

# ПРАВОВИЙ СТАТУС ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Проаналізовано питання визначення правового статусу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у контексті реформування фінансового законодавства.*

**Ключові слова:** правовий статус; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; державний позабюджетний цільовий фонд; функції ліквідатора банків.

*Проанализированы вопросы определения правового статуса Фонда гарантирования вкладов физических лиц в контексте реформирования финансового законодательства.*

**Ключевые слова:** правовой статус; Фонд гарантирования вкладов физических лиц; государственный бюджетный целевой фонд; функции ликвидатора банков.

*The questions of decision of legal status of Fund of guaranteing of holdings of physical persons are analysed in the context of reforms financial legislation.*

**Keywords:** legal status; Fund of guaranteing of holdings of physical persons; state budgetary having a special purpose fund; functions of liquidator of banks.

міни у правовому статусі будь-якого суб’єкта завжди пов’язані з проведенням кардинальних реформ. Проблеми місця, функцій, сукупності прав та обов’язків Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (Фонд) в економічній системі країни протягом тривалого часу обговорюють у науковій літературі. Передусім це зумовлено системною банківською кризою, що призвела до ліквідації багатьох банківських установ і спричинила необхідність перегляду чинного законодавства з банківської діяльності. Оскільки під час кризи банківська система мала розв’язувати проблему паніки серед вкладників, що посідають важливе місце в її функціонуванні, зміни стосувалися й системи гарантування вкладів. Так, результатом панічних настроїв серед населення в жовтні 2008 р. стало винесення Національним банком України постанови “Про додаткові заходи щодо діяльності банків” від 11 жовтня 2008 р. № 319, якою введено мораторій на дострокове розірвання договорів банківського вкладу [1]. З одного боку, такими діями Національний

банк намагався підтримати стабільність банківської системи, а з іншого – підірвав і так невисокий рівень довіри населення до банківської системи. Криза призвела до зростання рівня інфляції та зменшення платоспроможності громадян, які мали надію на отримання своїх вкладів задля підтримання належного рівня життя. Проведене в листопаді 2008 р. соціологічне опитування компанією Research&Branding Group виявило невтішні результати: 67,7 % опитаних громадян не довіряють українським банкам. Крім того, на питання, як учинили б респонденти, якби було знято мораторій на дострокове повернення вкладів, 47,9 % опитаних відповіли, що зняли б гроші з депозитних вкладів негайно, 21,6 % – зняли б після закінчення строку вкладу, 21,2 % – не мали відповіді [2].

Для дослідження окресленого питання використано праці українських і російських учених-економістів та правників, що займалися дослідженням проблеми захисту вкладів населення, зокрема, О. Заводи, В. Кротюка, Т. Мазур, В. Огієнка, О. Орлюк, Н. Пришви, Т. Раєвської, В. Рисіна, Т. Смовженко, О. Турбанова.

Метою цієї статті є аналіз правового статусу, обсягу функцій і повноважень Фонду в контексті реформування законодавства в банківській діяльності, формування пропозицій з удосконалення правового регулювання відповідних відносин.

Відповідно до законодавства України, Фонд є державною спеціалізованою установою, що виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб. Крім цього, він має статус юридичної особи, володіє відокремленим майном, що є об'єктом права державної власності та перебуває в його повному господарському віданні. Фонд є економічно самостійною установою, що не має на меті одержання прибутку.

У науковій літературі неодноразово наголошено на тому, що слід законодавчо закріпити за Фондом статус державного позабюджетного цільового фонду. Так, Т. Мазур зазначає, що віднесення Фонду до такої категорії зумовлено тим, що передбачені законом внески до Фонду гарантування вкладів мають усі ознаки загальнообов'язкових зборів, можуть використовуватися чітко з метою, передбаченою Законом України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб", – відшкодування за вкладами фізичних осіб у банках-учасниках (тимчасових учасниках) [3, с. 26].

Деякі науковці відносять фінансово-правові відносини з приводу гарантування вкладів фізичних осіб до інституту централізованих позабюджетних цільових фондів. Оскільки цей інститут об'єднує в собі однорідні норми, якими регулюється порядок створення, розподілу та використання централізованих фондів грошових коштів цільового призначення поза межами державного бюджету, та, відповідно до Закону України "Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб", кошти Фонду не включено до складу державного бюджету, хоча належать державі на праві власності, зазначений підхід є цілком виправданим.

Зважаючи на вищевикладене, важливим питанням є участь держави в системі забезпечення вкладів населення. Виокремлюють такі основні організаційні форми гарантування (страхування) вкладів [4, с. 44]:

1) американська, коли органом страхування є Федеральна корпорація страхування депозитів, що працює під контролем державних органів (конгресу та федерального уряду) та характеризується значним рівнем самоврядування;

2) німецька, коли держава безпосередньо не стосується страхових фондів, що належать банкам-членам та управляються відповідними галузевими союзами. За умови належного фінансування, така система страхування вкладів може бути ефективнішою, однак за відсутності достатнього фінансування необхідне втручання держави;

3) змішана, коли система страхування містить елементи обох вищеназваних систем. Звичайно, без участі держави жодна система страхування вкладів, як правило, не спроможна відшкодувати втрати, пов'язані з банківською кризою.

Міжнародна асоціація страховиків депозитів виокремлює три основні типи систем гарантування (страхування) вкладів [5], залежно від функцій, які виконують органи, що здійснюють управління такою системою. Функція системи “виплатної каси” або “грошової корзини” фактично зводиться до управління фондом коштів для відшкодування гарантованої суми вкладникам фінансових установ у разі її ліквідації. Система “виплатна каса із розширеними повноваженнями” не тільки відшкодовує вклади, а й займається регулюванням діяльності неплатоспроможних банків у межах, визначених законодавством країни. Система “мінімізатор ризиків” має найвищий рівень ефективності щодо мінімізації втрат як для органу, що здійснює управління системою гарантування вкладів, так і для всієї фінансової системи. Ця система наділена функціями фінансового моніторингу, управління ризиками та проблемними фінансовими інститутами.

Отже, Фонд гарантування фізичних осіб за своєю організаційною формою є змішаною системою гарантування (страхування) вкладів. За обсягом функцій, закріплених у Законі України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб” та Положенні про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 30 серпня 2002 р. № 1301/268, належить до моделі “виплатної каси з розширеними повноваженнями”. Його наділено всіма функціями “виплатної каси” (веде реєстр банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду; забезпечує надходження та акумуляцію сум зборів з банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду та інших коштів, призначених для здійснення відшкодування втрат; здійснює організаційно-управлінські заходи, з метою забезпечення виплати вкладникам сум відшкодування втрат; забезпечує цільове використання коштів, що знаходяться на рахунках Фонду), а також має окремі функції, віднесені до категорії “мінімізатор ризику” (перевірка банків з питань своєчасності та правильності сплати зборів, перевірка повноти інформування банками вкладників про систему гарантування вкладів, порушення перед Національним банком України питання про застосування заходів впливу до порушників закону та безпосереднє застосування Фондом до порушників заходів впливу у випадках, передбачених законом).

Слід визначитися й з колом кредитних установ, охоплених системою гарантування (страхування) вкладів. У більшості країн гарантування (страхування) вкладів поширюється на депозити в усіх фінансових установах, однак у деяких – лише в банківських установах або навіть в окремих видах банків. Міжнародний досвід свідчить про необхідність охоплення системою гарантування (страхування) вкладів усіх фінансово-кредитних установ, які мають ліцензію на здійснення операцій із залучення коштів фізичних осіб. Це впливає з Директиви ЄС 94/19/ЄС щодо схем гарантування депозитів Європейського Союзу. Таким чином, відбувається зближення за характером діяльності банків й окремих небанківських фінансових установ, створюють загальні умови конкуренції для різних складових фінансової системи, що позитивно впливатиме на ефективність залучення коштів населення різними фінансовими посередниками, системою страхування вкладів охоплено все коло дрібних вкладників [6, с. 198].

Не останнім аргументом на користь такої позиції є законопроект “Про Фонд гарантування вкладів членів кредитних спілок” від 7 жовтня 2008 р. № 3265. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що “прийняття законопроекту сприятиме адаптації фінансової системи України до законодавства Європейського Союзу і, зокрема, положень Директиви 94/19/ЄЕС Європейського Парламенту і Ради щодо схем гарантування депозитів” [7]. На наш погляд, створення ще одного фонду в системі гарантування вкладів є недоцільним, оскільки функціонування його потребує додаткового

фінансування. Логічніше було б розширити коло суб'єктів, що охоплюватиме чинну систему гарантування вкладів – Фонд гарантування вкладів фізичних осіб – з розділенням коштів Фонду для відшкодування гарантованих вкладів на кошти банків і кошти кредитних спілок.

Як зазначено вище, в умовах сучасної України страхування вкладів фізичних осіб без участі держави проблематично. Тому Фонд гарантування вкладів фізичних осіб має статус юридичної особи, створений і функціонує як державна, економічно самостійна, спеціалізована організація, що не має на меті отримання прибутку. Організація, що здійснює управління системою гарантування банківських вкладів, повинна мати всі повноваження, що необхідні для виконання покладених на неї функцій. Зазначені організації повинні мати право укладати угоди, встановлювати свої вимоги до банків, оцінювати актуальну й точну інформацію – щоб мати можливість швидко виконувати свої обов'язки стосовно власників банківських вкладів.

Згідно із Законом України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб”, для досягнення головної мети діяльності, відповідно до покладених завдань, Фонд [8]:

1) відшкодовує кожному вкладнику банку-учаснику (тимчасовому учаснику) Фонду втрати у розмірі 150 тис. грн, визначеному відповідно до Закону, та забезпечує використання власних коштів за їх цільовим призначенням;

2) проводить перевірку правильності розрахунків, контролює своєчасність і повноту перерахування зборів банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду та діяльності банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду;

3) установлює для банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду у визначеному ним порядку обов'язкові стандарти – вимоги щодо їх членства у Фонді та визначає для них обов'язкові форми звітності;

4) бере участь у перевірках, що проводить Національний банк, з питань, що належать до компетенції Фонду;

5) порушує перед Національним банком питання про застосування до банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду заходів впливу, у разі порушення ними норм Закону, застосовує безпосередньо до банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду заходи впливу, передбачені Законом;

6) одержує від Національного банку інформацію, необхідну для виконання Фондом функцій, що передбачені Законом;

7) публікує в офіційних засобах масової інформації звіт про свою діяльність, реєстр банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду, інформацію про зміни в реєстрі;

8) залучає в порядку, передбаченому Законом, кредити від Кабінету Міністрів України у грошовій формі або державними цінними паперами, Національного банку, інших банків та іноземних кредиторів у грошовій формі;

9) набуває право кредитора стосовно банку-учасника (тимчасового учасника) Фонду на всю суму, що підлягає відшкодуванню, з дня настання недоступності вкладів.

Міжнародний досвід свідчить про те, що таке звуження кола функцій, що покладається на орган управління системою гарантування вкладів, є невиправданим. Так, контрольні функції Фонду обмежуються виключно перевіркою розрахунків і контролем повноти й своєчасності перерахування зборів кожним банком-учасником (тимчасовим

учасником) Фонду та перевіркою банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду в межах забезпечення виконання покладених Законом на Фонд повноважень.

Зазначені перевірки, відповідно до Положення про порядок проведення перевірок банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, затвердженого рішенням адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 14 жовтня 2002 р. № 7, здійснюються з метою визначення достовірності звітності, наданої банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду до Фонду; повноти та своєчасності розрахунків банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду за зборами до Фонду; повноти й достовірності ведення банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду бази даних про вкладників – фізичних осіб; дотримання банками-учасниками (тимчасовими учасниками) Фонду у своїй діяльності вимог Закону, стандартів Фонду, інших нормативно-правових актів Фонду.

Таким чином, контрольні функції Фонду обмежуються контролем за наповненням Фонду коштами. Інформацію про інші аспекти діяльності банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду, що можуть стати в пригоді Фонду у процесі виконання покладених на нього завдань, Фонд може отримувати лише за сприяння інших органів, зокрема, Національного банку України.

Негативні наслідки для системи гарантування вкладів, у зв'язку з обмеженням контрольних функцій Фонду, підсилює ще й відсутність у Фонду можливості самостійного застосування до банків-порушників дієвих заходів впливу. Законодавством України визначено вичерпний перелік заходів впливу, що можуть застосовуватися до банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Відповідно до Закону, Фонд має право переводити банки до категорії тимчасових учасників Фонду; виключати банки із числа учасників (тимчасових учасників) Фонду; у разі виявлення допущених банком порушень норм Закону України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб”, уносити пропозиції про застосування Національним банком України до такого банку заходів впливу [8].

Багато уваги останніми роками привертає питання необхідності передання організації, що здійснює управління системою гарантування вкладів, функції ліквідатора банків. Позитивний приклад об'єднання функцій організації, що здійснює управління системою гарантування банківських вкладів, та ліквідатора банків у межах організації, яка здійснює управління системою гарантування вкладів, підтверджується прикладом таких країн, як США, Бразилія, Болгарія, Росія, де раніше вказані функції було розділено між різними органами, а зараз їх виконує один орган.

Важливим аргументом на користь цієї позиції є заява старшого фінансового спеціаліста представництва Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові під час засідання Фінансового прес-клубу “Нові повноваження Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: як зробити банківську систему більш надійною?”. За 12 років український Фонд гарантування вкладів фізичних осіб відшкодував за рахунок ліквідаційних процедур лише 4,5 % від суми своїх витрат на компенсацію вкладів, водночас, у США цей показник становить понад 85 %, у Болгарії та Румунії – 30–60 %.

Щоб змінити цю негативну тенденцію, Фонду потрібно збільшити повноваження, передавши, зокрема, від Національного банку України функцію адміністрування та ліквідації проблемних банків. Сьогодні Фонд уже не має змоги мінімізувати свої витрати іншим шляхом, аніж збирати від банківської системи нові внески, а це ще більше навантаження на банківську систему, тому слід “змінювати в корені процес роботи з

проблемними банками, щоб Фонд міг збільшити для себе рівень повернення своїх витрат з тим, щоб фінансова система не наражалася на такі суттєві ризики, які ми бачили впродовж 2008–2009 років” [9].

В Адміністрацію Президента України подано законопроект “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, розроблений Національним банком України. Документ передбачає, що після проведення чергової перевірки будь-якого банку, який залучає вклади населення, Фонд зможе звернутися до Національного банку України з клопотанням щодо визнання його неплатоспроможним. Регулятор має ухвалити таке рішення чи відхилити його протягом 30 днів. Після визнання банку неплатоспроможним або проблемним Фонд, згідно із законопроектом, призначає в ньому свого тимчасового адміністратора та починає виведення установи з ринку. Тимчасову адміністрацію призначають на 6 місяців, у системоутворюючі банки – на 12 місяців.

Крім того, законопроект уводить поняття “перехідний банк”, що створює Фонд у вигляді публічного акціонерного товариства на базі проблемної установи. Уповноважена особа Фонду буде переводити до нового банку всі активи та пасиви і проводити деномінацію акцій. Фонд самостійно буде вирішувати, продавати проблемний банк на аукціоні новому інвесторові чи проводити його через процедуру перехідного банку, звільнено від виконання нормативів Національного банку України. При покупці банку інвестор зможе отримати від Фонду фінансову допомогу шляхом повернення [10].

Проект змін уже вносили 2008 р. Так, проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб” (реєстраційний № 2485 від 15 травня 2008 р.) пропонував перетворити Фонд у повноцінну банківську структуру другого рівня, наділивши його регуляторними функціями. Реакція на цей законопроект була миттєвою, асоціація “Український кредитно-банківський союз” (УКБС) виступила категорично проти розширення повноважень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Обґрунтування цієї позиції зводилося до того, що передання Фонду функцій банківського нагляду та ліквідатора банку, що належать Національному банку України, ставить під загрозу виконання покладених на нього спеціальних функцій у сфері гарантування вкладів. Крім цього, збільшення повноважень неминуче призведе до розширення штату Фонду та невиправданого збільшення витрат [11, с. 11].

Ураховуючи вищевикладене, уносимо такі пропозиції: по-перше, система гарантування (страхування) вкладів має охоплювати всі фінансово-кредитні установи, що мають ліцензію на здійснення операцій із залучення коштів фізичних осіб; по-друге, варто збільшити обсяг контрольних повноважень Фонду, усунувши повторення в законодавстві щодо проведення перевірок; по-третє, необхідно надати Фонду ширші повноваження із застосування заходів впливу до банків-учасників (тимчасових учасників) системи гарантування вкладів і функції адміністрування та ліквідації проблемних банків, проте чіткіше окреслити в законодавстві межі його повноважень.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про додаткові заходи щодо діяльності банків : постанова правління Національного банку України від 11 жовт. 2008 р. № 319 / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0319500-08>.

2. Почти 70 % украинцев уже не доверяют банкам, а половина хочет снять депозиты // Сегодня. – 8 дек. – 2008. – № 278 (3114).

3. Мазур Т. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб: до питання розширення кола функцій / Т. Мазур // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 8. – С. 24–27.

4. Аникин А. В. Защита банковских вкладчиков: Российские проблемы в свете мирового опыта / А. В. Аникин ; РАН ; Ин-т мировой экономики и международных отношений (Москва). – М. : Дело, 1997. – 144 с.

5. Guidance on the Resolution of Bank Failures. – Basel, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.iadi.org>.

6. Алексєєнко М. Д. Капітал банку: питання теорії і практики : [монографія] / Алексєєнко М. Д. – К. : КНЕУ, 2002. – 276 с.

7. Проект Закону України “Про Фонд гарантування вкладів членів кредитних спілок” від 7 жовт. 2008 р. № 3265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

8. Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 20 верес. 2001 р. № 2740-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 30.

9. Фонд гарантування вкладів за рахунок ліквідації банків компенсує лише мізерну частку від своїх витрат // Дзеркало тижня. – 2010. – 14 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://news.dt.ua/>.

10. Фонд гарантування вкладів може отримати право виводити проблемні банки з ринку // Дзеркало тижня. – 2010. – 5 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://news.dt.ua/>.

11. Санація за правилами ЄС // Закон і бізнес. – 2011. – 9–15 лип. – № 28 (1015). – С. 20.