи, в першу чергу пов'язані з відшкодуванням коштів за вкладами фізичним особам та фізичним особам-підприємцям. При цьому, згідно із законодавством, на час війни такі відшкодування здійснюються Фондом гарантування вкладів фізичних осіб у повному розмірі вкладу, включаючи відсотки, нараховані станом на кінець дня, що передує дню початку процедури виведення банку з ринку.

У той же час, прийняття Національним банком України рішення про виведення з ринку системно важливого банку у зв'язку із застосуванням до нього або до власників істотної участі у ньому санкцій та за умови, якщо держава погодилась брати участь у такому виведенні, фактично свідчить про початок процедури націоналізації такого банку. Це означає, що такий системно важливий банк продовжує функціонувати на ринку та виконувати свої зобов'язання перед всіма клієнтами, у тому числі перед вкладниками, тоді як відбувається процес заміни його власника(ів) на державу. Тому вкладники, як найбільш незахищена категорія клієнтів банків, не відчують на собі негативних наслідків від прийняття регулятором указанного рішення, адже це і є головною метою його прийняття – захист інтересів вкладників від можливої дестабілізації фінансового стану банку у зв'язку із застосуванням до нього чи до власників істотної участі у ньому санкцій.

У разі, якщо держава відмовиться брати участь у виведенні системно важливого банку з ринку, можливість чого передбачена законом, положення законопроекту наділяють Фонд гарантування вкладів фізичних осіб повноваженнями застосувати заходи, передбачені розділом VII "Тимчасова адміністрація" Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб", та виводити такий банк з ринку у загальному порядку. Як було вже зазначено вище, така ситуація також не наражає на ризик втрати коштів вкладниками, адже під час воєнного стану всі вклади відшкодовуються у повному обсязі.

Можливість оскарження рішень Національного банку України передбачена законодавством (частина перша статті 79 Закону України "Про банки і банківську діяльність", водночас, з урахуванням обставин, за яких запроваджується зазначений інструментарій Національного банку, законопроект пропонує встановити, що відшкодування збитків, яких особи зазнали внаслідок ліквідації або націоналізації банку, може бути здійснене виключно за рахунок коштів держави-агресора, агресія з боку якої фактично і стала підставою для вжиття Національним банком певних заходів. Це очевидно, що військова агресія є прямою причиною відкликання ліцензії в банку з підсанкційним власником або виведення системно важливого банку з таким власником під час війни, тож ліквідація банку або націоналізація системно важливого банку/виведення його з ринку з метою збереження фінансової стабільності та захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банку, є закономірним наслідком такої військової агресії. Цілком логічним є і те, що обов'язок відшкодування шкоди особам, що зазнали збитків внаслідок таких рішень, має покладатися на країну-агресора, а не на Україну, щодо якої здійснено акт військової агресії.

З огляду на зазначене, вбачається, що запропоновані законопроектом законодавчі зміни здатні досягти основної його мети, що полягає у забезпеченні

стабільності банківської системи в умовах воєнного стану, і при цьому забезпечити належний захист прав та інтересів вкладників та інших кредиторів банку.

2. Мета законопроекту

Метою законопроекту є забезпечення стабільності банківської системи в умовах воєнного стану, запровадженого в Україні у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, а також захист прав та інтересів вкладників та інших кредиторів банків.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроект пропонує удосконалити чинне законодавство в частині запровадження можливості впливу на банки, які або власники істотної участі у яких є особами, до яких застосовано санкції.

Так, пропонується внести зміни до Закону України "Про банки і банківську діяльність", якими:

- установити заборону підсанкційній особі набувати та/або збільшувати істотну участь у банку;

- визначити підставу для прийняття Національним банком України рішення про заборону набувати або збільшувати істотну участь у банку підсанкційній особі;

- визначити підставою для застосування Національним банком України заходів впливу до банку, якщо до банку або власника істотної участі у ньому застосовані санкції (за умови, що такі обставини становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи через позбавлення/обмеження права особи, до якої застосовано блокуючі санкції, розпоряджатись активами);

- на час дії воєнного стану наділити Національний банк України повноваженнями прийняти щодо банку, який або власник істотної участі у якому знаходиться під санкціями (за умови, що такі обставини становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи через позбавлення/обмеження права особи, до якої застосовано блокуючі санкції, розпоряджатись активами) одне з таких рішень:

 - про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку, що не визначений Національним банком України системно важливим;

 - про виведення з ринку системно важливого банку. При цьому, у разі прийняття Національним банком України такого рішення системно важливий банк виводитиметься з ринку відповідно до Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" з урахуванням особливостей, установлених пунктом 23 Розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" цього Закону.

Водночас, пропонується удосконалити положення пункту 23 Розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб" шляхом:

запровадження можливості виведення системно важливого банку з ринку за відсутності у нього ознак неплатоспроможності (у разі застосування до банку або власника істотної участі у ньому блокуючих санкції);

уточнення, що 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 та підпорядковані їм підприємства та організації, 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 заходи, аналогічні з тими, що такі особи здійснюють/виконують/проводять/вживають при виведенні неплатоспроможного банку з ринку, у тому числі за участю держави;

уточнення процедури призначення Фондом керівників банку протягом процедури виведення системно важливого банку з ринку за участю держави;

наділення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб повноваженнями з виведення системно важливого банку з ринку відповідно до чинних процедур у випадку відмови Кабінету Міністрів України прийняти рішення про участь держави у такому виведенні.

При цьому, законопроект пропонує закріпити норму, якою передбачити можливість відшкодування особам збитків, яких вони зазнали внаслідок ліквідації банку або виведення з ринку системно важливого банку, виключно за рахунок коштів держави-агресора.

З метою забезпечення комплексного підходу для впровадження зазначених вище змін, законопроект також пропонує внести зміни до Прикінцевих положень Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України, якими встановити, що єдиним способом захисту прав осіб, які зазнали збитків внаслідок ліквідації банку або виведення з ринку системно важливого банку з підстав, визначених пунктом 15 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про банки і банківську діяльність", є відшкодування завданої шкоди виключно за рахунок коштів держави-агресора.

Крім того, пропонується також внести зміни до Прикінцевих положень Кодексу адміністративного судочинства України, якими поширити положення статті 266¹ зазначеного законодавчого акту на провадження у справах щодо оскарження рішень Національного банку України про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку або про виведення з ринку системно важливого банку з підстав, визначених пунктом 15 розділу VII "Прикінцеві положення"

Закону України "Про банки і банківську діяльність", при цьому передбачивши, що відшкодування збитків, завданих особам зазначеними рішеннями, може здійснюватися виключно за рахунок коштів держави-агресора.

Серед іншого, законопроект на час дії воєнного стану також пропонує закріпити фіксований (на рівні 6 середніх заробітних плат) максимальний розмір компенсаційних виплат (або іншої вихідної допомоги), який може бути виплачений керівникам, іншим посадовим особам чи працівникам банку у разі припинення трудового договору (контракту) або цивільно-правового договору із ними. Пропонований максимальний розмір компенсаційної виплати відповідає положенням статті 44 Кодексу законів про працю України, яка передбачає, що у випадку звільнення посадової особи у зв'язку з припиненням її повноважень (п. 5 ст. 41 КЗпП), такій особі має бути передбачена виплата вихідної допомоги в розмірі не менше ніж шестимісячний середній заробіток.

Зазначена пропозиція обумовлюється необхідністю зменшити фінансовий тягар, що буде покладений на банк у зв'язку із віднесенням його до категорії неплатоспроможних/відкликаним у нього ліцензії та його ліквідації/виведенням системно важливого банку з ринку, адже загальна сума компенсаційних виплат, що може бути виплачена посадовим особам такого банку, може сягати сотень мільйонів гривень. Вважаємо, що в умовах воєнного стану пропонуване обмеження сприятиме збереженню фінансової спроможності банку та захисту прав та інтересів його вкладників та інших кредиторів.

Законопроект також пропонує передбачити на час дії воєнного стану в Україні відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів за вкладками у банках, рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію або про виведення з ринку якого прийняті з підстав, визначених пунктом 15 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про банки і банківську діяльність", у повному обсязі, включаючи нараховані проценти.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Суспільні відносини у цій сфері врегульовані Законами України "Про банки і банківську діяльність" та "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб", а також Цивільним процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Господарським процесуальним кодексом України. Реалізація норм законопроекту після його прийняття потребує приведення Кабінетом Міністрів України, Національним банком України та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб своїх нормативно-правових актів у відповідність із його положеннями.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту в разі його прийняття не призведе до додаткових видатків із Державного бюджету України.

6. Очікувані правові та соціальні наслідки прийняття законопроекту

Прийняття проекту Закону та його реалізація забезпечать підтримку стабільності банківської системи та безперервність надання банківських послуг в умовах воєнного стану для захисту інтересів клієнтів банків, їх вкладників та інших кредиторів.

Народний депутат України

**Д.О. Гетманцев
та інші народні депутати України**

