



5. Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000-2001 роки : Указ Президента України від 26 липня 2000 р. № 925/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 42.

6. Про проведення атестації державних службовців : наказ Головного управління державної служби України від 17.11.2004 р. № 201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nads.gov.ua.

7. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : наказ Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – С. 298.

8. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – С. 211.

9. Запровадження нових підходів до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців / Головне управління державної служби України. – К., 2009. – 44 с.

ЧАСТНОПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФОНДА ГАРАНТИРОВАНИЯ ВКЛАДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Кристина ВОЙЦЕХОВСКАЯ,

соискатель кафедры гражданского права Юридического института Прикарпатского национального университета имени Василия Стефаника

Summary

The article is devoted to the theoretical and legal analyses of the novels of the Law of Ukraine «About the Deposit Guarantee System of Individuals». In the paper private legal principles of the functioning of the Deposit Guarantee Fund of Individuals, which are provided for the Law are researched. In particular the attention is given to regulation of the Fund as a legal entity of public law, treaty obligations, to which he appears, and characteristics of the subject composition by guaranteeing deposits and the amount of their compensation.

Key words: Deposit Guarantee Fund of Individuals, a legal entity of public law, deposit, and deposit guarantees system.

Аннотация

Данная статья посвящена теоретико-правовому анализу новелл Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц». В статье исследуются частноправовые принципы функционирования Фонда гарантирования вкладов физических лиц, которые предусматриваются на уровне Закона. Так, в частности, акцентировано внимание на регулировании Фонда как юридического лица публичного права, договорных обязательств, стороной которых он выступает, а также характеристики субъектного состава при обеспечении вкладов и объема их возмещения.

Ключевые слова: Фонд гарантирования вкладов физических лиц, юридическое лицо публичного права, вклад, система гарантирования вкладов.

Постановка проблемы. Стабильность экономики в любом государстве зависит прежде всего от стабильности банковской системы и ею обусловлена. Значительный сегмент данной деятельности составляют пассивные банковские операции, что определяются среди других договоров договором банковского вклада (депозита). Учитывая рост в последние годы тенденции к хранению денежных средств гражданами нашего государства на депозитных банковских счетах, государство должно обеспечивать надежный экономико-правовой механизм обеспечения указанных сумм вкладов и процентов по ним. Из возможных двух путей обеспечения возврата вкладов физических лиц (страхование вкладов и государственное гарантирование вкладов Украины) приоритетным признано именно институт государственного гарантирования банковских вкладов, о чем свидетельствует уже более чем

10-летнее функционирование данного института.

В течение всего периода нормативное урегулирование отношений данной сферы осуществлялось на основе Закона Украины «О Фонде гарантирования вкладов физических лиц», который не отличался совершенством и за период действия открыл множество «болевых мест». Такое несовершенство правового регулирования системы гарантирования вкладов физических лиц и, соответственно, некачественный механизм гарантирования вкладов вызвали недоверие граждан к банкам как общественным институтам, что подтвердило необходимость коренного реформирования на концептуальном уровне правового регулирования обанкротившейся национальной системы гарантирования вкладов и текущей деятельности Фонда, что и обусловило разработку и принятие Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц».



Так, 23 февраля 2012 г. Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» (далее – Закон), который вступил в силу 22 сентября 2012 г. [1].

Актуальность темы исследования. Положения нового Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» не подвергались теоретико-правовому анализу на доктринальном уровне, а это обусловило необходимость характеристики его ключевых новелл относительно возврата (гарантирования) вкладов, что актуализирует исследования поставленной в статье проблематики, тем более при росте в новом Законе по сравнению с его предшественником частноправовых механизмов функционирования Фонда гарантирования вкладов физических лиц.

Состояние исследования. До принятия Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» вопросы регулирования Фонда исследовались с точки зрения публичного права в научных трудах Т.В. Мазур (2009 г.). Однако необходимо констатировать факт отсутствия научных работ на уровне цивилистической доктрины относительно сущности Фонда как участника гражданских правоотношений как до, так и после принятия нового Закона. Касательно исследуемые проблемы рассматривались в научных трудах Ю.В. Ветки, Е.А. Васиной, Д.С. Лещенко, а вот комплексных исследований в этой сфере не проводилось.

Целью и задачей статьи является исследования новелл ЗУ «О системе гарантирования вкладов физических лиц» в плоскости характеристики частноправовых (цивилистических) механизмов его функционирования, в частности его деятельности как юридического лица, специфики формирования имущества Фонда, границ участия в договорных отношениях.

Изложение основного материала. Новый Закон расширил полномочия Фонда в нескольких основных направлениях. Так, в ч. 1 ст. 4 Закона определено, что основной задачей Фонда является обеспечение функционирования системы гарантирова-

ния вкладов физических лиц и вывод неплатежеспособных банков с рынка путем осуществления временной администрации и ликвидации неплатежеспособных банков. Все другие функции, которые определены в рамках ч. 2 ст. 4 Закона, носят, по сути, вспомогательный характер и в зависимости от своего содержания направлены либо на обеспечение функционирования системы гарантирования вкладов физических лиц, либо на вывод неплатежеспособных банков с рынка [2].

Следовательно, кроме социальной функции Фонда обеспечения защиты прав физических лиц – вкладчиков банков, которая проявляется в их обеспечении, Фонд на сегодня является той структурой, которая выводит неплатежеспособные банки с рынка финансовых услуг. Следует отметить, что закрепление за Фондом функции вывода с рынка неплатежеспособных банков (путем продажи, ликвидации и т. п.) – одна из ключевых новаций Закона. К Фонду она перешла от Национального Банка. Этот факт на фоне расширения функций Фонда по контролю над работой банковской системы даёт основания некоторым экспертам говорить о появлении «второго НБУ» на рынке. Конечно, Фонд имеет меньший опыт управления банками, чем НБУ. В то же время говорить о том, что Национальный банк Украины отличился достижениями в ликвидации проблемных банков, нельзя, поскольку результаты процесса ликвидации банков и так были неутешительными. Даже если руководствоваться основной целью Фонда – гарантирования вкладов физических лиц, то расширение его полномочий будет способствовать реализации этой цели.

В связи с возложением на Фонд такой важной функции, как вывод неплатежеспособных банков с рынка финансовых услуг, он получил достаточно широкий объем полномочий по контролю над деятельностью банков и возмещением сбережений граждан. Так, в частности, Закон четко устанавливает, что регуляторные полномочия Фонда распространяются на все банки в Украине. Банки обязаны соблюдать нормативно-

правовые акты Фонда и выполнять требования, установленные Фондом в пределах его полномочий (ст. 30 Закона).

Не менее важной инновацией Закона является его практичность и прозрачный механизм возврата вкладов, что однозначно должно повысить доверие населения к банковской системе. Так, в отличие от ранее действующего законодательства, которое лишь косвенно регулировало и не в полной мере защищало права вкладчиков, новый Закон четко и прозрачно регулирует вопросы порядка обеспечения и возмещения вкладчикам средств из Фонда. Вкладчик приобретает право на получение гарантированной суммы путём возмещения средств за счет средств Фонда в пределах предельного размера возмещения средств по вкладам после принятия решения об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка. По требованию Фонда об отзыве банковской лицензии НБУ должен принять решение в течение 5 дней. Таким образом, Закон установил точный срок, согласно которому вкладчик неплатежеспособного банка приобретает право на возмещение за счет Фонда, что, по нашему мнению, является положительным явлением.

Кроме того, Закон расширил понятие «вклад» и предположил, что гарантии распространяются не только на депозиты, но и на средства физических лиц, находящихся на их расчетных счетах, что должно быть позитивным сигналом для лиц, которые получают и хранят свои средства на зарплатных карточных счетах.

В современных условиях Фонд самостоятельно ведет реестр вкладчиков неплатежеспособного банка и сумм, которые подлежат возмещению, а также публикует объявления о возмещении средств вкладчикам на своей официальной странице в сети Интернет, что существенно сократит срок выплаты возмещений. При этом вкладчики должны самостоятельно отслеживать информацию относительно финансового положения банка, где находятся их сбережения, поскольку в случае не включения в реестр такой вкладчик сможет обжаловать действия Фонда.



Фонд осуществляет выплату гарантированных сумм возмещения через банки-агенты только в национальной валюте Украины в наличной или безналичной форме не позднее семи дней со дня принятия решения об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка. Для сравнения, в предыдущем законодательстве этот срок составлял от 3 до 6 месяцев.

Кроме того, новый Закон возложил на банки дополнительные обязательства по обеспечению гарантирования вкладов физических лиц. В частности, банк обязан подавать в Фонд балансовые отчеты, аудиторские заключения, регулярную отчетность по привлеченным им вкладам и уплате сборов в Фонд. Следует также указать на то, что Закон установил жесткие правила для информирования вкладчиков о гарантировании вкладов физических лиц. Банки обязаны размещать во всех помещениях банка, где вкладчикам предоставляются банковские услуги, а также на своей странице в сети Интернет информацию о системе гарантирования в соответствии с решением исполнительной дирекции Фонда № 10 от 23.07.2012 г. [3]. Весомым является то, что Фонд имеет право осуществлять проверку банка по контролю над выполнением им обязательств, в связи с его участием в системе гарантирования вкладов физических лиц. Фонд имеет право проводить плановую проверку не чаще раза в год и должен сообщить об этом банку не позднее, чем за 10 дней до проверки.

Стоит отметить, что Закон обязывает банки раскрывать информацию, которая составляет банковскую тайну, при этом документ не устанавливает жестких требований для Фонда по дальнейшему нераскрытию такой информации его сотрудниками. Поэтому при отсутствии должного регулирования и недобросовестных действиях со стороны сотрудников Фонда информация, составляющая банковскую тайну или конфиденциальную информацию, может быть доступна заинтересованным лицам, что также, по нашему мнению, следует согласовать с нормативно-правовыми актами, обеспечивающими правовое регулирование банковской тайны.

Также Законом предусмотрены условия, при наступлении которых банк может быть отнесен к категории проблемных и неплатежеспособных. Банки, которые находились в статусе временного участника Фонда, получили статус участников Фонда, поскольку Закон не предусматривает перевод участников Фонда в категорию «временных участников» Фонда, тем самым отменяя понятие временного участника Фонда как такового. Участниками Фонда являются банки, участие которых в Фонде является обязательным и которые приобретают статус участника Фонда в день получения ими банковской лицензии. Таким образом, банки, которые имеют банковскую лицензию, являются участниками Фонда, кроме АО «Ощадбанк». На реализацию положений Закона о Фонде принято многочисленное подзаконное нормативно-правовые акты в части обеспечения реализации функций Фонда.

Впрочем, следует отметить, что если еще до недавнего времени регулирование деятельности Фонда гарантирования вкладов физических лиц относилось к области публично-права (известны и доктринальные разработки публично-правовых основ функционирования Фонда [4, с. 4]), то на сегодняшний день можно с уверенностью утверждать о наличии тенденции к распространению частноправовых механизмов регулирования отношений данной сферы.

Действительно, частноправовые средства урегулирования отношений с характерной для них диспозитивностью, свободой договора, юридическим равенством и самостоятельной имущественной ответственностью субъектов отношений проникают в такие сферы общественной жизни, регулирование которых ранее было исключительным или, в основном, публично-правовым. Система гарантирования вкладов физических лиц не является исключением в этом смысле.

В сфере системы гарантирования вкладов изменения проявились в введении обязательного участия банков в Фонде, расширении договорных обязательств Фонда, утверждении его самостоятельности

как юридического лица публичного права. Это все, конечно, сдвигает акценты в урегулировании его положения в сторону частноправовых, что, по нашему мнению, есть вполне объективным в условиях развития рыночной экономики. Законодательная модель Фонда в новом Законе ставит перед доктриной гражданского права задачу переосмысления и развития традиционных правовых конструкций, в частности тех, которые связаны с правовой природой юридического лица, особенностями его правосубъектности, специфики управления.

Итак, во-первых, следует выделить и в общих чертах проанализировать те положения Закона, в которых урегулированы принципы функционирования Фонда как юридического лица с сохранением фундаментальных положений ГК Украины относительно сути и признаков юридического лица как участника гражданских правоотношений в целом. Так, в Законе Фонд определяется как юридическое лицо публичного права, которое создается в организационно-правовой форме учреждения. Вместе с тем, предполагается обязательное участие банков в Фонде, что противоречит смыслу учреждения как юридического лица, где отсутствуют принципы членства (участия) и эта черта на высоком уровне доказана на уровне доктрины [5; 6]. Это свидетельствует либо о необходимости изменения организационно-правовой формы Фонда (возможно, на юридическое лицо с корпоративным устройством), либо о необходимости внесения изменений в действующее законодательство по урегулированию оплаты соответствующих сборов банков в Фонд без применения понятия «участие в Фонде», ведь такое «участие» не дает банкам ни права управлять этим юридическим лицом, ни других имущественных прав, которые присущи юридическим лицам корпоративного типа. Более приемлемым считаем именно второй вариант развития законодательства в исследуемой сфере отношений.

Поскольку Фонд относится к юридическим лицам публичного права, это означает, что создание или



прекращение его деятельности возможно в распорядительном порядке. Однако на уровне Закона указано, что ликвидация Фонда осуществляется на основе отдельного закона, который на сегодня не принят, и в общем, по нашему мнению, есть сомнения в целесообразности его принятия, поскольку с точки зрения законодательной техники более правильным будет дополнить действующий на сегодня Закон разделом, в котором регулировались бы вопросы ликвидации или возможной реорганизации Фонда.

Не способствует восприятию понимание Фонда как юридического лица с характерными для него признаками имущественной обособленности и самостоятельной ответственности по собственным обязательствам, а также отсутствие на уровне закона положений, которыми определялись бы данные его признаки, что считаем перспективным направлением совершенствования действующего Закона. Кроме того, необходимо усовершенствовать положения Закона, которыми урегулированы источники формирования имущества Фонда и правовой режим его имущества в целом.

Во-вторых, на поверхности лежит тезис о существенном расширении на уровне Закона и в многочисленных подзаконных нормативно-правовых актах принятых Фондом договорных обязательств, стороной которых он может выступать. Это разнообразные договорные конструкции, начиная от договоров купли-продажи и заканчивая инвестиционными договорами и депозитными договорами. Тщательный анализ положений Закона, где содержится правовая регламентация отношений по вступлению Фонда в договорные отношения, позволяет О.И. Зозуляк условно выделить те договоры, которые направляются на реализацию функций Фонда, а также те, которые направлены на поддержку и увеличение имущественной основы Фонда, что в конечном результате также имеет свое направление на реализацию его функций [7, с. 32]. Считаем такое разделение вполне объективным, и именно его следует использовать при дальнейшем совершенствовании действующего

законодательства в сфере гарантирования вкладов физических лиц. Следует иметь также в виду, что договоры, заключенные Фондом, характеризуются определенными особенностями, которые в целом можно свести к следующему: перечень договоров, которые могут заключаться Фондом и указаны в Законе Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц», Фонд ограничен в праве заключать любые договоры в силу специального характера правоспособности; договоры, заключаемые Фондом, прямо предусмотрены Законом; наличие значительного количества императивных норм в указанной сфере; пределы реализации принципа договорной свободы. Установленные закономерности будут выступать предпосылками вступления Фонда в договорные отношения [8, с. 156]. Здесь следует согласиться с соображениями В.В. Луця по поводу того, что эффективность договорного регулирования гражданских отношений зависит от многих факторов объективного и субъективного характера. Прежде она обусловлена четким определением и взаимодействием элементов механизма договорного регулирования гражданских отношений [9, с. 19]. Когда речь идет о договорных отношениях, участником которых выступает Фонд, то вполне очевидно, что механизм правового регулирования отмечается ролью именно нормативных предписаний по сравнению с пределами договорной свободы и именно это следует учитывать при совершенствовании положений действующего законодательства в сфере гарантирования вкладов физических лиц.

Иным, не менее важным направлением развития действующего законодательства, которое также относится к частноправовым механизмам регулирования, является расширение субъектного состава лиц, которым могут гарантироваться вклады, а также самого понятия «вклад», подлежащего обеспечению (хотя в этом аспекте нормы Закона, по сравнению с его предшественником, усовершенствовались, что было указано нами выше). Так, положения Закона распространяются исключительно на

вклады физических лиц, при этом вне сферы действия Закона остаются физические лица-предприниматели и юридические лица. По мнению К.Ю. Молодик, грубой ошибкой законодателя есть ориентировка системы Фонда исключительно на непредпринимательские вклады физических лиц, ведь их предпринимательские вклады, как и все вклады юридических лиц, не гарантируются. Такое регулирование находится в духе позорной антиправовой идеи, как будто юридические лица могут иметь принципиально меньший объем прав, чем физические. Однако, по сути, юридические лица – это те же люди, объединенные особым образом (если речь идет о владельцах обществ), или физические лица, имеющие право своевременно получать заработную плату средствами обществ (если речь идет о наемном персонале). Принципиальная причина, почему гарантирования банковских вкладов следует начинать именно с юридических лиц, заключается в том, что для физических лиц держание денег в коммерческих банках – их право, для юридических лиц – обязанность [10, с. 359]. Вполне соглашаясь с рассуждениями автора, считаем необходимым обратить внимание на субъектный состав лиц, претендующих на возмещение в рамках действующего Закона, и констатировать тот факт, что новый Закон должен распространять свое действие и на юридических лиц.

При анализе положений действующего Закона относительно объема возвратов, то хотелось бы отметить, что на сегодняшний день гарантирование вкладов осуществляется только в национальной валюте в наличной или безналичной форме. Вместе с тем, предметом договора банковского вклада могут выступать и банковские металлы [11, с. 8], что следует учитывать при совершенствовании положений действующего Закона, объема разновидностей вкладов, которые гарантируются Фондом.

Выводы. Приведенная характеристика законодательства в сфере гарантирования вкладов физических лиц и состояние его развития позволяет утверждать, что оно прошло довольно нелегкий путь. Однако те из-



менения, которые произошли, следует считать достаточно позитивными. Закон, который действует на сегодня, существенно расширяет полномочия Фонда гарантирования вкладов. Подобная модель активно используется во многих странах мира. В частности, чтобы Фонд мог эффективно работать и действительно что-то гарантировать, у него должны быть полномочия не только выдавать деньги при ликвидации банков, но и максимизировать активы банков, которые поступают для компенсации вкладов. На наш взгляд, это абсолютно оправданная логика. Новый Закон стал более практичным и должен повысить доверие вкладчиков к банкам в целом.

Но основная положительная черта, характеризующая новый Закон, – это его ориентация на частноправовое регулирование отношений в сфере гарантирования вкладов. Считаю, что такая тенденция есть явлением довольно положительным и вполне объективным. Она является примером точности соображений Н.С. Кузнецовой по поводу того, что динамичное развитие общественных отношений типично, в том числе и для Украины, обуславливает расширение сферы действия современного гражданского права как одной из наиболее фундаментальных и по объему, и по назначению отраслей права [12, с. 45]. А это значит, что именно в русле закрепления имущественной обособленности и самостоятельной ответственности Фонда как юридического лица, совершенствования регулирования порядка заключения и системы договоров, участником которых выступает Фонд, следует двигаться отечественному законодателю в части усовершенствований положений действующего Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц».

Список использованной литературы:

1. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 року № 4452-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>.

2. Майна Н. Новий «депозитний» закон: усі ризики для вкладників і банків / Н. Майна // «Главред» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://glavred.info/archive/2012/03/24/102322-5.html>.

3. Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 23.07.2012 р. № 10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1370-12>.

4. Мазур Т.В. Правовий режим Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у банках [текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.В. Мазур. – Київ, 2008. – 14 с.

5. Жигалкін І.П. Установи як юридичні особи [текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право, цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право» / І.П. Жигалкін. – Харків, 2009. – 18 с.

6. Лещенко Д.С. Непідприємницькі юридичні особи: особливості організаційно-правових форм [текст] / Д.С. Лещенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2007. – № 1 (37). – С. 135–143.

7. Зозуляк О.І. Договірне регулювання відносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб [текст] / О.І. Зозуляк // Договірне регулювання суспільних відносин : тези доповідей всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 19-20 квітня 2013 р. / за заг. ред. Т.О. Коломєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2013. – С. 31–33.

8. Войцеховська Х.В. Участь Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у договірних відносинах [текст] / Х.В. Войцеховська // Матеріали Всеукраїнського науково-практичного семінару «Корпоративні правочини», проведеного Юридичним інститутом Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника спільно з НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України (27-28 вересня 2013 року). – Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. – 2013. – 243 с.

9. Луць В.В. Договір як регулятор цивільних відносин [текст] / В.В. Луць

// Право України. – 2012. – № 9. – С. 19–25.

10. Молодіко К.Ю. Гарантування банківських вкладів як міжгалузевий інститут [текст] / К.Ю. Молодіко // Методологія приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку (м. Київ, 22-23 травня 2009 р.) : збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції. – К. : НДІ ППіПАПрН України, 2009. – С. 355–359.

11. Спіжов В.В. Договір банківського вкладу (депозиту) за цивільним законодавством України [текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право, цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право» / В.В. Спіжов. – Х., 2009. – 21 с.

12. Кузнецова Н.С. Вдосконалення механізму правового регулювання цивільних відносин в Україні [текст] / Н.С. Кузнецова // Матеріали науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті В.П. Маслова «Актуальні проблеми цивільного, житлового та сімейного законодавства», 25 лютого 2011 р. – Харків, 2011. – С. 45–47.