

VIEŠŪJŲ IR PRIVAČIŲ INTERESŲ SUDERINAMUMAS BANKO LIKVIDAVIMO ATVEJU

Tomas Ambrasas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Verslo teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Elektroninis paštas ambrasas@gmail.com

Pateikta 2014 m. liepos 29 d., parengta spausdinti 2014 m. rugsėjo 18 d.

doi:10.13165/JUR-14-21-3-09

Įvadas

Nepaisant to, kad bankų industrija yra itin stipriai ir išskirtinai reguliuojama sritis, Lietuvoje *banko*¹ *nemokumo*² teisiniai santykiai moksliniu lygiu tyrinėti itin

- 1 Straipsnyje *bankas* suprantamas kaip kredito įstaiga – įmonė, kuri verčiasi indėlių ar kitų grąžintinių lėšų priėmimu iš visuomenės ir paskolų teikimu savo sąskaita, išskyrus investicines įmones, centrinius bankus, kredito unijas (išskyrus Centrinę kredito uniją). 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB, 2 (5) straipsnis. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012, 4 (1) (1) straipsnis.
- 2 Pasaulyje aptinkama įvairių terminų „bankrotas“ ir „nemokumas“ santykio variantų. Vienur jie vartojami kaip sinonimai, kitur – daroma jų takoskyra. Nors žodis „bankrotas“ ir yra atsiradęs iš itališko žodžių junginio „*banca rotta*“, reiškiančio bankininko stalo, prie kurio paprastai jis vykdavo savo veiklą, sulaužymą (kas atitinkamai suponuodavo tam tikro bankininko nemokumą), tačiau Vakarų valstybėse labiau prigijęs *nemokumo* terminas,

minimaliai³. Kita vertus, *banko nemokumo procedūros*⁴ ganėtinai plačiai nagrinėtos užsienio teisės mokslininkų⁵, užsiimančių banko nemokumo procedūrų problemomis, darbuose⁶. Be to, banko nemokumo procedūrų reikšmė po pastarosios sistemi-

todėl šis terminas vartojamas ir šiame straipsnyje. Lietuvoje sąlygas, kurioms esant bankas gali būti pripažįstamas nemokiu, ir banko nemokumo apskaičiavimo ir įvertinimo tvarką nustato priežiūros institucijos teisės aktai. Aktualiausiuose ES teisės aktuose, kurie įsigalios nuo 2015 m. sausio 1 d. ir suvienodins banko nemokumo sampratą ES, kredito įstaiga yra nemoki ar gali būti nemoki tada, kai susidaro viena ar daugiau iš šių aplinkybių: i) įstaiga pažeidžia arba artimiausiu metu pažeis veiklos leidimus išlaikyti taikomus reikalavimus taip, kad kompetentinga institucija turėtų pagrindo panaikinti veiklos leidimą, įskaitant, bet neapsiribojant, kad įstaiga patyrė arba tikėtina, kad patirs nuostolių, kuriems padengti reikės visų jos nuosavų lėšų arba didelės jų dalies, ii) įstaigos turtas yra arba bus mažesnis už jos įsipareigojimus, iii) įstaiga negali arba artimoje ateityje negalės suėjus terminui apmokėti savo skolų arba kitų įsipareigojimų, iv) reikalinga nepaprastoji viešoji finansinė parama, išskyrus atvejus, kai siekiant didelio kurios nors valstybės narės ekonomikos sutrikimo ar jį pašalinti ir išsaugoti finansinį stabilumą, nepaprastoji viešoji finansinė parama teikiama valstybės garantijos forma (centrinio banko teikiamos likvidumo priemonės), naujai išleistiems įsipareigojimams teikiama valstybės garantija, nuosavų lėšų injekcija arba kapitalo priemonių pirkimas tokiomis kainomis ir sąlygomis, dėl kurių įstaiga neįgyja pranašumo. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/59/ES 2014 m. gegužės 15 d. kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gaivinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyva 82/891/EEB, direktyvos 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB, 2011/35/ES, 2012/30/ES bei 2013/36/ES ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (ES) Nr. 1093/2010 bei (ES) Nr. 648/2012. 32 str. 4 d.

- 3 Literatūros analizė atskleidžia, kad banko nemokumo teisiniai santykiai, o ypačingai viešųjų ir privačių interesų suderinamumo problema banko likvidavimo atveju, vis dar išlieka *terra incognita* Lietuvoje. Mokslinėje literatūroje galime aptikti tik labai ribotą banko nemokumo teisinių santykių analizę. Štai S. Kavalnės, R. Norkaus „Bankroto teisė“, 2 knygoje, pateikiami bendro pobūdžio bankų ir kitų finansų įstaigų nemokumo ypatumai. Itin trumpai banko likvidavimo institutas apibūdinamas V. Toločko, R. Černius knygoje „Teisinė bankų veiklos aplinka“, tačiau šioje knygoje esanti informacija, reikšmingai pasikeitus įstatymų bazei, nebeatitinka nūdienos teisinio reguliavimo Lietuvoje.
- 4 *Pasaulyje* yra skiriamos dvi banko nemokumo procedūros: *banko restruktūrizavimo procedūros* (specialus finansų įstaigų nemokumo teisinis režimas, teisės normų visuma, apimanti banko pertvarkymo teises technikas ir mechanizmus) ir (arba) *banko likvidavimo procedūros* (teisės normų visuma, reguliuojanti banko likvidavimo (bankroto) procesą). Šiame straipsnyje banko nemokumo procedūros suprantamos kaip banko likvidavimo ir (arba) bankroto procedūros atsiribojant nuo banko restruktūrizavimo procedūrų. International monetary fund and the World Bank report. *An overview of the legal, institutional, and regulatory framework for bank insolvency*. VA, USA: World Bank Publications. 2009, p. 7–8.
- 5 Hoelscher, David S. *Bank restructuring and resolution*. New York: Palgrave Macmillan, 2006. Lastra, R. M. *Cross-border bank insolvency*. New York: Oxford university press, 2011. Marinc, M.; Vlahu, R. *The Economics of Bank Bankruptcy law*. Berlynas: Springer – Verlag Berlin Heidelberg. 2012. Hupkes, Eva H. G. *The legal aspects of bank insolvency. A comparative analysis of Western Europe, the United States and Canada*. Kluwer law international. 2000.
- 6 Užsienio mokslininkų darbų analizė atskleidžia, kad viešųjų ir privačių interesų suderinamumo problematika banko likvidavimo atveju nėra tiesiogiai tirta tema. Tačiau pažymėtina, kad visi

nės⁷ finansų krizės (Šiame straipsnyje pastaroji finansų krizė suprantama kaip globali finansų krizė, visuotinai žinoma aplinkybė, pasireiškusiai didžiule ekonomikos recesija ir vykusi 2007–2009 m.⁸ Šį faktą pripažino G-20, inicijuodamos dideles politines-teisines reformas siekiant stabilizuoti ir sustiprinti pasaulinę finansų sistemą⁹. Taip pat šio tyrimo ribose svarbu pastebėti, kad 2010 m. birželio mėn. vykusiame G20 aukščiausiojo lygio susitikime įsipareigota sukurti ir įgyvendinti sistemas, kuriomis valdžios institucijoms būtų suteikti įgaliojimai ir priemonės restruktūrizuoti arba reorganizuoti visų rūšių krizės ištiktas finansų įstaigas, kad našta galiausiai nebūtų perkelta mokesčių mokėtojams, taip pat valstybės įpareigtos peržiūrėti nemokumo teisinius režimus, kad būtų galima tvarkingai likviduoti dideles ir sudėtingos struktūros tarpvalstybines kredito įstaigas¹⁰ – *aut. past.*) tapo itin didelė¹¹.

minėti užsienio teisės mokslininkai viešųjų ir privačių interesų suderinamumo problemas nagrinėja savo darbuose netiesiogiai, per atskirų principų arba institutų analizę. Pavyzdžiui, analizuodami „per didelis, jog žlugtu“ (*angl. „too big to fail“*) principą (Tam tikrais atvejais bankas dėl savo dydžio gali būti tiesiog per didelis ir per daug sistemiškai svarbus, kad būtų likviduojamas, iš esmės tai reiškia, kad tokio banko žlugimo atveju visi banko indėlininkai patirtų nuostolių ir bankas yra per didelis, kad indėlių draudimo fondas nedelsiant galėtų leisti išmokėti pinigines lėšas visiems savo apdraustiems indėlininkams, o valstybė prisiimtų visas neigiamas žlungančio banko pasekmes, tokiu atveju viešiesiems interesams apsaugoti teikiamas prioritetas, panaudojant viešuosius finansus – *aut. past.*), privačių juridinių asmenų (bankų) bei viešųjų juridinių asmenų (Indėlių draudimo agentūros, Finansų ministerijos, Centrinio Banko ir pan.) tarpusavio santykį, atlikdami sisteminės krizės teisinį vertinimą, tirdami kreditorių lygiateisiškumo principą (*pari passu*) ir t. t.

- 7 Finansų krizė buvo sisteminio masto tuo atžvilgiu, kad ji paveikė daugelio kredito įstaigų galimybę gauti finansavimą.
- 8 Savona, P.; Kirton, J.; Oldani, C. *Global Financial Crisis. Global Impact and Solutions*. Ashgate, England. 2011, p. 4.
- 9 G 20 šalių vadovų pareiškimas, priimtas aukščiausiojo lygio susitikime finansų rinkų ir pasaulio ekonomikos klausimais, 2009 m. balandžio mėn.
- 10 Finansinio Stabilumo Valdyba, *Reducing the moral hazard of systemically important financial institutions*, 2010 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-25]. <http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.htm>.
- 11 Neefektyvus banko nemokumo procedūrų teisinis reguliavimas buvo viena iš visuotinės finansų krizės priežasčių. Paminėtina, kad po 2007 m. visuotinės finansų krizės pasaulyje vyko daug teisinio reguliavimo reformų, siekiant patobulinti banko nemokumo procedūrų teisinį reguliavimą. *Regioniniu lygiu*, pasiekus susitarimus dėl Bankų sąjungos teisės aktų, Europoje nusistovėjo aiški tendencija suvienodinti nemokumo procedūras ir jų taikymą Europoje. Atsirado daugiau teisinių priemonių, padedančių kovoti su bankų nemokumu, pvz.: blogojo ir gerojo banko turto atskyrimo teisinis mechanizmas, banko (ar verslo) pardavimas, dalinis skolos nurašymas ar skolos konvertavimas į vertybinius popierius, laikinojo banko priemonė (sudaro sąlygas valdžios institucijoms tam tikrą ar visą žlungančio banko veiklą (įskaitant indėlius ar hipoteką) perduoti laikinajam bankui arba turtą perduoti atskirai įmonei. Naujas teisinis reguliavimas netrukus galutinai bus perkeltas ir į ES valstybių narių nacionalines teisės sistemas, o reglamentai taikomi tiesiogiai. *Tarptautiniu lygiu*, reaguojant į didelio masto 2007–2009 m. finansų krizę, taip pat vyko daug teisinio reguliavimo tobulinimo iniciatyvų.

Lietuvos teisės sistemoje banko nemokumo teisinis reguliavimas grindžiamas modeliu, kai nemokus bankas gali būti pertvarkomas¹² ir (arba) likviduojamas¹³. Taigi, Lietuvoje gali būti taikomos dvi, skirtingų teisės aktų reguliuojamos banko nemokumo procedūros: *banko likvidavimas*, pagal Lietuvos Respublikos Bankų įstatymo, Lietuvos Respublikos Finansų įstaigų įstatymo teisės normas ir bendrąsias nemokumo teisės normas, t. y. taikant Lietuvos Respublikos Įmonių bankroto įstatymą, ir *banko pertvarkymas*, taikant Lietuvos Respublikos Finansinio tvarumo įstatymo, Lietuvos Respublikos Finansų įstaigų, Lietuvos Respublikos indėlių ir įsipareigojimų investuotojams ir Lietuvos Respublikos Bankų įstatymo nuostatas. Lietuvoje bankas gali būti likviduojamas *savo iniciatyva* (akcininkų sprendimu, kai institucija dar moki), tačiau tokiu atveju sprendimą nutraukti ir likviduoti banko veiklą galima tik gavus priežiūros institucijos leidimą, arba *priverstiniai būdu*. Pastarasis būdas siejamas su priverstinio nemokaus banko veiklos nutraukimu ir banko bankroto bylos teisme išskėlimu. Pažymėtina, kad banko likvidavimas gali turėti kelias reikšmes. Plačiaja žodžių junginio prasme nemokaus *banko likvidavimas*¹⁴ suprantamas kaip priverstinis banko bankroto procesas. Siaurąja prasme nemokaus *banko likvidavimas* yra baigiamoji banko bankroto proceso stadija. Išsamesnę banko likvidavimo, kaip priverstinio banko bankroto proceso stadijos, sampratą bus siekiama atskleisti pirmoje šio straipsnio dalyje. Šio *tyrimo objektas* – viešųjų ir privačių interesų suderinamumas nemokaus banko likvidavimo (plačiaja prasme) procedūrose. *Tyrimo tikslas* – išanalizuoti viešųjų ir privačių interesų suderinamumą banko priverstinio likvidavimo reglamentavimo kontekste. *Tyrimo problema* – ar banko likvidavimo teisinis reguliavimas Lietuvoje tinkamai suderina viešuosius ir privačius interesus?

Nepaisant to, kad su straipsnio tema susiję aspektai yra susilaukę nemažai dėmesio užsienio mokslininkų darbuose, temos aktualumas išlieka didelis, nes bankų nemokumai yra neišvengiami rinkos ekonomikos reiškiniai¹⁵. Pažymėtina, kad ne-

Reglamentavimą tiek naujomis teisinio reguliavimo reformomis, tiek tarptautinių sutarčių pavidalu, tiek minkštosios teisės (angl. *soft law*) pavidalu tobulino Tarptautinis valiutos fondas, Finansinio stabilumo valdyba, Bazeliobankų priežiūros komitetas, UNICITRAL (angl. *United Nations Commission on International Trade Law*) ir t. t.

12 Pavyzdžiui, kai dalis pertvarkomo banko turto perduodama privačiam pirkėjui arba laikinam bankui, o likusi pertvarkomo banko dalis likviduojama keliant įprastą bankroto bylą. Lietuvos Respublikos bankų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 54-183. 78 str. 1 d.

13 *Ibid.*

14 *Banko likvidavimas*, kaip žodžių junginys, šiame straipsnyje vartojamas plačiaja prasme.

15 Štai Tarptautinis Bazelio bankų priežiūros komitetas pripažino, kad rinkos ekonomikoje bankų nemokumai yra vienas neišvengiamų šio verslo rizikos prisiėmimo padarinių. Greitas ir tvarkingas, t. y. gerai organizuotas finansų institucijos likvidavimas, kai nebeatitinkama priežiūros institucijos keliamų reikalavimų, yra reikalingas efektyvios finansų sistemos instrumentas. Bazelio komitetas taip pat pažymėjo, kad kartais banko likvidavimo procedūrų nebuvimas ar nemokaus banko likvidavimo netinkamas teisinis reglamentavimas lemia banko nemokumo problemų pablogėjimą ir tam tikrais atvejais neigiamas teisinės pasekmes ar socialines

priklausomybės laikotarpiu Lietuvoje buvo likviduota 15 bankų¹⁶, įskaitant, bet neapsiribojant, AB „Snoras“ ir AB „Ūkio bankas“ likvidavimo atvejus. Pastarieji bankų likvidavimo atvejai „išskėlė“ keletą praktinių teisės normų taikymo problemų, susijusių su viešo ir privataus intereso suderinamumu, kurias be bendrosios kompetencijos teismų sprendė ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, tačiau banko likvidavimo teisinio reguliavimo praktinio įgyvendinimo problemos niekada nenagrinėtos teisės doktrinos. *Antra*, skirtingose valstybėse skiriasi banko nemokumo procedūros. Kai kurie šių procedūrų aspektai reguliuojami *lex generalis* arba *lex specialis* teisės normomis¹⁷. Tam tikrose jurisdikcijose banko nemokumo procedūros nagrinėjamos administracine tvarka¹⁸ (JAV, Šveicarija, Austrija, Liuksemburgas, Olandija), kitur teismine tvarka¹⁹ (pavyzdžiui, Lietuva). Kai kuriose valstybėse banko nemokumo procedūros turi daugiau kaip 80 metų taikymo patirtį²⁰, kitose valstybėse praktika pradėjo formuotis tik pastarosios finansų krizės metu. Taigi, pažymėtina, jog priklausomai nuo jurisdikcijos skiriasi ir nemokaus banko likvidavimo teisinio reguliavimo tradicijos. *Trečia*, pasitaiko atvejų, kai banko likvidavimo institutas suvokiamas dvi-prasmėškai bei yra painiojamas su įmonių likvidavimu ir įmonių likvidavimo procedūromis bei su atskiromis banko nemokumo procedūromis: *ankstyvąja intervencija, laikinu administravimu, valstybės pagalba, bankrutavusio skolininko turto administratoriaus paskyrimu, turto valdymu* ir pan.

Šiame straipsnyje taikant *sisteminės analizės, dokumentų analizės, kritinės analizės ir lingvistinės analizės metodus* siekiama išanalizuoti viešojo ir privataus intereso suderinamumą banko likvidavimo kontekste bei atsižvelgiant į tai, jog Lietuvos teisės doktrinos istorijoje niekada taip ir nebuvo pateikta banko likvidavimo samprata, ją atskleisti.

išlaidas. Bazelio bankų priežiūros komitetas *Pagrindiniai efektyvios bankų priežiūros principai*. Bank for International Settlements. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-25]. <<http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>>.

- 16 Įmonių bankroto valdymo departamentas prie Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos. *Bankrutavę ir bankrutuojantys bankai* [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-06]. <<http://www.bankrotodep.lt/Bankrotas.php?Tipas=3>>.
- 17 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, gali nustatyti diferencijuotą teisinį reguliavimą, kurį lemia ūkinės veiklos specifika. Atsižvelgdama į ūkinės veiklos specifika, valstybė gali naudoti įvairias teisinio reguliavimo priemones. Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d., 2010 m. vasario 3 d., 2013 m. gegužės 24 d. nutarimai.
- 18 Kai banko nemokumo procedūras vykdo specializuota administracinė institucija (agentūra), pvz., valstybėje veikianti priežiūros institucija ar kita kompetentinga institucija.
- 19 Lastra, R. M. *Cross-border bank insolvency*. New York: Oxford university press, 2011, p. 48–49. Dažniausia teismai veikia kaip peržiūrinti ir patikrinanti institucija, užtikrinanti suinteresuotoms šalims teisę į nepriklausomą sprendimą, kuris buvo visų pirma priimtas priežiūros institucijos.
- 20 JAV sprendžiant bankų mokumo problemas naudoja *lex specialis* jau daugiau kaip 80 metų.

1. Banko likvidavimo samprata

Yra daug priežasčių, dėl kurių kompetentinga valdžios institucija kartais delsia tiesiogiai likviduoti finansinių sunkumų turintį arba *de facto* nemokų banką²¹. Banko likvidavimas yra patrauklus tuomet, kai banko finansinės sąlygos leidžia teigti, kad banko mokumas tikrai nebus atkurtas. Likviduoti banką paprastai tampa tikslinga tik tuomet, kai nemokaus banko pertvarkymo priemonės²² negali efektyviau išspręsti banko mokumo problemų, leidžia išlaikyti indėlininkų pasitikėjimą bankų sistemos stabilumu ir patikimumu bei kitaip apsaugoti viešuosius interesus²³. Teoriškai nemoki kredito įstaiga gali būti likviduojama ir pagal *bendrąsias nemokumo procedūras*, t. y. taikant bendruosius įmonių nemokumo teisės aktus. Tačiau praktiškai banką likviduojant pagal bendrąsias nemokumo teisės normas ir neatsižvelgiant į specialiąsias teisės normas (*lex specialis*), gali kilti grėsmė finansiniam stabilumui, sutrikdoma esminės bankinės veiklos funkcijos ir t. t.²⁴ Bene svarbiausias aspektas, kodėl bankų nemokumai turėtų būti reguliuojami *lex specialis*, yra tas, kad bankas, kaip juridinis asmuo, pasižymi ypatingais bruožais bei atlieka ypatingas, kitiems verslo subjektams nebūdingas funkcijas. Viešas interesas, susijęs su bankų apsauga, sąlygoja tai, kad bankams taikomas ir *specialus²⁵ nemokumo režimas* bei *specialus riziką ribojantis re-*

-
- 21 Pavyzdžiui, rūpestis dėl sisteminės krizės tiek indėlininkams, tiek kredito gavėjams, kitiems kreditoriams, visai mokėjimų sistemai. *Sisteminė krizė* teisės doktrinoje apibūdinama kaip socialinis reiškinys, kai, bankrutavus vienam bankui, indėlininkai interpretuoja banko nemokumą kaip signalą apie egzistuojančias problemas visame finansų sektoriuje. Tai atitinkamai gali sukelti žaibišką neigiamą reakciją bei paskatinti atsiimti indėlius iš kitų valstybėje veikiančių bankų. Tokiu atveju socialinės išlaidos, kurias sukelia panika dėl bankų nemokumo, valstybei tampa labai didelės. Šis reiškinys taip pat gali paskatinti recesiją bei pinigų stygių rinkoje, sumažinti pensijų išdavimą, kas gali sukelti didelės žalos ypatingai mažoms ir vidutinėms įmonėms. Teigiama, kad lengviau yra sumažinti sisteminės krizės riziką banką pertvarkant nei tiesiogiai likviduojant. Kita doktrinoje aptinkama priežastis – priežiūros institucijai labai sunku nustatyti santykį tarp banko nelikvidumo ir banko nemokumo. Be to, priežiūros institucija kartais nenori tiesiogiai likviduoti banko dėl to, jog tada pripažintų, kad banko riziką ribojantis reguliavimas buvo neveiksmingas. Marinc, M.; Vlahu, R. *The Economics of Bank Bankruptcy law*. Berlynas: Springer – Verlag Berlin Heidelberg, 2012, p. 23.
- 22 Populiariausios banko pertvarkymo priemonės: bankas parduodamas banko sujungimo ir įsigijimo būdu (angl. *merger and acquisition*), parduodamas dalimis per turto, teisių, sandorių ir įsipareigojimų perleidimą (angl. *purchase and assumption agreement*) arba nacionalizuojamas. *Ibid.*
- 23 *Supra note* 15, p. 42.
- 24 *Ibid.*
- 25 Pasaulyje yra du, bendrai paplitę nemokumo nustatymo testai: *balanso nemokumo arba pradelstų įsipareigojimų testas* (patikrinimas ar įsipareigojimai neviršija turto) ir *finansinių srautų nemokumo testas arba likvidumas* (angl. *cash flow*). Tačiau banko nemokumas nustatomas kiek kitaip nei įprastų verslo subjektų nemokumas. Pirmiausia, bankas yra nemokus tada, kai priežiūros institucija nustato, kad bankas daugiau nebeatitinka minimalių kapitalo reikalavimų (angl. *regulatory capital criteria*). Antra, be bendrųjų nemokumo

guliavimas ir priežiūra (angl. *prudential regulation*). Kyla klausimas, ar egzistuojantis banko likvidavimo teisinis reguliavimas Lietuvoje tinkamai suderina viešuosius ir privačius (kreditoriaus teisių ir interesų gynimas) interesus. Ar banko likvidavimo teisinis reguliavimas vis dėlto skirtas platesniam, viešajam interesui užtikrinti, t. y. apsaugoti finansų sistemos stabilumą²⁶? Norint atsakyti į šiuos klausimus pirmiausia reikia atskleisti banko likvidavimo instituto sampratą.

Banko likvidavimas – nepaprastai sudėtingas ekonominis, socialinis ir teisinis reiškinys, pasižymintis kompleksiskumu. Banko likvidavimo instituto *požymiai* visų pirma kyla iš ypatingos bankininkystės veiklos ir svarbos visai atitinkamos šalies finansų sistemai. Verta paanalizuoti, kodėl bankams nepakanka bendrųjų nemokumo procedūrų ir reikia specialių taisyklių, išskiriančių bankus iš kitų civilinėje apyvarčioje veikiančių verslo subjektų. *Pirma*, bankų vaidmuo šalies ekonomikoje yra ypatingas (tai labiausiai paplitusios finansų institucijos²⁷, teikia finansines paslaugas ne tik šeimoms ūkiams, verslo subjektams, bet ir vyriausybėms), neabejotina bankų svarba ir kaip finansų tarpininko (ypač tarp indėlininkų ir įvairių kredito gavėjų); *antra*, bankai yra atsakingi ir už šalies mokėjimų sistemos²⁸ sklandų funkcionavimą, todėl ypatingai svarbu, kad mokėjimų ir atsiskaitymų sistema funkcionuotų sklandžiai; *trečia*, banko turtas pagal prigimtį yra ilgalaikio pobūdžio (daugiausia sudaro ilgalaikės paskolos), tuo tarpu įsipareigojimai trumpalaikio pobūdžio (pvz., indėliai gali būti grąžinami pagal pareikalavimą); *ketvirta*, specifinė yra ir banko indėlininkų teisių apsauga, ban-

nustatymo būdų, reikia pažymėti, kad pagrindinis banko nemokumo nustatymo būdas yra pagrįstas kokybiniais nemokumo nustatymo kriterijais, t. y. savarankiškas priežiūros institucijos sprendimas dėl banko nemokumo (angl. *regulatory insolvency*). Šis būdas pagrįstas kompleksiskumu: ne tik banko kapitalo įvertinimu ir mokumo rizikų nustatymu, tačiau *inter alia* reikšmingos reputacinės žalos įvertinimu, rizikų, susijusių su valdymo organų sukeltų nuostolių įvertinimu ir pan. Neatitiktas mokumo reikalavimų įprastai yra pakankamas pagrindas pradėti priežiūros institucijos intervenciją. *Supra note* 13, p. 29.

- 26 Kaip kad yra konstatavęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas byloje dėl „Finansinio užstato realizavimo įmonės restruktūrizavimo ar bankroto atveju“, finansų srityje vykdomai ūkinei veiklai, įskaitant finansinių paslaugų teikimą, būdinga tai, kad ją vykdant tiesiogiai daroma įtaka šalies finansų sistemai, kartu ir visam šalies ūkiui. Finansų sistemos stabilumas ir efektyvumas yra reikšmingas viešasis interesas, esminė rinkos veikimo sąlyga, lemianti šalies ūkio augimą, todėl pagal Konstituciją įstatymų leidėjas, reguliuodamas finansinę ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, turi nustatyti tokių teisinį reguliavimą, kad būtų užtikrintas šalyje veikiančios finansų sistemos saugumas, stabilumas ir patikimumas. Tam jis gali naudoti įvairias teisinio reguliavimo priemones, be kita ko, nustatyti konstituciškai pateisinamas bendrojo teisinio reguliavimo, įtvirtinto įstatymuose imperatyviomis teisės normomis, taikymo išimtis. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 24 d. nutarimas, bylos Nr. 135/2010.
- 27 Bliss, R. R.; Kaufman, G. G. *U.S. Corporate and Bank Insolvency Regimes: An Economic Comparison and Evaluation*. Federal Reserve Bank of Chicago. 2006, p. 3.
- 28 Mokėjimo sistema yra apmokėjimo atlikimo metodas. Ja gali būti laikoma ir paprastas pinigų sumokėjimas, ir sudėtingi tarptautiniai elektroniniai tinklai. Kancerevyčius, G. *Finansai ir investicijos*. 3 leidimas. Kaunas: Smaltija, 2009, p. 330.

kus išskiria ir ypatingos problemos, susijusios su galimu sisteminės rizikos padidėjimu; *penkta*, bankas skiriasi nuo įprastų verslo subjektų tuo, jog pasižymi specifine vidine organizacine struktūra ir jai keliamais reikalavimais, specifiniu licencijavimu, specifine priežiūra, specifine finansine atskaitomybe, specifiniu auditavimu²⁹ ir t. t. Galiausiai, bankams kompetentingų valdžios institucijų vykdomos riziką ribojančios (prevencinės) įstaigų priežiūros priemonės (specialūs kapitalo normatyvai, specialūs reikalavimai valdymo organams ir pan.). Iš to, kas išdėstyta, tampa akivaizdu, jog bankui susidūrus su finansinėmis problemomis yra itin svarbu išlaikyti visuomenės pasitikėjimą banku ir visa bankine sistema, nes, kai nėra pasitikėjimo, sisteminė krizė gali kilti labai greitai, o banko nemokumo pasekmės gali būti labai skaudžios.

Užsienio teisės doktrinoje banko likvidavimas neretai yra suprantamas kaip kraštutinis banko mokumo problemų sprendimo būdas, kai banko veikla yra nutraukiama, paskiriamas banko likvidatorius, kuris turi realizuoti banko turtą ir paskirstyti pinigines lėšas kreditoriams ir galiausiai pašalinti nemokų subjektą iš civilinės apyvartos³⁰. Taip pat nemokaus banko likvidavimas gali būti suprantamas ir kaip paskutinė banko pertvarkymo stadija, kai jau yra panaudoti banko pertvarkymo teisiniai mechanizmai (pvz., kai nemokus bankas priežiūros institucijos sprendimu yra padalinamas į „gerą“ ir „blogą“ banką), o blogoji banko turto dalis yra likviduojama dėl nemokumo. Valstybėse, kuriose egzistuoja indėlių garantijų sistema, banko likvidavimo samprata paprastai siejama su draudžiamuoju įvykiu, t. y. banko pripažinimas nemokiu ir po to einančiu operatyviu atsiskaitymu su indėlininkais³¹ (angl. *depositor's pay-off*). Atsiskaičius su apdraustais indėlininkais, reikalavimas pereina trečiajam asmeniui (subrogacija) ir į likvidavimo procesą įstoja bei jame toliau aktyviai, kaip didžiausias kreditorius, dalyvauja indėlių draudėjas, o bankas, kaip verslo subjektas, galiausiai uždaromas ir išregistruojamas iš juridinių asmenų registro.

Banko likvidavimas ES banko nemokumo procedūras reglamentuojančiuose *teisės aktuose* ilgą laiką buvo reglamentuotas labai bendrai. Nuo 2004 m. gegužės 5 d. banko likvidavimas buvo suprantamas kaip valstybės narės administracinių arba teisminių institucijų pradėtos ir prižiūrimos kolektyvinės nemokumo procedūros, skirtos realizuoti banko turtui³². Sistemiskai aiškinant šią nuostatą kartu su šios direktyvos preambule, galima teigti, jog šioje direktyvoje nebuvo aiškiai reglamentuotas nei banko pertvarkymas, nei banko likvidavimas³³. Iš šios direktyvos nuostatų galime nustatyti, jog bankas turi būti likviduojamas tada, jeigu valstybėje narėje nėra kitų banko pertvarkymo priemonių arba jeigu tokių priemonių panaudojimas ne-

29 Robert, R.; Bliss, G. G. Kaufman. *U.S. Corporate and Bank Insolvency Regimes: An Economic Comparison and Evaluation*. Federal Reserve Bank of Chicago. 2006, p. 3

30 *Supra* note 16, p. 44.

31 Hupkes, E. H. G. *The legal aspects of bank insolvency. A comparative analysis of Western Europe, the United States and Canada*. Kluwer law international, 2000, p. 93.

32 2001 m. balandžio 4 d. Europos Parlamento ir tarybos direktyva 2001/24/EB dėl kredito įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo. 2 str.

33 *Supra* note 24. Preambulės (14) ir (15) dalys.

pasiteisina. Taigi, *banko likvidavimas* direktyvoje tapatinamas su banko licencijos panaikinimu, aiškiai reglamentuojamos aplinkybės, kurioms esant banko licencija turėtų būti atšaukta³⁴. Kita vertus, kiekvienai nacionalinei teisės sistemai buvo palikta diskrecija apibrėžti, ką tiksliai laikyti banko pertvarkymu ir ką banko likvidavimu. Tai iš esmės lėmė teisinį netikrumą ir įvairias teises interpretacijas, todėl praktikoje priverstinis banko likvidavimas pradėtas painioti su savanorišku nemokaus banko likvidavimu³⁵. Be to, direktyva nebuvo efektyvi, ypatingai kovojant su tarpvalstybinių bankų nemokumu, todėl atsirado poreikis ją reformuoti³⁶. Pažymėtina, kad kai kurios ES valstybės narės iki reformos bankams taikė tokias pat nemokumo procedūras kaip kitoms nemokioms įmonėms. Valstybėse narėse įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių bankų nemokumą, esmė ir procedūros labai skyrėsi. Be to, finansų krizė parodė, kad bendrosios įmonių bankroto procedūros ne visuomet gali tiktį bankams, nes jomis nebūtinai visuomet užtikrinama intervencinių priemonių taikymo sparta, įstaigų ypatingos svarbos funkcijų tęstinumas ir finansinio stabilumo išlaikymas³⁷. Todėl direktyva 2001/24/EB iš dalies buvo pakeista³⁸, sukurtas naujas nemokių bankų pertvarkymo teisinis režimas, kuris turėtų užtikrinti, kad visų pirma nuostoliai būtų paskirstomi akcininkams ir tik po to kreditoriams, su sąlyga, kad nė vienas kreditorius nepatirtų didesnių nuostolių nei būtų patyręs tuo atveju, jei bankas būtų buvęs likviduotas iškeliant įprastinę bankroto bylą, laikantis šioje direktyvoje nustatyto principo, kad nė vieno kreditoriaus padėtis banko pertvarkymo atveju neturėtų būti blogesnė nei banko likvidavimo atveju. Taigi, naujausiuose ES teisės aktuose *banko likvidavimas* suprantamas kaip kraštutinė banko nemokumo problemų sprendimo priemonė, įprastinės bankroto bylos iškėlimas bankui. Tai valstybės narės administracinių arba teisminių institucijų pradėtos ir prižiūrimos kolektyvinės turto realizavimo procedūros įskaitant tuos atvejus, kai tokios procedūros nutraukiamos pagal kompromisinį susitarimą su kreditoriais ar kitą panašią priemonę³⁹.

Lietuvoje nemokumo teisė grindžiama modeliu, kai įmonės bankroto byloje ne tik realizuojamas jos turtas, iš jo tenkinant kreditorių reikalavimus (turto likvidavimas), bet ir likviduojama pati įmonė, kuri nustoja egzistuoti kaip teisės subjektas (įmonės likvidavimas)⁴⁰. *Įmonės likvidavimas* yra baigiamoji bankroto proceso stadi-

34 *Supra* note 32.

35 *Supra* note 13, p.135.

36 *Ibid.*

37 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/59/ES, kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gaivinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyva 82/891/EEB, direktyvos 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB, 2011/35/ES, 2012/30/ES bei 2013/36/ES ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (ES) Nr. 1093/2010 bei (ES) Nr. 648/2012. Preambulė, 4 d.

38 *Ibid.* Direktyva visa apimtimi į valstybių narių teisės sistemas turi būti inkorporuota iki 2015 m. sausio 1 d.

39 *Ibid.*, 2 str.

40 Norkus, R.; Kavalnė, S. *Bankroto teisė*. Vilnius: Justitia, 2011, p. 235.

ja, kurios metu realizuojamas bankrutavusios įmonės turtas, iš gautų lėšų tenkinami kreditorių reikalavimai, taip pat atliekami veiksmai, reikalingi užbaigti įmonės veiklą ir išregistruoti įmonę iš Juridinių asmenų registrų. Įmonės likvidavimas vykdant bankroto procedūras reiškia, jog galutinai išsprendžiamas bankrutavusios įmonės skolų klausimas, patvirtinant, kad tolesnis skolų išieškojimas neįmanomas. Po bankroto procedūros likviduojant įmonę pasibaigia ir šios įmonės prievolės⁴¹. Pagal teisinį reglamentavimą Lietuvoje nemokaus *banko likvidavimas* yra banko panaikinimas likvidavimo būdu⁴², kartu tai ir baigiamoji banko bankroto bylos stadija. Banko likvidavimas susideda iš tam tikrų elementų. Pirmiausia, bankas priežiūros institucijos išvada yra pripažįstamas nemokiu, tada atšaukiama banko licencija⁴³ ir galiausia priežiūros institucija priima sprendimą kreiptis į Lietuvos Respublikos teismą dėl banko likvidavimo. Atšaukus banko licenciją⁴⁴ bankas neturi teisės teikti finansinių paslaugų ir teismine tvarka⁴⁵, todėl turi būti sprendžiamas klausimas dėl banko likvidavimo ar bankroto bylos jam kėlimo⁴⁶. Pagrindinis banko likvidavimo teisinio reguliavimo tikslas yra uždaryti ir pašalinti iš civilinės apyvartos nemokų banką. Ne mažiau svarbu yra kuo efektyviau realizuoti banko turtą bei pašalinti gerą reputaciją praradusius valdymo organus ir savininkus⁴⁷ nuo banko valdymo. Taigi, pagal dabartinį teisinį reglamentavimą Lietuvoje banko likvidavimą galima tapatinti su *banko likvidavimo byla, t. y. įprastinės bankroto bylos iškėlimas* Lietuvos Respublikos teisme, kurioje, be kita ko, sprendžiami klausimai ir dėl banko administratoriaus paskyrimo, atliekama bankroto administratoriaus priežiūra, sprendžiami klausimai dėl banko turto apsaugos, valdymo ir realizavimo, piniginių lėšų paskirstymo kreditoriams, banko veiklos pabaigos. Banko likvidavimo byla laikoma Lietuvos Respublikoje ar kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje įsteigto banko ar užsienio banko, įskaitant jo filialus Lietuvos Respublikoje ar kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse, *priverstinis likvidavimas*

41 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus išplėstinės teisėjų kolegijos 2004 m. birželio 22 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-7-308/2004; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2003 m. gruodžio 10 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-1186/2003; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. balandžio 8 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-160/2011; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-456/2013.

42 Lietuvos Respublikos finansų įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 91-3891. 52 str.

43 Bankroto byla gali būti iškelta Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka tik tai nemokiai finansų įstaigai, teikiančiai licencines finansines paslaugas, kurios licencija teikti finansines paslaugas priežiūros institucijos sprendimu yra atšaukta. *Ibid.* 57 str. 3 d.

44 Banko licencija atšaukiam šiais atvejais: 1) bankas neatitinka reikalavimų, kurie nustatyti leidimui įsteigti banką ar išduoti licenciją; 2) bankas pasibaigia dėl reorganizavimo ar priimamas sprendimas jį likviduoti; 3) bankas neįmoka pirmosios (avansinės) draudimo įmokos pagal Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatymą, jei jis privalo ją mokėti ar jeigu draudimas nutraukiamas. *Supra* note 7. 10 str.

45 *Supra* note 35, 57 str. 2 d.

46 *Supra* note 7, 10 str. 5 d.

47 Marinc, M.; Vlahu, R., *supra* note 14, p. 11.

ar bankrotas arba Lietuvos Respublikoje ar kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje įsteigto kitos užsienio valstybės banko filialo *priverstinis veiklos nutraukimas*⁴⁸.

Kitas svarbus aspektas, siekiant išgryninti banko likvidavimo sampratą, yra banko laikinas administravimas. *Pasitaiko atvejų, kai banko likvidavimas yra painiojamas su oficialaus administravimo* (angl. *official administration*) arba Lietuvos pozityviojoje teisėje įtvirtintu *laikino administravimo* institutu. Pažymėtina, kad laikinas administravimas yra tik pradinė banko nemokumo procedūrų stadija, vykstanti dar iki banko nemokumo paskelbimo, kurios metu priežiūros institucija, įgyvendindama savo teises ir pareigas, perima banko veiklos kontrolę savo žinion bei siekia nuspręsti, kokių tolesnių veiksmų imtis nemokaus banko atžvilgiu. Šių veiksmų tikslas yra dvejopas: i) tai bankui suteikia teisinę apsaugą (mokumo diagnostavimo stadija), ii) tuo pačiu metu tai leidžia išsamiai apsvarstyti banko mokumo problemų sprendimo būdus, įskaitant tiek galimą finansinio tvarumo priemonių taikymą, tiek banko pertvarkymo variantus, tiek banko tiesioginį likvidavimą. Manytina, kad „laikino administravimo“ procedūrų vis dėlto negalima tapatinti su banko likvidavimu, nes jos taikomos *iki nemokumo* stadijoje, o banko veikla tik laikinai sustabdoma. Vadovaujantis įstatymais, oficialaus administravimo procedūrų metu paskiriamas oficialus asmuo (pagal Lietuvos teisę tai yra laikinasis administratorius), kuris imasi tiesioginės banko valdymo kontrolės, siekiant apsaugoti banko turtą, įvertinti tikrąją banko turto padėtį ir kiek labiau įmanoma atkurti banko turto masę. Oficialus administravimas tęsiasi tol, kol atkuriamas finansinis banko mokumas, arba nusprendžiama taikyti tam tikrą banko pertvarkymo mechanizmą ir (arba) banką likviduoti. Oficialaus administravimo procedūros yra laikino pobūdžio, todėl privalo trukti kiek įmanoma trumpiau⁴⁹.

Apibendrinant galima teigti, kad bankas likviduojamas paprastai tada, kai yra taikyti kiti banko pertvarkymo metodai arba juos taikyti ekonomiškai netikslinga⁵⁰. Susidarius tokiai situacijai, kai mokumo problemų bankas jau nepajėgus išspręsti arba kai išaiškėja, kad banko pertvarkymo mechanizmų taikymas būtų *ekonomiškai mažiau naudingas kreditoriams*⁵¹ (pvz., įvertinus banko finansinę būklę, paskutinių metų veiklos tendencijas, naujausius inspektavimo rezultatus, nėra realių galimybių atkurti banko veiklos stabilumą ir patikimumą), bankui inicijuojamas likvidavimas.

48 *Supra* note 7, 88 str. 2 d.

49 International monetary fund and the World bank report. *An overview of the legal, institutional, and regulatory framework for bank insolvency*. VA, USA: World Bank Publications, 2009, p. 26–31.

50 Marinc, M.; Vlahu, R., *supra* note 14, p. 44.

51 Mokslinėje literatūroje vadinama „*mažiausios kainos principu*“ (angl. *least cost*). Štai JAV, vadovaujantis FDIC (angl. *Federal Deposit Insurance Corporation*) teisės aktu, reikalaujama, kad nemokaus banko bet koks problemų sprendimo būdas (pertvarkymas vs. likvidavimas) būtų paremtas „*mažiausios kainos principu*“ indėlių draudimo fondui (angl. *least cost basis*). Išimtis galima tik tuo atveju, jeigu tai galėtų turėti įtakos mokėjimų sistemos sutrikdymui arba jos žlugimui arba rimtiems neigiamiems padariniams ekonomikai, finansiniam stabilumui, ir Federalinė indėlių draudimo įmonė tam pritaria.

Lietuvoje teismui priėmus nutartį bankui iškelti bankroto bylą bankas galutinai netenka teisės teikti finansinių paslaugų (įskaitant ir skolinimo paslaugas), todėl turi būti likviduojamas dėl bankroto. Banko likvidavimas suprantamas kaip teisės normų visuma, reguliuojanti banko bankroto procedūras, įskaitant banko licencijos atšaukimą, likvidatoriaus paskyrimą, likvidatoriaus teises ir pareigas, likvidatoriaus priežiūrą, kuri įprastai vykdoma kreditorių ir teismo, nemokaus banko turto valdymą ir realizavimą, piniginių lėšų paskirstymą kreditoriams, banko veiklos pabaigą⁵².

Vienas iš nemokaus banko likvidavimo procedūrų taikymo *teigiamų aspektų* yra tas, kad, nors kiti neapdrausti kreditoriai tam tikrais atvejais ir patiria nuostolių (įskaitant ir indėlininkus), banko likvidavimas ir po to vykdomas banko uždarymas sustiprina ir (arba) išlaiko discipliną rinkoje. Banko likvidavimo atveju banko valdymo organai nušalinami nuo banko valdymo. Šį vaidmenį nedelsiant perima neutralus asmuo, t. y. bankroto administratorius (likvidatorius). Nors indėlininkai, kurių reikalavimai viršija draudimo sumą, ir patiria finansinių nuostolių, tačiau ateityje jie turi pagrindą aktyviau sekti ir reguliariai tikrinti bankų finansinę veiklą. Tokiu būdu sumažinamos *ex ante* banko nemokumo rizikos. Bene didžiausias banko likvidavimo *trūkumas* tas, kad turto likvidavimas gali užsitęsti labai ilgai (esant teisminiam likvidavimo procedūrų nagrinėjimui ir apskundimo galimybei), o tai labai užvilkina piniginių lėšų grąžinimą kreditoriams ir sukuria nenumatytas bei nepagrįstas administravimo išlaidas kreditoriams, kurios įprastai yra apmokamos dar prieš tenkinant kreditorių reikalavimus. Be to, banko likvidavimo atveju kredito gavėjai praranda santykius su banku. Kai kuriais atvejais tai gali sukelti neigiamas makroekonominės pasekmes, nes įmonės dažnu atveju yra priklausomos nuo vieno banko ir finansuojasi tiek apyvartines lėšas (kapitalą), tiek inventorių. Taigi, atsižvelgiant į unikalų kredito gavėjo istoriją ir su tuo susijusią informaciją, kuri yra vystoma per komercinius skolinimosi santykius, kredito gavėjui gali nemažai papildomai kainuoti sukurti naujus santykius su kitu banku. Banko likvidavimo metu labai išauga valstybės fiskalinės išlaidos ir jos įprastai yra didesnės nei pritaikius tam tikrą banko pertvarkymo mechanizmą ir tik po to banką likvidavus. Indėlių draudėjas arba vyriausybė turi išmokėti apdraustus indėlius visa apimtimi ir šios išlaidos yra skubaus vykdymo.

2. Viešojo ir privataus intereso suderinamumas

Viešųjų ir privačių interesų derinimas – darnios civilinės visuomenės ir teisinės valstybės principas⁵³. Viena vertus, šiuolaikiniame teisės moksle yra teigiama, kad valstybė negali ginti tik tam tikrų socialinių grupių arba tik tam tikrų konkrečių in-

52 International monetary fund and the World Bank report. *Supra* note 29, p. 7–8. Lastra, R. M., *supra* note 9, p. 42–46.

53 Namavičius, Z.; Stačiokas, S. Viešų ir privačių interesų derinimas – darnios civilinės visuomenės ir teisinės valstybės principas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *Konferencijos medžiaga* [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-26]. <<http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/15.pdf>>.

dividų interesų. Tačiau, kita vertus, kyla klausimas, ar tik visų individų interesai yra svarbūs valstybei, ar yra ir tam tikri kolektyviniai, bendrieji visuomenės interesai? Likviduojant nemokus bankus Lietuvoje, iškilo nemažai viešo ir privataus intereso suderinimo problemų: nuo bankroto administratoriaus paskyrimo, depozitinių sąskaitų traktavimo, bankroto administratoriaus atlyginimo skyrimo problemų iki draudimo objekto (indėlių sertifikato ir obligacijų) traktavimo ir kreditorių eilės teisinio pagrįstumo. Kilo abejonių, ar banko likvidavimo teisinis reguliavimas atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją⁵⁴ bei tinkamai suderina viešuosius ir privačius interesus. Šioje straipsnio dalyje analizuosime keletą rezonansinių teisinių problemų, susijusių su viešųjų ir privačių interesų suderinamumu nemokaus banko likvidavimo kontekste: i) *kreditorių interesų apsauga ir kreditorių reikalavimo tenkinimo eilė* (kai pagal nustatytą teisinį reguliavimą Lietuvoje valstybės įmonės „Indėlių ir investicijų draudimas“ reikalavimai dėl išlaidų, susijusių su draudimo išmokų banko indėlininkams ar investuotojams išmokėjimu, tenkinami antrąja eile, ii) *banko administratoriaus teisės tikrinti sandorius*, sudarytus laikinajam banko administratoriui vykdant banko turto, teisių, sandorių ir įsipareigojimų perdavimą⁵⁵ kitam bankui, ir reikšti ieškinius teisme dėl tokių sandorių pripažinimo negaliojančiais.

2.1. Kreditorių interesų apsauga ir kreditorių reikalavimo tenkinimo eilė

Nemokumo procedūros, tarp jų ir banko nemokumo procedūros, yra nulemtos lėšų stygiaus, dėl kurio visų kreditorių reikalavimai nebus patenkinti, nes tam nepakanka skolininko turto. Norint geriau suprasti, kodėl kreditoriams reikalingos kolektyvinės⁵⁶ nemokumo procedūros efektyviam teisių užtikrinimui, reikia įsivaizduoti, kas atsitiktų, jeigu tokių procedūrų nebūtų. Tokiu atveju kiekvienas kreditorius skubėtų išimtinai ginti tik individualias teises, patenkinti savo finansinius reikalavimus greičiau nei kiti kreditoriai, bandytų pasinaudoti proga individualiai parduoti skolininko įkeistą turą, siektų kiek įmanoma skubiau, vienasmeniškai pasidengti skolininko įsipareigojimus. Kaip ir įmonių nemokumo procedūroms, taip

54 Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 15 d. nutarimas byloje Nr. 2/2012-12/2012-9/2013 „Dėl įstatymo nuostatų, susijusių su bankų bankrotu, finansinio stabilumo stiprinimo priemonių bankams taikymo“.

55 2011 m. lapkričio 11–17 d. ypatingos skubos tvarka Lietuvos Respublikos Seimas priėmė įstatymų, kurie leidžia valstybei imtis veiksmų, reikalingų bankų sistemos stabilumui ir patikimumui užtikrinti, paketą. Įstatymų pakeitimais reglamentuotas papildomas banko, kurio finansinė būklė kelia grėsmę visos bankų sistemos stabilumui ir patikimumui, problemų sprendimo būdas – probleminio banko turto, teisių, sandorių ir įsipareigojimų perdavimas kitam laikinajam bankui.

56 Greta nemokaus skolininko visada dalyvauja kreditorių daugetas (daugiau nei vienas kreditorius).

ir banko nemokumo procedūroms būdinga tam tikra konkurencija, kuriai išspręsti reikalingas specialus teisinis reguliavimas, sprendžiantis konkuruojančių prioritetų klausimą. Galimi keli sprendimo modeliai – visi kreditoriai traktuojami vienodai ir nepriklausomai nuo kreditoriaus ar jo reikalavimo statuso gauna savo reikalavimo dydžiui proporcingą jo patenkinimo dalį (pvz., Vokietijoje privilegijuotos valstybės reikalavimų padėties atsiskyta 1999 metais⁵⁷). Tačiau galimas ir toks teisinis reguliavimas, kai tam tikrus kreditorius įstatymo leidėjas laiko vertais didesnės teisinės apsaugos, todėl jų reikalavimai tenkinami anksčiau nei kitų kreditorių reikalavimai. Tokiais privilegijuotais kreditoriais kartais laikoma pati valstybė⁵⁸, darbuotojai⁵⁹. Verta pasakyti, kad Lietuvos Respublikos bankų įstatyme indėlininkai, kaip privilegijuoti kreditoriai, nėra išskiriami⁶⁰. Pagal tokio teisinio reguliavimo prasmę dėl valstybės nustatyto indėlių draudimo mechanizmo tam tikrų kreditorių (indėlininkų, kurių reikalavimai apdrausti) teisės ginamos ne pačios valstybės, o kitų kreditorių (indėlininkų, kurių reikalavimai neapdrausti) sąskaita.

Po to, kai Lietuvoje likvidavimo procedūros buvo pradėtos bankui AB „Snoras“, visuomenėje kilo diskusija dėl Lietuvos Respublikos bankų įstatymo 87 straipsnio 2 dalies nuostatos⁶¹ teisinio pagrįstumo ir atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Jeigu Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas būtų pripažinęs, kad Bankų įstatymo nuostatos nepagrįstos, galėjo atsirasti galimybė atgauti didesnę dalį lėšų ketvirtos eilės kreditoriams. Iš kilo klausimas, ar ši nuostata neprieštarauja Lietuvos Respublikos, konstituciniam teisinės valstybės principui, nuosavybės neliečiamumo ir kitiems konstituciniams principams bei tinkamai suderina viešuosius ir privačius interesus.

Reikia pažymėti, kad pagal egzistuojantį teisinį reguliavimą Lietuvoje, banko indėlininkai yra įprastiniai kreditoriai, kurių reikalavimai tenkinami ketvirtąją eile. Paprastai kai asmuo patenkina reikalavimą už skolininką pagal įprastines civilinės teisės taisykles, įvyksta kreditorių pasikeitimas prievolėje. Reikalavimą patenkinęs asmuo tampa naujuoju kreditoriumi vietoj senojo kreditoriaus ir perima tas pačias teises, kurias turėjo senasis kreditorius, bei neįgyja teisių, kurių senasis kreditorius

57 Summary of German insolvency law. DLA paper, Vokietija, 2002 [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-06]. <www.dllapiper.com>, p. 4, 24.

58 Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 31-1010. 35 str. 3 d.

59 *Ibid.*, 35 str. 2 d.

60 Lietuvos Respublikos bankų įstatymo 87 straipsnyje reglamentuojama kreditorių reikalavimų tenkinimo eilė, nustatytos septynios kreditorių reikalavimų tenkinimo eilės. Pirmojoje–trečiojoje eilėse nurodyti privilegijuoti banko kreditoriai, ketvirtojoje eilėje – įprastiniai kreditoriai, o penktojoje–septintojoje eilėse – subordinuoti kreditoriai. Banko indėlininkai yra įprastiniai kreditoriai, kurių reikalavimai tenkinami ketvirtąją eile.

61 „Antrąją eile tenkinami valstybės įmonės „Indėlių ir investicijų draudimas“ reikalavimai dėl išlaidų, susijusių su draudimo išmokų banko indėlininkams ar investuotojams, nurodytiems Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatyme, išmokėjimu.“ *Ibid.*

neturėjo. Kyla klausimas, ar tikrai iš bankrutuojančios kredito įstaigos turto maksimaliai patenkinus valstybinės įmonės „Indėlių ir investicijų draudimas“ (toliau – IID) reikalavimus, apsaugoma visuotinė tautos gerovė ir užtikrinamas finansų sistemos stabilumas, taip pat sąžiningos konkurencijos sąlygos ES mastu? Kai IID, remdamasi Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatymu (toliau – III-DĮ), išmoka išmokas banko indėlininkams, jos reikalavimas dėl išlaidų, susijusių su draudimo išmokų banko indėlininkams ar investuotojams išmokėjimu, tampa tenkinamas ne ketvirtąja eile, kaip buvo banko indėlininkų atveju, o įgyja privilegijuotą antrąją eilę. Toks teisinis reguliavimas iš esmės reiškia, kad valstybės įmonė „Indėlių ir investicijų draudimas“ kaip naujasis kreditorius įgyja daugiau teisių, nei turėjo senasis kreditorius (indėlininkas). Iškyla klausimas, ar dėl šio reguliavimo nenukenčia likę ketvirtosios eilės kreditoriai, nes jų reikalavimai tampa tenkinami tik po to, kai bus patenkinti valstybės įmonės Indėlių ir investicijų draudimas reikalavimai? Valstybės sukurta indėlių garantijų sistema tampa panaudojama kitų asmenų (likusių ketvirtosios eilės kreditorių) sąskaita. Pagal tokio teisinio reguliavimo prasmę dėl tokio valstybės nustatyto indėlių draudimo mechanizmo tam tikrų kreditorių (indėlininkų, kurių reikalavimai apdrausti) teisės ginamos ne pačios valstybės, o sąskaita kitų kreditorių (indėlininkų, kurių reikalavimai neapdrausti). Norint atsakyti į klausimą, ar toks reguliavimas teisiškai pagrįstas, reikėtų nustatyti, ar 1) IID iš esmės nesiskiria nuo kitų banko kreditorių, 2) dėl tokio nustatyto reguliavimo IID neprisiima jokios rizikos, tokiu būdu išskiriamas tik vienas iš daugelio Lietuvos Respublikoje veikiančių draudimo paslaugas teikiančių subjektų, t. y. privilegijos suteikiamos ne objektyviai grupei asmenų, teikiančių draudimo paslaugas, bet vienai įmonei, būtent IID; 3) teisiniu reguliavimu nesiekiami jokių išskirtinių, pozityvių, visuomenei reikšmingų tikslų; 4) kreditorių, kurių reikalavimo tenkinimo eilė yra žemesnė nei antra, teisės ir teisėti interesai ribojami daugiau, nei būtina viešajam interesui užtikrinti.

Visų pirma, Lietuvos Respublika yra Europos Sąjungos (toliau – ES) narė, kuri, kaip ir kitos ES šalys narės, yra prisiėmusi atitinkamus įsipareigojimus pagal ES Stojimo sutartį. Vienas iš šių įsipareigojimų yra vystyti bendrą ES rinką neiškraipant konkurencijos, taip pat ir finansų sektoriuje. Yra priimtos tam tikros direktyvos, kurių nuostatų įgyvendinimas nustatyta apimtimi yra privalomas ES valstybėms narėms⁶². Šių, šiuo metu galiojančių, ES direktyvų⁶³ pagrindinis tikslas – užtikrinti

62 Tarp tokių ES direktyvų šiuo atveju Europos Parlamento ir Tarybos 1994 m. gegužės 30 d. direktyva 94/19/EB dėl indėlių draudimo schemų; Europos Parlamento ir Tarybos 1997 m. kovo 3 d. direktyva 97/9/EB dėl investuotojų kompensavimo schemų; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. kovo 11 d. direktyva 2009/14/EB iš dalies keičianti direktyvos 94/19/EB dėl indėlių garantijų sistemų nuostatas dėl kompensacijų lygio ir išmokėjimo termino

63 Pažymėtina, jog galutinai susitarus dėl Bankų sąjungos teisės aktų, kas, *inter alia*, apima ir Indėlių garantijų sistemos direktyvos pakeitimą, panaikinamos anksčiau minėtos direktyvos. Tačiau pagrindiniai pakeitimų tikslai išlieka panašūs – harmonizuoti ir supaprastinti direktyvos taikymo sritį, atsisakyti išimčių; išlaikyti harmonizuotą indėlių kompensacijų

finansų sistemos stabilumą ir indėlininkų apsaugą. Pavyzdžiui, Direktyvos 94/19/EB preambulėje nurodoma, kad „valstybė narė turi <...> atsižvelgti į poreikį apsaugoti indėlininkus“ ir „užtikrinti minimalų indėlių apsaugos lygį“. Šiam tikslui pasiekti ES valstybės narės privalo turėti indėlių garantijų sistemas. Tokia sistema Lietuvos Respublikoje įgyvendinta per IID, kurios veiklą reglamentuoja IĮIDĮ, įgyvendinantis minėtas direktyvas. *Antra*, IID nevykdo įprastos draudimo veiklos ir neteikia draudimo paslaugų siekiant komercinių tikslų – pelno. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo, reglamentuojančio draudimo, perdraudimo ir draudimo tarpininkavimo veiklą, 1 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad šio įstatymo nuostatos netaikomos IĮIDĮ reglamentuojamiems santykiams. IID užtikrina indėlių garantijų sistemos įgyvendinimą Lietuvoje. Taigi pagal teisinę prigimtį IID tikslas yra *viešojo intereso tenkinimas*: IID užtikrina indėlininkų apsaugą minėtose ES direktyvose nustatyta apimtimi, pasitikėjimą finansų sistema ir pastarosios stabilumą bei funkcionavimą. Indėlių garantijų sistemos apsauginis mechanizmas įsijungia (t. y. išmokos iš IID administruojamo Indėlių draudimo fondo mokamos indėlininkams, turintiems teisę į išmoką) tuomet, kai kyla būtinybė indėlininkams kompensuoti jų pinigines lėšas, laikomas kredito įstaigoje, t. y. kredito įstaigai negalint su jais atsiskaityti. Lietuvoje nėra kitų indėlių garantijų sistemų, tik IID. Paminėtina, kad pagal IĮIDĮ 261 straipsnį visas IID pelnas skiriamas į privalomąjį rezervą, o lėšos, kaupiamos minėtame rezerve, naudojamos indėlininkų ir valstybės finansų sistemos stabilumo apsaugai, kas dar kartą patvirtina specifinę IID paskirtį – *tenkinti viešąjį interesą*. Taigi, kyla klausimas, ar galime sulyginti IID su draudimo įmonėmis, vykdančiomis įprastą draudimo veiklą ir siekiančiomis komercinių tikslų? *Trečia*, pabrėžtina, kad IID pasižymi dar ir tuo, kad, skirtingai nei įprastos draudimo bendrovės, IID įstatymu priskirta visų kredito įstaigų (ir bankų filialų) nemokumo rizika, t. y. įstatymas nepaliekia galimybės IID spręsti dėl jos prisiimamos rizikos, o Lietuvoje draudėjai, įgyvendinant indėlių garantijų sistemą, į Indėlių draudimo fondą privalomai moka pagal riziką draudimo įmokas, kurių dydžiai nustatyti IĮIDĮ 6 straipsnyje. Bankai ir kitos kredito įstaigos kaip indėlius priimtas lėšas naudoja paskoloms viešiesiems ir privatiems, tarp jų ir verslo, subjektams teikti. Kadangi indėliai yra pagrindinis pačių bankų finansavimosi ir, atitinkamai, tolesnio skolinimo šalies ūkiui šaltinis, todėl indėlininkų pasitikėjimas finansų sistema yra itin svarbus viso šalies ūkio sėkmingam funkcionavimui. Vienas esminių pasitikėjimo skatinimo elementų yra indėlininkų pinigų apsauga, todėl mi-

sumą (100 000 EUR); sutrumpinti kompensacijų išmokėjimo terminą iki 7 dienų; įtvirtinti harmonizuotą Indėlių garantijų sistemos finansavimą užtikrinantį mechanizmą (privalomas *ex-ante* įmokas, jų nepakankant kredito įstaigos turėtų mokėti *ex-post* papildomas įmokas bei galiausiai, trūkstant lėšų, turėtų būti sudaryti alternatyvūs finansavimo susitarimai); įdiegti rizika pagrįstas kredito įstaigų įmokas. Indėlių garantijų sistemų tikslas – ekonominės įtampos metu išlaikyti indėlininkų pasitikėjimą ir finansinį stabilumą, kredito įstaigos žlugimo atveju užtikrinant kompensacijų išmokėjimą indėlininkams. ES valstybės narės turės vienus metus perkelti direktyvą į nacionalinę teisę, t. y. iki 2015 m. balandžio 28 d.

nėtu ES reguliavimu siekiama juos kuo labiau apsaugoti. *Ketvirta*, pažymėtina, kad indėlininkai yra suinteresuoti ne tik atgauti savo pinigus kredito įstaigos nemokumo atveju, bet ir atgauti juos greitai. Taigi, kreditorių reikalavimai IID 9 ir 10 straipsnyje nustatyta apimtimi patenkinami per trumpą laiką, nelaukiant banko bankroto procedūrų pabaigos ar priežiūros institucijos sprendimo dėl poveikio priemonės taikymo ar investicinių paslaugų teikimo nutraukimo panaikinimo. Bet kokių atveju, neveikiant aptartai indėlių garantijų sistemai ir neužtikrinant greito išmokų sumokėjimo, indėlininkai ne tik rizikuotų neatgauti lėšų numatytose ribose, tačiau būtų priversti laukti ilgą laiką, ypač atsižvelgiant į kredito įstaigų nemokumo procedūrų mastą ir sudėtingumą. Tai ne tik reikštų papildomus indėlininkų nuostolius, tačiau tikėtina, jog menkintų jų pasitikėjimą visa finansų sistema, taip pat gali paskatinti masinį indėlių atsiėmimą ne tik iš sunkumus patiriančios kredito įstaigos, bet ir iš įprastai veikiančių įstaigų. Atitinkamai padidėtų tikimybė kilti sisteminei finansų sistemos stabilumo ir patikimumo rizikai, kuri gali daryti esminę neigiamą įtaką visam šalies ūkiui ir jos gerovei. *Penkta*, prilyginus IID įprastiems kreditoriams, IID vargu ar būtų pajėgi tinkamai įgyvendinti jai pavestas funkcijas tenkinant viešąjį interesą, kadangi stambios ar kelių kredito įstaigų bankroto atveju IID administruojamo Indėlių draudimo fondo turto nepakaktų draudimo išmokoms mokėti. Pavyzdžiui, banko AB „Snoras“ bankroto atveju apdraustiems indėlininkams IID išmokėjo išmokas, tačiau joms Indėlių draudimo fondo ir privalomojo rezervo turto nepakako, o trūkstamas lėšas turėjo paskolinti valstybė, t. y. visi mokesčių mokėtojai. Menkinant IID galimybes susigrąžinti lėšas iš bankrutuojančio banko turto, atitinkama apimtimi sumenkėtų galimybės atkurti Indėlių draudimo fondo turtą bei grąžinti valstybės šiam fondui paskolintas lėšas, o tai keltų papildomą riziką dėl pasitikėjimo indėlių garantijų sistema Lietuvoje ir visa finansų sistema apskritai.

Tęsiant analizę, būtina paminėti keletą papildomų, teisiškai reikšmingų argumentų. Indėlių draudikas turi pirmenybę bankrutuojančio banko kreditorių eilėje daugumoje G20 valstybių⁶⁴, šiuo metu – 12 iš 19 valstybių numato indėlių draudiko pirmenybę bankrutuojančios banko kreditorių eilėje⁶⁵, įskaitant Australiją, Šveicariją, Kiniją, Jungtines Amerikos Valstijas, Rusiją ir ES valstybių narių: Prancūzija, Vengrija, Lietuva, Latvija, Graikija, Rumunija, Bulgarija, Portugalija. Taigi, IID pirmenybės bankrutuojančio banko kreditorių eilėje reglamentavimas Lietuvoje atitinka pasaulinę praktiką, ES direktyvomis keliamus tikslus ir nėra išskirtinis. Kartu pažymėtina, kad Tarptautinis valiutos fondas (toliau – TVF) 2012 m. pabaigoje atliko ES finansų sektoriaus vertinimą, visų pirma siekdamas įvertinti ES mastu vykstančių įvairių finansų sektoriaus reguliavimo iniciatyvų ir kitų reformų, kuriomis siekiama spręsti finansų krizės metu išryškėjusias problemas, įtaką visos ES finansiniam stabilumui.

64 Grupė, susidedanti iš 19 ekonomiškai labiausiai išvysčiusių valstybių ir ES atstovų, skirta tarptautiniams ir globaliems ekonominiams, finansiniams klausimams spręsti.

65 HM Treasury. *Banking reform: a new structure for stability and growth*. 2013 [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-06]. <<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm85/8545/8545.pdf>>.

Atlikęs vertinimą TVF 2013 m. sausio mėn. finansų sektoriaus įvertinimo ataskaitoje, be kita ko, rekomendavo ES teisės aktuose – direktyvose, taikomose visoms ES valstybėms narėms, nustatyti reikalavimų dėl indėlininkams išmokėtų draudimo išmokų prioritetą bankrutuojančio banko kreditorių eilėje⁶⁶. Apibendrinant teigtina, kad IID funkcija yra gražinti indėlininkams jų indėlius ES direktyvų nustatytose ribose per trumpą laiko tarpą ir supaprastinta tvarka, o tam būtini pakankami finansiniai ištekliai, kurie, kaip ir daugumoje G20 ir ES valstybių narių, užtikrinami numatant privilegijuotą IID padėtį bankrutuojančio banko kreditorių eilėje. Siekiamybė apsaugoti indėlininkus kyla iš minėtų ES direktyvų nuostatų, kurios ir buvo perkeltos į III-DĮ užtikrinant indėlininkų interesų apsaugą ir pasitikėjimą visa finansų sistema, jos funkcionavimą ir stabilumą. Išdėstytos aplinkybės leidžia teigti, kad IID turi skirtingą teisinį statusą nei kiti kreditoriai, todėl diferencijuotas teisinis reguliavimas, nustatytas BĮ 87 straipsnyje, galėtų būti objektyviai pateisinamas.

Atsižvelgiant į socialiai svarbius tikslus, galima daryti išvadą, kad siekiamybė apsaugoti apdraustuosius indėlininkus ir garantuoti finansų sistemos stabilumą šalyje yra socialiai svarbesnis tikslas nei viiškai patenkinti kitų kreditorių, kurių kreditoriniai reikalavimai eina paskesne eile, reikalavimus. Be to, finansų sektorius yra vienas jautriausių sektorių, kuris gali turėti didelės įtakos šalies ekonomikai, gyventojų ir ūkio subjektų pasitikėjimui šalies finansų sistema bei šios sistemos tvarumui ir kitoms ūkinės veiklos sritims. Pavyzdžiui, siekiant užtikrinti bankų sistemos stabilumą ir patikimumą, Vyriausybė turi teisę paimti banko akcijas visuomenės poreikiams, nustatyta tvarka sumokant buvusiems banko akcininkams nustatytą akcijų kainą už paimamas akcijas (Lietuvos Respublikos finansinio tvarumo įstatymo 8 straipsnis); įvardinami asmenys, kurie negali būti banko akcininkais (BĮ 23 straipsnio 3 dalis); asmenys, pageidaujantys įsigyti banko kvalifikuotąją įstatinio kapitalo ir (arba) balsavimo teisių dalį arba ją padidinti, turi gauti išankstinį priežiūros institucijos leidimą (BĮ 24 straipsnis); banko vadovais gali tapti tik tie asmenys, kurie turi priežiūros institucijos leidimą (BĮ 34 straipsnio 4 dalis); bankrutuojančių įmonių kreditorių eilėje suteikiama pirmenybė reikalavimams dėl mokesčių ir įmokų į biudžetą, valstybės administruojamus socialinio draudimo ir privalomojo sveikatos draudimo fondus (BĮ 35 straipsnio 2 dalis) ir pan.

Kita vertus, reikia pripažinti, kad dėl tokio teisinio reguliavimo nukenčia likę ketvirtosios eilės kreditoriai, nes jų reikalavimai tampa tenkinami tik po to, kai bus patenkinti valstybės įmonės „Indėlių ir investicijų draudimas“ reikalavimai. Valstybės sukurta indėlių garantijų sistema tampa panaudojama kitų asmenų (likusių ketvirtosios eilės kreditorių) sąskaita. Pagal teisinio reguliavimo prasmę, dėl valstybės nustatyto indėlių draudimo mechanizmo tam tikrų kreditorių (indėlininkų, kurių reikalavimai apdrausti) teisės ginamos ne pačios valstybės, o sąskaita kitų kreditorių (indėlininkų, kurių reikalavimai neapdrausti). Vis dėlto tam tikra prasme galima polemizuoti dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išvados. Klausimas, ar

66 International Monetary Fund, Aide-Memoire. *Financial Assessment Program*. 2013, p. 3.

IID kaip kreditorius pasižymi išskirtiniais požymiais, išlieka atviras ir vertas išsamesnės mokslinės analizės. Taip pat galime diskutuoti, ar valstybės išskirtinę padėtį kitų kreditorių atžvilgiu lemia specifinis to kreditoriaus požymis ir jo paskirtis (tenkinti visuomenės interesus)? Ar tai objektyvu ir ar nėra savavališkai nustatyta? Manytina, jog įstatymų leidėjas turi tam tikrą diskreciją, neperžengdamas Konstitucijos ribų, nustatyti, ar vienas kreditorius yra vertas didesnės apsaugos skolininko nemokumo situacijoje nei kitas kreditorius, jei tokią diferenciaciją lemia objektyvūs kreditorių skirtumai.

Sunku vienareikšmiškai nustatyti, ar šiuo metu nustatytas bankrutuojančio banko kreditorių eiliškumas yra pagrįstas. Viena vertus, galime manyti, jog įstatymų leidėjas, nustatydamas tokią eilę, veikė pagal asmens ir visuomenės interesų derinimo principą, tačiau išimtinai siekė, kad būtų apsaugoma visuotinė tautos gerovė ir užtikrinamas finansų sistemos stabilumas. Kita vertus, atmetus socialinį poveikį kreditoriams, tokia tenkinimo eilė yra nustatyta nuo pat indėlių draudimo sistemos sukūrimo Lietuvoje ir IID įsteigimo, todėl kreditoriai turi galimybę pasirinkti tokią priešpriešinių išipareigojimų su kredito įstaiga apimtį, kuri leistų maksimaliai patenkinti jų interesus. Tačiau kyla klausimas, kokių alternatyvų turi kreditoriai? Kuriems iš argumentų teikti prioritetą, yra daugiau politinio apsisprendimo reikalas, kurį, be kita ko, gali nulemti konkrečioje valstybėje egzistuojantis pasitikėjimo banko likvidavimo procedūromis lygis bei atitinkamas teisinio reguliavimo efektyvumas.

2.2. Bankroto administratoriaus sandorių tikrinimas

Bankroto administratoriaus atliekama skolininko sandorių, sudarytų iki bankroto bylos iškėlimo, tikrinimo ir ginčijimo funkcija yra viena esminių administratoriaus banko bankroto procese atliekamų funkcijų. Ši funkcija visų pirma atlieka *prevencinį vaidmenį*, kad skolininkams nebūtų paskatų prieš bankroto bylos iškėlimą sudaryti sandorių, bloginančių įmonės padėtį ir pažeidžiančių kreditorių teises, nes tokie sandoriai gali būti pripažinti negaliojančiais pagal bankroto administratoriaus vėliau pareikštą ieškinį. Ji taip pat atlieka *kompensacinį vaidmenį*, nes nugalinčius tokius sandorius paprastai taikoma restitucija ir į bankrutuojančio subjekto turto masę gražinamas turtas, kuris panaudojamas visų kreditorių reikalavimams tenkinti. Tokių sandorių viešasis tikslas (užtikrinti indėlininkų pasitikėjimą bankų sistemos stabilumu ir patikimumu ir kitaip apsaugoti viešuosius interesus) gali konkuruoti su privačiu banko kreditorių interesu. Kyla klausimas dėl Lietuvos Respublikos bankų įstatymo 85 straipsnio 9 dalies aiškinimo tiek, kiek joje nustatyta, kad, iškėlus bankroto bylą bankui, banko administratorius neturi teisės tikrinti sandorių, sudarytų laikinajam banko administratoriui vykdant banko turto, teisių, sandorių ir išipareigojimų perdavimą kitam bankui, ir reikšti ieškinį teisme dėl tokių sandorių pripažinimo negaliojančiais. *Ar toks teisinis reguliavimas neprieštarauja viešų ir privačių interesų derinimo principui?* Esamu teisiniu reguliavimu bankroto administrato-

riui uždrausta tikrinti ir ginčyti sandorius, kuriuos sudarė laikinasis banko administratorius, vykdydamas banko, kuriam paskelbtas veiklos apribojimas, turto, teisių, sandorių ir išipareigojimų perdavimą kitam bankui. Nors tokie sandoriai sudaryti ne paties skolininko, o laikinojo banko administratoriaus, tačiau jie sudaromi iki bankroto bylos iškėlimo skolininko vardu ir jo interesais. Iš teisinio reguliavimo sistemos matyti, kad tokie sandoriai vykdomi siekiant išlaikyti indėlininkų pasitikėjimą bankų sistemos stabilumu ir patikimumu ir kitaip apsaugoti viešuosius interesus. Be to, tokie sandoriai sudaromi ir vykdomi priežiūros institucijos (Lietuvos banko) pritarimu ir atsižvelgiant į jos nurodymus. Taigi egzistuoja saugikliai, kurie turėtų užtikrinti minėtų sandorių teisėtumą. Tokių sandorių viešasis tikslas (užtikrinti indėlininkų pasitikėjimą bankų sistemos stabilumu ir patikimumu bei kitaip apsaugoti viešuosius interesus) gali konkuruoti su privačiu banko kreditorių interesu. Tačiau vien priežiūros institucijos dalyvavimas savaime neleidžia teigti, kad užtikrinama viešojo ir privataus intereso pusiausvyra ir kad banko kreditorių teisės negali būti pažeistos. Tokie pažeidimai gali pasireikšti įvairiais būdais (pvz., kitam bankui perduodant daugiau turto nei išipareigojimų, neteisingai įvertinant perduodamą turtą, nesilaikant Bankų įstatymo 76¹ straipsnyje nustatytų sąlygų ir pan.). Manytina, kad konkuruojančių interesų pusiausvyrą teisinėje valstybėje vis dėlto turi užtikrinti teismas. Uždraudus bankroto administratoriui tikrinti tokius sandorius ir reikšti ieškinius dėl tokių sandorių nuginchijimo, apribojama teisminė gynyba kreditoriams (administratorius ieškinius reiškia kreditorių interesais), kurie mano, kad jų teisės tokiais sandoriais yra pažeistos.

Kita vertus, toks teisinis reguliavimas gali būti *teisiškai pagrįstas* dėl to, kad finansų sektorius, kurio reikšmingą dalį Lietuvoje sudaro bankų sektorius, priskirtinas prie vieno jautriausių sektorių. Bankų nemokumas gali turėti didelės įtakos šalies ekonomikai, gyventojų ir ūkio subjektų pasitikėjimui šalies finansų sistema, šios sistemos tvarumui⁶⁷. Taigi, siekiant viešųjų ir privačiųjų interesų apsaugos, yra būtina užtikrinti tinkamą ir laiku įgyvendinamą finansų sistemos stabilumo stiprinimo priemonių panaudojimo galimybes. Tokio teisinio reguliavimo tikslas – nustatyti būtinas sąlygas tam, kad siekiant apsaugoti svarbius visuomenės interesus, išliktų galimybė laiku ir veiksmingomis priemonėmis spręsti dėl grėšiančio banko nemokumo, kylančios finansinio stabilumo ir tvarumo problemos. Pasitikėjimas finansų sistema ir finansinis finansų sektoriaus stabilumas yra ne tik Lietuvos teisinio reguliavimo, tačiau ir ES⁶⁸, bei pasauliniu mastu⁶⁹ siekiamas tikslas. Nenustačius tokių ribojimų kiltų

67 Lietuvos Respublikos finansinio tvarumo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 93-3985. Preambulė.

68 European Central Bank. *Financial Stability Review*. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-04-20]. <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/financialstabilityreview201206en.pdf>>. Be to, tai yra vienas pagrindinių bankų sąjungos siekiamų tikslų.

69 Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies. *Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 2011, p. 7, 11 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-03-20]. <http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111019.pdf>.

grėsmė, kad teismų sprendimais būtų užkertamas kelias imtis bankų sistemos stabilumui ir patikimumui išsaugoti būtinų veiksmų, arba, kol teisme būtų nagrinėjama byla, būtų sustabdytas pradėtų veiksmų atlikimas. Minėtų grėsmių atsiradimas galėtų sukelti neprognozuojamas neigiamas pasekmes valstybės finansiniam stabilumui ir *per se* prieštarautų teisinio reguliavimo tikslams. Taigi, efektyvus finansinio stabilumo stiprinimo priemonių taikymas stiprina bankų sistemos finansinį tvarumą ir yra būtinas siekiant apsaugoti svarbius visuomenės interesus. *Antra*, atsižvelgiant į nemokaus banko likvidavimo mastą ir sudėtingumą, laiku ir veiksmingai nesprenžiant su mokumo problemomis susidūrusio visai finansų sistemai svarbaus banko problemų, tokio banko problemos ir jų neigiama įtaka visos finansų sistemos stabilumui ir patikimumui labai sparčiai didėtų, o viešiesiems ir privatiems interesams, manytina, būtų padaryta didesnė žala, be to, menkintų kreditorių pasitikėjimą visa finansų sistema, taip pat gali sukelti masinį indėlių atsiėmimą ne tik iš sunkumus patiriančios kredito įstaigos, bet ir iš įprastai veikiančių kredito įstaigų. Dėl minėtų priežasčių bankroto administratorius neturėtų turėti teisės tikrinti sandorius, sudarytus laikinojo administratoriaus. Toks teisinis reguliavimas skirtas apsaugoti, o ne pažeisti visuomenės interesus *per se* bei nepaneigia asmenų teisių ginti savo galimai pažeistas teises, reikalaujant žalos atlyginimo dėl valstybės, jos institucijų ir kitų asmenų galimai neteisėtų veiksmų. Taigi, dėl banko nemokumo kylančios žalos prevencijai būtinas teisinio reguliavimo mechanizmas, kuris užtikrintų, kad tam tikra apimtimi finansų sistemos stabilumo stiprinimo priemonės įgyvendinančių Lietuvos Respublikos Vyriausybės, jos įgaliotos institucijos, Lietuvos banko ar kitų institucijų ar subjektų veiksmų (aktų) galiojimas teismų sprendimais nebūtų stabdomas juos skundžiant ir taikant laikinąsias apsaugos priemones. Priešingu atveju teisinis peržiūros mechanizmas būtų ribojantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės, jos įgaliotos institucijos, Lietuvos banko ar kitų institucijų ar subjektų veiksmus ir sunkiai prognozuojamas, dėl ko minėtos valstybės institucijos vengtų imtis būtinų veiksmų finansinio stabilumo ir tvarumo, pasitikėjimo finansų sistema ir kitoms problemoms spręsti.

Išvados

1. Banko likvidavimas – kraštutinis nemokaus banko problemų sprendimo būdas, priverstinis banko likvidavimas ar bankrotas (įprastinės bankroto bylos iškėlimas). Tai teisminių institucijų pradėtos ir prižiūrimos kolektyvinės nemokumo procedūros, skirtos banko turtui realizuoti, prižiūrint minėtoms institucijoms, įskaitant tuos atvejus, kai tokios procedūros nutraukiamos pagal kompromisinį susitarimą su kreditoriais ar kitą panašią banko priemonę. Lietuvoje nemokaus banko likvidavimo institutas reguliuojamas tiek *lex generalis*, tiek *lex specialis*. Banko likvidavimo institutas suprantamas kaip teisės normų visuma, reguliuojanti šias pagrindines banko likvidavimo procedūras: banko licencijos panaikinimo, banko administratoriaus pa-

skyrimo, kreditorių ir teismo atliekamos bankroto administratoriaus priežiūros, banko turto apsaugos, valdymo ir realizavimo, piniginių lėšų paskirstymo kreditoriams.

2. Banko likvidavimo atveju laikas yra ypač svarbus veiksnys, todėl su procesu susiję uždelsimai gali paveikti esamo turto vertę, padidinti administravimo išlaidas. Todėl objektyvus banko finansinių sąlygų įvertinimas, fiskalinės naštos minimizavimas, gyvybingo banko turto dalies išsaugojimas, greitis ir efektyvumas, moralinių rizikų išvengimas, nuoseklumas, skaidrumas ir bendradarbiavimas turėtų būti pagrindiniai principai, kuriais turi būti vadovaujama banko likvidavimo metu.

3. Manytina, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją, neperžengdamas Konstitucijos ribų, nustatyti, ar vienas kreditorius yra vertas didesnės apsaugos skolininko nemokumo situacijoje nei kitas kreditorius, jei tokią diferenciaciją lemia objektyvūs kreditorių skirtumai. Tačiau norint atsakyti į klausimą, ar indėlininkai, kaip privilegijuoti kreditoriai, turėtų būti išskiriami, itin svarbu privatinės teisės ribose nustatyti, ar tokiu teisiniu reguliavimu nesiekiami jokių išskirtinių, pozityvių, visuomenei reikšmingų tikslų ir ar kreditorių, kurių reikalavimo tenkinimo eilė yra žemesnė nei ant- ra, teisės ir teisėti interesai ribojami daugiau nei būtina viešajam interesui užtikrinti. Viena vertus, galime manyti, jog įstatymų leidėjas, nustatydamas tokią eilę, veikė pagal asmens ir visuomenės interesų derinimo principą, tačiau išimtinai siekė, kad būtų apsaugoma visuotinė tautos gerovė ir užtikrinamas finansų sistemos stabilumas. Kita vertus, atmetus socialinį poveikį kreditoriams, tokia tenkinimo eilė yra nustatyta nuo pat indėlių draudimo sistemos sukūrimo Lietuvoje ir IID įsteigimo, todėl kreditoriai turi galimybę pasirinkti tokią priešpriešinių įsipareigojimų su kredito įstaiga apimtį, kuri leistų maksimaliai patenkinti jų interesus. Kuriems iš straipsnyje įvardintų teisinių argumentų teikti prioritetą, yra daugiausia politinio apsisprendimo reikalas, kurį, be kita ko, gali nulemti konkrečioje valstybėje egzistuojantis pasitikėjimo banko likvidavimo procedūromis lygis ir jų efektyvumas.

4. Nors iš teisinio reguliavimo sistemos matyti, kad sandoriai, sudaryti iki bankroto bylos bankui iškėlimo, bei jų tikrinimas vykdomi siekiant išlaikyti indėlininkų pasitikėjimą bankų sistemos stabilumu ir patikimumu ir kitaip apsaugoti viešuosius interesus, manytina, kad nustatytas teisinis reguliavimas, jog banko administratorius neturi teisės tikrinti sandorių, sudarytų laikinajam banko administratoriui vykdant banko turto, teisių, sandorių ir įsipareigojimų perdavimą kitam bankui, ir reikšti ieškinių teisme dėl tokių sandorių pripažinimo negaliojančiais, yra dingingas. Konkuruojančių interesų pusiausvyrą teisinėje valstybėje visais atvejais turi užtikrinti teismas. Vien priežiūros institucijos dalyvavimas savaime neleidžia teigti, kad užtikrinama viešojo ir privataus intereso pusiausvyrą ir kad banko kreditorių teisės negali būti pažeistos.

Literatūra

- Bazelio bankų priežiūros komitetas. *Pagrindiniai efektyvios bankų priežiūros principai*. Bank for International Settlements, 2012.
- Bliss, R.; Kaufman, G. *U.S. Corporate and Bank Insolvency Regimes: An Economic Comparison and Evaluation*. Federal Reserve Bank of Chicago, 2006.
- Černius, R.; Toločko, V. *Teisinė bankų veiklos aplinka*. Vilnius, 2002.
- Čihák, M. A.; Demirgüç-Kunt, M. Soledad Martínez Pería, A. Mohseni-Cheraghlo. *Bank Regulation and Supervision around the World: A Crisis Update*. Policy research working paper, 2013.
- European Central Bank. *Financial Stability Review*. Germany, 2012.
- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria nustatoma kredito įstaigų ir investicinių įmonių gavinimo ir pertvarkymo sistema ir iš dalies keičiamos Tarybos direktyvos 77/91/EEB bei 82/891/EB, direktyvos 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB bei 2011/35/EB ir Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010.
- Hoelscher, David S. *Bank restructuring and resolution*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- HM Treasury. *Banking reform: a new structure for stability and growth*. Ataskaita pristatyta Parlamentui, Crown, UK, 2013.
- Hupkes, Eva H. G. *The legal aspects of bank insolvency. A comparative analysis of Western Europe, the United States and Canada*. Kluwer law international, 2000.
- International monetary fund and the World Bank report. *An overview of the legal, institutional, and regulatory framework for bank insolvency*. VA, USA, World Bank Publications, 2009.
- International Monetary Fund, Aide-Memoire. *Financial Assessment Program*, 2013.
- Kancerevyčius, G. *Finansai ir investicijos*. III atnaujintas leidimas. Kaunas: Smaltija, 2009.
- Konstitucinio Teismo 2013 liepos 15 d. nutarimas byloje Nr. 2/2012-12/2012-9/2013.
- Konstitucinio Teismo 2013 gegužės 24 d. nutarimas byloje Nr. 135/2010.
- Lastra, R. M. *Cross-border bank insolvency*. New York: Oxford university press, 2011.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. gruodžio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-1186/2003.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. balandžio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-160/2011.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-456/2013.
- 2012 m. rugsėjo 7 d. Lietuvos Banko nutarimas Nr. 03-208.
- Lietuvos Respublikos finansinio tvarumo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 93-3985.
- Lietuvos Respublikos bankų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 54-1832.
- Lietuvos Respublikos finansų įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 91-3891.
- Lietuvos Respublikos indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo

- įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 65-2635.
- Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 31-1010.
- Marinc, M.; Vlahu, R. *The Economics of Bank Bankruptcy law*. Springer, Verlag, Berlin, 2012.
- Namavičius, Z.; Stačiokas, S. *Viešų ir privačių interesų derinimas-darnios civilinės visuomenės ir teisinės valstybės principas*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo septintoji konferencija. Sieniava, konferencijos medžiaga, 2002.
- Norkus, R.; Kavalnė, S. *Bankroto teisė*. Antroji knyga. Vilnius: Justitia, 2011.
- Savona, P.; Kirton J.; Oldani, C. *Global Financial Crisis. Global Impact and Solutions*. Ashgate, England, 2011.
- 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB.
- 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012.
- 2014 m. kovo 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/C 105/01 dėl indėlių garantijų sistemų.

Anotacija. Straipsnyje tiriama viena iš nemokaus banko nemokumo procedūrų – banko likvidavimas, analizuojamas nemokaus banko likvidavimo reglamentavimas Lietuvoje ir jo praktinis įgyvendinimas per viešųjų ir privačių interesų suderinamumą. Straipsnyje *inter alia* atskleidžiama banko likvidavimo samprata.

Reikšminiai žodžiai: banko nemokumas, banko nemokumo procedūros, banko likvidavimas, banko likvidavimo procedūros, viešieji ir privatūs interesai.

BANK LIQUIDATION AS INTERFERENCE OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS

Tomas Ambrasas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. Most notably, compatibility of public and private interests is a part of a sustainable civil and legal society. However, it is still a controversial issue, especially in the unique regulation of bank insolvency proceedings. On the one hand, in the modern

legal scientific field it is argued that the state cannot protect only certain social groups or only certain specific interests of individuals. But on the other hand, the question arises whether only the interests of the individual are important to the state, or are there some exceptional collective, general public interests? Bank insolvency cases (e.g., bank “Snoras” and bank “Ūkio bankas”) subsequently have undergone dramatic changes in Lithuanian law system and it is still a very sensitive social issue. This paper tries to achieve analysis of the interference between the private and public interests which affect in the bank liquidation proceedings. The article considers under the private law a few resonance issues caused by public and private interaction and their consistency under the Lithuanian legal framework of bank liquidation proceedings. The basic object of the paper is the compatibility of private and public interests in bank liquidation proceedings under the Lithuanian law. The research problem is as follows: does the regulation in Lithuania proper balancing public and private interests under bank liquidation proceedings? While the definition of bank liquidation has never been provided in the scientific field of Lithuania, this paper inter alia suggests a term of bank liquidation. With the purpose to explore the actual meaning of legal norms and legislations as well as content and to analyze the literature, the systematic and document analyses, synthesis, comparative, critical thought methods were used. The statements are derived from analyses of scientific literature, relevant legislation, the practice of the courts and relevant reports. The paper is written from the perspective of the Lithuanian law.

Keywords: bank liquidation, bank insolvency, compatibility of private and public interests, bank liquidation proceedings.

Tomas Ambrasas, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Verslo teisės katedros lektorius, doktorantas. Mokslinių tyrimų kryptys: civilinė teisė, bankų teisė, nemokumo teisė.

Tomas Ambrasas, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Business Law, lecturer, PhD student. Research interests: civil law, bank law, law of insolvency.