

ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

У статті здійснено правовий аналіз підходів до розуміння природи повноважень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд), які впливають на інституційне реформування відповідної системи гарантування вкладів. Подано авторське розмежування повноважень Фонду. Відповідно до запропонованого підходу повноваження Фонду щодо функціонування системи гарантування вкладів розподілено на дві підгрупи: управлінські та господарські. Також виокремлено владно-розпорядчі, адміністративні та контрольні повноваження, які поширюються здебільшого на виведення неплатоспроможних банків із ринку і процедури ліквідації банків. Проаналізовано потребу в перегляді таких повноважень під час інституційного реформування Фонду, що має відбуватися з урахуванням природи таких повноважень і конституційного регулювання відповідних правовідносин. Наголошено, що досвід відповідного законодавчого унормування діяльності державних «регуляторів» і функціонування саморегульованих організацій у суміжних сферах може бути основою для подальшого інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Ключові слова: неплатоспроможність, дискреція, банки, інституціоналізація, принцип поділу влади, повноваження суб'єкта гарантування вкладів.

Постановка проблеми. Функціонування банківської системи в умовах ринкової економіки вимагає пошуку ефективного балансу між забезпеченням суспільного інтересу через стимулювання економічного росту у фінансовому секторі та гарантуванням права приватної власності. Інституційний аспект регулювання відповідних правовідносин є ключовим, адже адміністративне втручання держави в ринкові правовідносини має бути обмеженим і пропорційним меті такого втручання. Конституційно-правовий дискурс щодо правового статусу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд) і правової природи його повноважень потребує ретельнішого аналізу відповідної проблематики. З теоретичного погляду розмежування адміністративних повноважень, властивих органам публічної влади, і господарських функцій є основою для розподілу публічного та приватноправового регулювання. Водночас у діяльності окремих юридичних осіб публічного права таке розмежування потребує додаткової аргументації та безпосередньо впливає на застосування конституційного принципу поділу влади й інших фундаментальних засад національної правової системи. У діяльності таких спеціальних суб'єктів, як Фонд важливим

є практичний аспект такого розмежування, оскільки це не тільки впливає на функціонування банківської системи та її балансування, а й безпосередньо обумовлює реалізацію фундаментальних прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий інтерес до правового регулювання діяльності системи гарантування вкладів фізичних осіб сконцентрований переважно на функціональній проблематиці реалізації Фондом своїх повноважень. Важливий акцент робиться на певних напрямках його практичної діяльності. Зокрема, у працях К. Алексійчук, С. Безвуха, В. Белова, Н. Білоглазової, Т. Бойчук, С. Глуговської, І. Дзери, Ю. Іванова, О. Іскізарова, Н. Кравченко, О. Лобач, Т. Мазур, О. Печеного, В. Примака, О. Ревчук, Н. Соловйової, М. Чемериса, Є. Ходака, Г. Капліної, І. Трепіцина, В. Агаркової, Т. Латковської, Ю. Хрустальова, О. Реверчук, Д. Талалая та інших учених розкрито окремі елементи правового статусу Фонду й особливості їхнього впливу на реалізацію деяких його повноважень. Водночас системний аналіз природи повноважень Фонду та конституційно-правові аспекти його подальшого інституційного реформування потребують додаткового опрацювання. З огляду

на це **метою статті** є аналіз правової природи повноважень Фонду та засад законодавчого регулювання інституціоналізації системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовий статус Фонду регулюють приписи Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (далі – Закон № 4452-VI)¹. Зокрема, цей нормативно-правовий акт спрямований на визначення особливостей функціонування національної системи гарантування вкладів фізичних осіб. Додатково він регулює і питання виведення неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків. Для виконання цих функцій діє Фонд, повноваження якого не обмежуються виключно забезпеченням функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб. Отже, Фонд на національному рівні фактично здійснює кілька блоків повноважень щодо забезпечення належного функціонування банківської системи України, які відповідно до міжнародних стандартів можуть здійснювати різні інституції². Слід зазначити, що і в цій частині українська національна система гарантування вкладів має резерви для додаткової імплементації міжнародних стандартів³. Проте в Україні було обрано саме такий підхід до регулювання та інституціоналізації відповідних правовідносин і, як результат, – відповідну модель діяльності Фонду.

Для виконання передбачених приписами Закону № 4452-VI завдань визначено, що Фонд діє як юридична особа публічного права, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває в його господарському віданні, та може самостійно володіти, користуватися та розпоряджатися цим майном. Водночас, задля акумулювання, збереження та примноження коштів системи гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд визначено як економічно самостійну

установу, яка має самостійний баланс, поточний та інші рахунки в Національному банку України (далі – НБУ), зокрема й рахунки умовного зберігання (ескроу), а також рахунки в цінних паперах у депозитарних установах – банках України. При цьому Фонд є установою, що не має на меті отримання прибутку, і наділений низкою регулятивних і контрольних повноважень⁴.

Означене регулювання дає підстави визначити комплексний правовий статус Фонду, якому властиве поєднання ознак юридичної особи публічного права з делегованими владно-управлінськими повноваженнями, при цьому Фонд наділений порівняно високим ступенем організаційної (власна система інституційно відокремлених керівних органів) і функціональної (порівняно автономне здійснення покладених законом повноважень) незалежності (від зовнішніх суб'єктів, насамперед органів державної влади) і самостійності (щодо суб'єктів системи гарантування вкладів фізичних осіб, насамперед банків).

Такий правовий статус зумовлений природою наданих Фонду повноважень. У Законі № 4452-VI визначено, що основним завданням діяльності Фонду є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, виведення неплатоспроможних банків із ринку та здійснення ліквідації банків (частина перша ст. 4 Закону № 4452-VI). Для виконання відповідного завдання Фонд здійснює низку повноважень. Важливо наголосити, що юридична природа цих повноважень різна. З огляду на теоретико-правове розуміння їхнього змісту та практики застосування Фондом, їх можна згрупувати в кілька блоків.

• **Повноваження щодо гарантування вкладів фізичних осіб.** Ідеться про повноваження щодо забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб. Такі повноваження за їхньою природою можна додатково розподілити на власне управлінські та господарські. **Управлінські** повноваження Фонду спрямовані на визначення засад діяльності системи гарантування вкладів і забезпечення її ефективності. Зокрема, але не виключно, йдеться про те, що Фонд: веде реєстр учасників Фонду; акумулює кошти системи гарантування вкладів, здійснює контроль за повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником Фонду; здійснює аналіз фінансового стану банків з метою виявлення ризиків у їхній діяльності та прогнозування потенційних витрат Фонду на виведення неплатоспроможних банків із ринку та відшкодування коштів вкладникам; здійснює

¹ Верховна Рада України, *Про систему гарантування вкладів фізичних осіб*, Закон України 4452-VI, ухвалено 23 лютого 2012 (з останніми змінами, внесеними Законом України 2823-IX, ухваленим 1 грудня 2022), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>.

² Див., напр.: EU, European Parliament and Council, *Directive 2014/49/EU on deposit guarantee schemes (recast) Text with EEA relevance*, April 16, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049>; EU, European Parliament and Council, *Directive 2014/59/EU establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, Text with EEA relevance*, May 15, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059/>.

³ Ю. А. Іванов, «Система гарантування вкладів як фактор стабільності критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері», *Південноукраїнський правничий часопис* 4 (2019): 105.

⁴ *Про систему гарантування вкладів фізичних осіб*.

інші організаційні й інформаційні повноваження задля управління системою гарантування вкладів фізичних осіб. **Господарські** повноваження Фонду стосуються саме управління коштами та їх примноження. У діяльності Фонду, очевидно, не йдеться про отримання прибутку в традиційному розумінні для господарської діяльності, проте потреба примноження акумульованих коштів все ж актуалізує відповідний економічний пріоритет і має впливати на основні види діяльності в цій сфері. Зокрема, але не виключно, йдеться про те, що Фонд: інвестує кошти Фонду в державні цінні папери України й облігації міжнародних фінансових організацій, що розміщуються на території України; здійснює емісію корпоративних облігацій; видачу векселів.

• **Виконавчо-розпорядчі повноваження** – це діяльність Фонду, спрямована на реалізацію заходів із належного виконання рішень для забезпечення стабільності банківської системи. Зокрема, але не виключно, йдеться про те, що Фонд здійснює заходи щодо: підготовки до запровадження процедури виведення банку з ринку, зокрема й організаційні заходи щодо проведення відкритого конкурсу та визначення найменш витратного способу виведення банку з ринку; проведення процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку, зокрема й через виконання плану врегулювання, здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банку.

• **Адміністративно-владні повноваження** – це управлінські повноваження Фонду щодо регулювання функціонування банківської системи, які є адміністративними за своєю природою. Фактично цей блок повноважень сутнісно прирівняний до повноважень органу державної влади. Зокрема, але не виключно, йдеться про те, що Фонд: здійснює регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб; надає фінансову підтримку банкам; установлює порядок звернення із запитом до клієнтів, вкладників та інших кредиторів банку; вивчає та аналізує тенденції розвитку ринку ресурсів, залучених від вкладників учасниками Фонду.

• **Контрольні повноваження** – це також за своєю природою адміністративні повноваження, пригаманні діяльності органу державної влади. Зокрема, але не виключно, йдеться про те, що Фонд: а) бере участь в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією НБУ; б) застосовує до банків та їхніх керівників відповідно фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи; в) здійснює перевірки банків відповідно до закону.

Запропонований тут підхід до групування (класифікації) функцій і повноважень Фонду дає змогу більш чітко розмежувати їхню природу та основні напрями діяльності Фонду. Такий аналіз дає підстави вважати, що станом на сьогодні до компетенції Фонду належать доволі різні за своєю сутністю повноваження, поєднання яких у діяльності одного суб'єкта в умовах ринкової економіки потребує належного балансування в законодавчому регулюванні відповідної сфери. Це особливо важливо, коли йдеться про інституційне реформування.

Так, повноваження Фонду щодо гарантування вкладів фізичних осіб очевидно є природними. Їхня пріоритетність у діяльності Фонду є безсумнівною. Ці повноваження є доволі нестандартними, оскільки передбачають досягнення спеціальної мети – фактично забезпечення довіри до банківської системи України. З огляду на це важливо наголосити на юридичних відмінностях природи понять «гарантування вкладу» і «страхування вкладу». Перше поняття має більш публічно-правовий характер і спрямоване на вжиття державою спеціальних заходів для гарантування стабільності фінансової системи держави, на спонукання фізичних осіб мати банківські вклади і цим самим – на стимулювання залучення коштів у банківську систему України. Натомість страхування банківського вкладу є дещо іншим за своєю природою, більш приватноправовим інструментом забезпечення «цілісності», доступності для вкладника, збереженості від ризиків самого вкладу.

Щодо застосування поняття «страхування вкладу» – якщо сторони договору (банк і вкладник) вважають за потрібне захистити вклад, то вони добровільно використовують цивільноправові інструменти страхування (зазвичай залучаючи страховика – третю особу для здійснення відповідної діяльності)⁵. Мета страхування цілком практична – зберегти вклад повністю або частково й уникнути ризиків його втрати. Розмір відшкодування у разі настання ризиків визначається сторонами самостійно в договорі страхування та може мати різні обсяги, розміри чи форми. «Гарантування вкладу» не може і не має сприйматись як інструмент, повністю тотожний «страхуванню вкладу». Щодо гарантування, то тут не йдеться про повне відшкодування вартості (обсягу, розміру) «втраченого» вкладу.

⁵ О. І. Копилок, О. М. Музичка, Ю. В. Тимчишин, «Безпекоорієнтований підхід до формування системи страхування депозитів: вітчизняний і світовий досвід», *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики* 4, № 31 (2019): 47–55, <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/2807/2847/6404>.

Відшкодування коштів вкладникам у разі неплатоспроможності банку є фактично зобов'язанням держави забезпечити певний мінімальний рівень захисту прав і законних очікувань найбільш вразливих категорій споживачів фінансових послуг. Не випадково йдеться тільки про гарантування вкладів для фізичних осіб і тільки в певних межах – застосовуються обмеження через, наприклад, встановлення граничного розміру відшкодування коштів за вкладами й інших обмежень. Визначаючи такий механізм гарантування вкладів, держава (через забезпечення функціонування системи гарантування вкладів і діяльність Фонду) бере на себе додаткові позитивні зобов'язання у сфері приватноправових відносин (між банком і фізичною особою). Мета такого зобов'язання очевидна – забезпечення вищого рівня довіри до банківської системи та її стабільності. При цьому природа грошового зобов'язання Фонду й особливості забезпечення його виконання⁶ мають бути предметом окремого дослідження, оскільки є похідними від реалізації повноважень Фонду.

Це доволі важливий аспект, оскільки розуміння цієї фундаментальної відмінності між «гарантуванням» і «страхуванням» пояснює природу повноважень Фонду, спеціальний порядок його формування, а головне – його роль і значення в банківській системі України. Адже, беручи додаткові зазначені вище зобов'язання, держава повинна мати можливість більш жорсткого регулювання відповідної сфери правовідносин і здійснення ефективного контролю. Очевидно, в інших державах використовуються різні (інколи дуже відмінні) механізми (схеми) гарантування депозитів. Згадані вище акти Європейського Союзу (далі – ЄС)⁷ дають велику міру дискреції навіть державам – членам ЄС щодо вибору найоптимальнішої моделі гарантування вкладів. В окремих країнах відповідна мета гарантування вкладів може бути досягнута через встановлення загальнообов'язкового страхування депозитів, що в країнах, які розвиваються, і в країнах із порівняно невисоким розвитком ринкової економіки є вкрай ризикованим. Тому обрана в Україні модель має достатньо підстав для застосування, є доволі централізованою та адміністративною.

⁶ В'ячеслав Краглевич, «Захист прав та інтересів фізичних осіб – вкладників від знецінення гарантованої суми відшкодування за вкладами», *Підприємництво, господарство і право* 9 (2020): 43–8, <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.08>.

⁷ Зокрема: European Parliament and of the Council, *Directive 2014/49/EU on deposit guarantee schemes (recast) Text with EEA relevance*, April 16, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049>.

Власне, інші, розглянуті вище, групи повноважень Фонду це доволі яскраво демонструють. Усі повноваження Фонду щодо функціонування системи гарантування вкладів розподілено на дві підгрупи: управлінські та господарські. Управлінські функції спрямовані на інституціоналізацію самої системи гарантування вкладів і не так на вкладників, як на взаємодію Фонду з банками – учасниками цієї системи. Господарські повноваження фактично є спеціальним видом комерційної діяльності, оскільки передбачають вжиття заходів для збереження і примноження коштів (звісно ж, не йдеться про прибуток у його суто комерційному розумінні), зібраних від учасників системи гарантування вкладів. Відповідні функції та повноваження є за своєю природою ринковими і в розвинених демократичних державах повинні реалізовуватися з мінімальним втручанням держави. Попри пропозиції окремих авторів щодо адміністративно-правового регулювання цієї сфери⁸, безумовне застосування такого підходу видається надмірним, адже це не державно-владна, а інвестиційно-фінансова діяльність, яку в умовах ринкової економіки зазвичай не може ефективно проводити суб'єкт владних повноважень. Цей компонент компетенції Фонду є найбільш незалежним і потребує значного рівня самостійності (самоврядності).

Інші повноваження Фонду мають дещо відмінний зміст. Зокрема, виконавчо-розпорядчі повноваження мають подвійну природу. З одного боку, здійснення процедур щодо виведення банку з ринку може за певних обставин вважатися ринковим заходом (окремою самостійною господарською діяльністю), делегованим державою спеціальному суб'єкту. Водночас здійснення регулювання процедур і механізмів виведення банку з ринку є за своєю суттю адміністративною діяльністю. Ба більше, зазначені вище адміністративно-владні (регулювання ринку) та контрольні повноваження (перевірки, контроль і притягнення до відповідальності) фактично перетворюють Фонд в установу зі статусом, прирівняним до статусу центрального органу виконавчої влади. Надання таких повноважень відповідно до Конституції та законів України має здійснюватися із забезпеченням безпосереднього функціонального взаємозв'язку (не обов'язково прямої підпорядкованості) з діяльністю органів державної влади (насамперед НБУ та Кабінету Міністрів України (далі – КМУ)).

⁸ Див. Н. А. Соловійова, «Сфера гарантування вкладів фізичних осіб як об'єкт адміністративно-правового регулювання», *Прикарпатський юридичний вісник* 3 (2021): 67–71, <https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i38.899>.

Теперішня інституційна модель формування керівних органів Фонду передбачає такий взаємозв'язок. Приписами Закону № 4452-VI передбачено порядок формування адміністративної ради Фонду (і, як наслідок, призначення на посаду та звільнення з посади директора – розпорядника Фонду, а також затвердження персонального складу виконавчої дирекції Фонду) з безпосереднім впливом органів державної влади (до складу адміністративної ради Фонду призначаються: один представник від КМУ, два представники від НБУ, один представник від профільного комітету Верховної Ради України). Фонд підзвітний Верховній Раді України, КМУ та НБУ насамперед через уповноваження цих суб'єктів здійснювати делегування та відкликання своїх представників в адміністративну раду Фонду, а також через подання Фондом до цих же суб'єктів річного звіту разом з аудиторським висновком.

Отже, державний контроль за реалізацією повноважень Фондом забезпечено доволі системно. Водночас юридично важливим є вирішення питання можливості поєднання усіх означених груп повноважень в одному суб'єкті відповідно до Конституції України. Власне, це питання й стало одним з основних аргументів звернення Верховного Суду України⁹ до Конституційного Суду України щодо перевірки конституційності приписів Закону № 4452-VI. Пленум Верховного Суду України вважає, що Закон № 4452-VI за своїм змістом порушує приписи статті 6 Конституції України (зокрема принцип поділу влади), наділяючи Фонд повноваженнями, по суті, регулювання банківської діяльності в Україні, тобто повноваженнями та функціями органу державної влади. Станом на час підготовки цієї статті відповідне конституційне подання ще не було розглянуто.

Для визначення перспективних напрямів законодавчого регулювання інституціоналізації системи гарантування вкладів фізичних осіб та оптимальної моделі функціонування Фонду варто проаналізувати законодавче регулювання діяльності органів державної влади, установ та організацій, які за своєю правовою природою і функціональним призначенням повинні мати високий рівень незалежності, самостійності

й автономності. З метою більш предметного представлення відповідного матеріалу розглянемо окремо законодавство щодо діяльності «регуляторів», які є органами державної влади, та законодавство щодо суб'єктів, які є самоврядними (саморегульованими) і за своєю природою, і за функціональною спрямованістю.

Законодавство, що визначає діяльність інших державних «регуляторів» економічної діяльності. Діяльність органів державної влади, які тією чи тією мірою (прямо чи опосередковано) здійснюють регулювання ринкових відносин у демократичній державі, безумовно, вимагає їх інституційної незалежності, функціональної самостійності, процедурної відкритості та прозорості. Ступінь втручання інших органів державної влади в роботу таких органів не може бути надмірним, навіть якщо вони перебувають у безпосередньому підпорядкуванні. Застосування концепції дискреційних повноважень у діяльності будь-якого суб'єкта владних повноважень вимагає збереження за ним певної автономності в ухваленні рішень у конкретних ситуаціях, особливо якщо йдеться про вищі органи влади¹⁰. Як наслідок, перебування органу державної влади в системі органів виконавчої влади не може автоматично означати повного підпорядкування такого органу вищим органам.

У багатьох випадках органи (навіть в умовах чіткої системи ієрархії та субординації) мають зберігати функціональну незалежність і самостійність під час ухвалення рішень, які належать до їхньої виключної компетенції. Наприклад, реєстрація нормативно-правових актів Міністерством юстиції України здійснюється з огляду на необхідність дотримання певних критеріїв і процедур. До того ж юридична підпорядкованість Міністерства юстиції України КМУ як вищому органу в системі органів виконавчої влади не може означати можливість втручання уряду (наприклад, через зобов'язання зареєструвати конкретний нормативно-правовий акт усупереч встановленим вимогам, процедури) у «реєстраційну» діяльність Мін'юсту.

В окремих випадках вимога забезпечення незалежності й автономності є критично важливою і фактично обумовлює зміст існування самого органу (залежність зведе нанівець здійснення частини чи всіх повноважень). До таких органів із певними застереженнями належать: Національна комісія, що здійснює державне регулювання

⁹ Верховний Суд України, Пленум, *Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» положенням статті 6, частини першої статті 8, частини четвертої статті 13, статей 21, 22, частин першої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України*, Постанова 13, 3 липня 2015, <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/37.pdf>.

¹⁰ Ю. Г. Барабаш, «Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування», *Університетські наукові записки* 4, № 24 (2007): 51, http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_9.

у сферах енергетики та комунальних послуг, Антимонопольний комітет України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – Національна комісія), Пенсійний фонд України (далі – ПФУ).

Показовим є приклад Національної комісії. Основи її правового статусу та повноваження закріплено Законами України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»¹¹ та «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки»¹². Національна комісія є державним колегіальним органом, який підпорядкований Президенту України, підзвітний Верховній Раді України. Вона складається з Комісії як колегіального органу та центрального апарату. Комісія може утворювати свої територіальні органи. Голова, члени Національної комісії, керівні працівники та спеціалісти центрального апарату й відповідних територіальних органів є державними службовцями. Повноваження Національної комісії за своєю природою є адміністративними та цілком спрямовані на формування і реалізацію державної політики у відповідній сфері. Водночас для цього органу законами передбачено порівняно високий рівень інституційної та організаційної незалежності. Приписами ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» передбачено гарантії унеможливлення свавільного звільнення з посад (припинення повноважень) її членів. Крім того, інституційну модель функціонування цього органу варто розглянути під кутом відповідних юридичних позицій Конституційного Суду України¹³ та вжити законодавчих та організаційних заходів для уникнення застосування підходів, які можуть сприйматись як такі, що суперечать Конституції України.

Інший важливий приклад – це ПФУ. Правовий статус і функції цього органу докладно аналізувати складно, оскільки триває його фактична реорганізація, зокрема через приєднання до ПФУ з 1 січня 2023 р. Фонду соціального страхування

України¹⁴. Водночас саме ПФУ є органом, який здійснює керівництво й управління системами загальнообов'язкового державного пенсійного та соціального страхування, зокрема, але не виключно, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом, соціальні та інші виплати, передбачені законодавством України, та інші функції (частина перша ст. 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»). З огляду на завдання цього дослідження слід зазначити, що мету перетворення ПФУ в неприбуткову самоврядну організацію було зафіксовано давно, зокрема ще в первинній редакції Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Також було передбачено, що до перетворення ПФУ в неприбуткову самоврядну організацію він функціонує як центральний орган виконавчої влади¹⁵. Відповідні приписи діють дотепер: ПФУ функціонує як центральний орган виконавчої влади; на працівників ПФУ та його територіальних органів, які здійснюють повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій ПФУ, поширюється дія Закону України «Про державну службу»; голова правління ПФУ та його заступники призначаються на посади та звільняються з посад КМУ в порядку, встановленому Законом України «Про державну службу»¹⁶. Цей приклад є доволі показовим щодо балансування державної політики між використанням ринкових інструментів інституціоналізації загальнообов'язкового державного страхування та збереженням державного контролю за функціонуванням ключового суб'єкта в цій сфері.

Законодавство, що регулює діяльність самоврядних і саморегульвних організацій. Національне законодавство щодо нормативного регулювання утворення та діяльності самоврядних і саморегульвних організацій є строкатим. Спеціального закону України, який би системно й вичерпно регулював статус самоврядних чи саморегульвних організацій, досі немає. Хоча проекти відповідних законів до Верховної Ради України

¹¹ Верховна Рада України, *Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків*, Закон України 448/96-ВР, ухвалено 30 жовтня 1996 (з останніми змінами та доповненнями), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

¹² Верховна Рада України, *Про ринки капіталу та організовані товарні ринки*, Закон України 3480-IV, ухвалено 23 лютого 2006 (з останніми змінами та доповненнями), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>.

¹³ Див., зокрема: Конституційний Суд України, Рішення 5-р/2019, 13 червня 2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text>.

¹⁴ Див. Верховна Рада України, *Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»*, Закон України 2620-IX, ухвалено 21 вересня 2022, п. 1 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2620-20#n515>.

¹⁵ Див. Верховна Рада України, *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування*, Закон України 1058-IV, ухвалено 9 липня 2003 (у редакції станом на момент прийняття), п. 12 розділу XV «Прикінцеві положення», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/ed20030709#Text>.

¹⁶ Див. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування* (у редакції станом на 30 січня 2023), п. 12 розділу XV «Прикінцеві положення», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/ed20230101#Text>.

подавали неодноразово. Наприклад, у 2009–2011 рр. у Верховній Раді України розглядали одразу кілька законопроектів за відповідною тематикою, проте жоден із них не було ухвалено. До того ж усі вони використовували різні поняття та відмінну термінологію: «саморегулюючі організації»¹⁷, «саморегулівні і самоврядні об'єднання»¹⁸, «саморегулювальні організації»¹⁹. Зазначені законопроекти у своїй основі спиралися на розуміння «саморегулівного» характеру діяльності як певного формату об'єднання осіб (фізичних та/або юридичних) з метою організації спільної діяльності в ринкових умовах та спільного представлення власних інтересів у взаємодії з органами державної влади. У наукових напрацюваннях та аналітичних матеріалах сформувалося різне бачення²⁰ питання природи таких організацій та особливостей їх функціонування.

Узагальнюючи відповідні підходи (як спроби законодавчого регулювання, так і наукові розробки й аналітичні напрацювання), для завдань цього дослідження видається доцільним виділити такі основні ознаки самоврядних і саморегулівних організацій:

- Правова природа таких організацій походить від права на об'єднання та фактично є однією з форм самостійної ініціативної діяльності. Тут показовим може бути порівняння з функціонуванням громадського об'єднання (для юридичних осіб – громадських спілок)²¹. Звісно, для тих чи тих видів діяльності держава може визначати спеціальне обов'язкове чи добровільне об'єднання, проте їхнім підґрунтям все ж є основні засади свободи об'єднання: неприбутковість, рівність учасників, воля учасників до визначення формату та змісту діяльності, забезпечення функціональної дискреції тощо.

¹⁷ Верховна Рада України, *Про саморегулюючі організації*, Проект Закону, реєстраційний номер 4841, 16 липня 2009, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841&skl=7.

¹⁸ Верховна Рада України, *Про фахові саморегулівні і самоврядні об'єднання*, Проект Закону, реєстраційний номер 4841-1, 10 вересня 2009, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36102.

¹⁹ Верховна Рада України, *Про саморегулювальні організації*, Проект Закону, реєстраційний номер 4841-д, 23 липня 2010, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841-%D0%B4&skl=7.

²⁰ Див., наприклад: В. В. Кочин, *Цивільно-правові відносини учасників суб'єктів підприємництва у саморегулівних організаціях* (Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2015); І. Лавриненко, Х. Файчак та ін., *Зелена книга «Саморегулювання в Україні»*, <https://regulation.gov.ua/book/50-zelena-kniga-samoreguluvanna-v-ukraini> та ін.

²¹ Ідеться про застосування окремих ознак діяльності, а не про повне ототожнення з функціонуванням громадських об'єднань, зокрема, зважаючи на виняток, передбачений у п. 5 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання». Див. Верховна Рада України, *Про громадські об'єднання*, Закон України 4572-VI, ухвалено 22 березня 2012, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

- Діяльність таких організацій безпосередньо поширюється тільки на їхніх учасників і має диспозитивний характер. Повністю обмежити (ізолювати) поширення впливу таких організацій на третіх осіб, звісно, не можна, адже вони й опосередковано впливають на різні види правовідносин, проте основним цільовим об'єктом їхнього впливу можуть бути тільки їхні учасники.

- Основним завданням таких організацій є представлення їхніх учасників у взаємовідносинах із державою (безпосередньо з суб'єктами владних повноважень) як інституційно (представлення та захист інтересів), так і функціонально (визначення механізмів і допустимих інструментів взаємодії учасників саморегулівної організації з певними органами публічної влади при здійсненні їхніх повноважень).

- Одним із ключових завдань для таких організацій є впорядкування певного порівняно вузького виду діяльності (напрацювання, розвиток, а в окремих випадках і встановлення стандартів діяльності; здійснення контролю за їхнім дотриманням) в умовах ринкової економіки, професійної багатоманітності тощо. Вплив керівних органів саморегулівної організації на її учасників не може бути всеохопним та універсальним: учасники все ж мають залишати за собою певну міру організаційної, функціональної (для господарюючих суб'єктів – комерційної) самостійності.

- Регулятивний вплив таких організацій є обмеженим. Вони можуть здійснювати певні делеговані від держави повноваження/функції, проте виконання таких функцій не може повністю підмінювати/замінювати діяльність органу державної влади у відповідній сфері.

До суб'єктів, діяльність яких прямо або опосередковано (за своєю сутністю) визначено як саморегулівну, самоврядну, слід зарахувати Національну асоціацію адвокатів, Моторне (транспортне) страхове бюро України, Національну асоціацію арбітражних керуючих України. Крім саморегулівних і самоврядних організацій загальнодержавного, обов'язкового типу, законодавство передбачає можливість створення подібних структур, у певних визначених сферах, на добровільних засадах, кількість яких не обмежена. Наприклад, правовий статус саморегулівних організацій оцінювачів регулюється Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»²². Відповідно до ст. 16¹ Закону України «Про

²² Верховна Рада України, *Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні*, Закон України 2658-III, ухвалено 12 липня 2001, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14#Text>.

архітектурну діяльність»²³ в Україні можуть створюватися і діяти саморегульвні організації у сфері архітектурної діяльності. Крім зазначених вище прикладів, слід зауважити, що самоврядні та саморегульвні організації можуть створюватися на підставі Закону України «Про громадські об'єднання», Господарського кодексу України тощо. Сутність діяльності таких організацій так само полягає в захисті інтересів своїх членів, рівності учасників, неприбутковості, самоуправлінні тощо.

Запропоновані тут моделі інституціоналізації державного регулювання та саморегулювання окремих сфер економічної діяльності є лише орієнтиром для відповідних законодавчих змін. В умовах ринкової економіки модель функціонування Фонду як самоврядної організації, метою якої буде тільки забезпечення функціонування системи гарантування вкладів, була б оптимальною і найкраще відображала б його природу і функції. Проте перехідний період становлення як ринкових, так і демократичних інститутів в Україні значно ускладнює такий підхід та вимагає більш обережного ставлення до цієї моделі. Повне перетворення Фонду в орган державної влади (з відповідним жорстким адміністративно-правовим регулюванням функціонування) може призвести до порушення принципу поділу влади. Оптимальним видається продовження використання теперішнього правового статусу Фонду з визначенням перспективи перейти згодом до моделі саморегульвної організації. Слід зазначити, що нинішня модель у багатьох своїх елементах відповідає як конституційним засадам функціонування відповідного типу інституцій в Україні, так і сучасним викликам, що вкрай загострилися з війною. Водночас збереження теперішнього статусу Фонду все ж вимагає зменшення його адміністративних повноважень.

²³ Верховна Рада України, *Про архітектурну діяльність*, Закон України 687-XIV, ухвалено 20 травня 1999, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>.

Висновки

Визначаючи засади законодавчого регулювання інституціоналізації системи гарантування вкладів фізичних осіб, потрібно брати до уваги, що теперішні повноваження Фонду мають різну правову природу. Постає потреба в комплексному аналізі можливості їх поєднання в діяльності одного суб'єкта. Повноваження щодо забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб (як управлінські, так і господарські) є властивими Фонду та потребують поглиблення відповідно до міжнародних стандартів та євроінтеграційних зобов'язань України. До того ж важливо забезпечити баланс між втручанням держави та саморегулюванням ринковими інструментами відповідної сфери. Владно-розпорядчі, адміністративні та контрольні повноваження щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків під час інституційного реформування Фонду можуть бути дещо зміненими та відкоригованими з урахуванням їхньої природи і конституційного регулювання відповідних правовідносин. Зокрема, слід зважати на те, що юридично різними за своєю природою є поняття «гарантування вкладу» і «страхування вкладу». Це доволі важливий аспект, який додатково пояснює функціональну спрямованість повноважень Фонду, спеціальний порядок його формування, а головне – роль і значення в банківській системі України. Критично важливо, щоб уся система гарантування вкладів фізичних осіб і процедура виведення банків із ринку були юридично чіткими й передбачуваними. Для досягнення цієї мети всі основні механізми, процедури та форми діяльності повинні мати належне регулювання на рівні закону. Досвід відповідного законодавчого унормування діяльності державних «регуляторів» і функціонування саморегульвних організацій у суміжних сферах може бути основою для подальшого інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Список використаної літератури

- Барабаш, Ю. Г. «Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування». *Університетські наукові записки* 4, № 24 (2007): 49–54. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_9.
- Іванов, Ю. А. «Система гарантування вкладів як фактор стабільності критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері». *Південноукраїнський правничий часопис* 4 (2019): 102–5. <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.3.23>.
- Копилук, О. І., О. М. Музичка, Ю. В. Тимчишин. «Безпекоорієнтований підхід до формування системи страхування депозитів: вітчизняний і світовий досвід». *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики* 31, № 4 (2019): 47–55. <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/2807/2847/6404>.
- Кочин, В. В. *Цивільно-правові відносини участі суб'єктів підприємництва у саморегульвних організаціях*. Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2015.
- Краглевич, В'ячеслав. «Захист прав та інтересів фізичних осіб – вкладників від знецінення гарантованої суми відшкодування за вкладами». *Підприємництво, господарство і право* 9 (2020): 43–8. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.08>.

Лавриненко, І., Х. Файчак, та ін. *Зелена книга «Саморегулювання в Україні»*. <https://regulation.gov.ua/book/50-zelena-kniga-samoreguluvanna-v-ukraini>.

Соловійова, Н. А. «Сфера гарантування вкладів фізичних осіб як об'єкт адміністративно-правового регулювання». *Прикарпатський юридичний вісник* 3 (2021): 67–71. <https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i38.899>.

Bibliography

Barabash, Yu. “Dyskretsiini povnovazhennia vyshcheykh orhaniv vlady: pravova pryroda ta umovy efektyvnoho zastosuvannia” [“Discretionary Powers of Higher Authorities: Legal Nature and Conditions of Effective Application”]. *University Scientific Notes* 4, no. 24 (2007): 49–54. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_9 [in Ukrainian].

Ivanov, Yu. “Systema harantuvannia vkladiv yak faktor stabilnosti krytychnoi infrastruktury u kredytno-bankivskii sferi” [“The Deposit Guarantee System as a Factor in the Stability of Critical Infrastructure in the Credit and Banking Sphere”]. *South Ukrainian Law Journal* 4 (2019): 102–5. <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.3.23> [in Ukrainian].

Kochyn, V. *Tsyvilno-pravovi vidnosyny uchasti subiektiv pidpriemnytstva u samorehulivnykh orhanizatsiakh* [Civil-law relations of participation of business entities in self-regulatory organizations]. Kyiv: Academician F. H. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, 2015 [in Ukrainian].

Kopylyuk, O., O. Muzychka, and Yu. Tymchysyn. “Security-based Approach to Deposit Insurance System: Domestic and World Experience.” *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice* 31, no. 4 (2019): 47–55. <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/2807/2847/6404> [in Ukrainian].

Krahlevych, Vyacheslav. “Protection of the Rights and Interests of Individuals-depositors from the Devaluation of the Guaranteed Amounts of Compensation under Deposits.” *Entrepreneurship, Economy and Law* 9 (2020): 43–8. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.08> [in Ukrainian].

Lavrynenko, I., Kh. Faichak, et al. *Zelena knyha “Samorehulivnannia v Ukraini”* [Green book “Self-regulation in Ukraine”]. <https://regulation.gov.ua/book/50-zelena-kniga-samoreguluvanna-v-ukraini> [in Ukrainian].

Soloviova, N. “Field Guarantee of Deposits of Individuals as an Object of Administrative and Legal Regulation.” *Subcarpathian Law Herald* 3 (2021): 67–71. <https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i38.899> [in Ukrainian].

Volodymyr Venher

BASIS FOR LEGISLATING TO INSTITUTIONALIZE PERSONAL DEPOSIT PROTECTION SYSTEM

The article conducts a legal analysis of approaches to understanding the nature of the powers of the Deposit Guarantee Fund for Individuals, impacting the institutional reform of the respective deposit guarantee system. The author delineates the powers of the Fund. According to the proposed approach, the powers of the Fund regarding the functioning of the deposit guarantee system are divided into two subgroups: managerial and entrepreneurial. Managerial functions aim to institutionalize the deposit guarantee system itself. They are oriented towards the interaction of the Fund with banks participating in this system rather than towards depositors. Entrepreneurial powers essentially represent a specialized form of commercial activity, involving measures to preserve and increase the funds collected from participants in the deposit guarantee system. Powers related to ensuring the functioning of the deposit guarantee system for individuals, both managerial and entrepreneurial, are inherent to the Fund and require further development in accordance with international standards and Ukraine’s European integration commitments. It is essential to ensure a balance between state intervention and self-regulation through market instruments in the relevant sphere. Additionally, regulatory, administrative, and supervisory powers are separately highlighted, primarily concerning the removal of insolvent banks from the market and bank liquidation procedures. During the institutional reform of the Fund, it is necessary to review these powers, taking into account their nature and the constitutional regulation of relevant legal relationships. In particular, it should be noted that the concepts of “deposit guarantee” and “deposit insurance” are legally distinct in nature. This is a crucial aspect that further elucidates the functional orientation of the Fund’s powers, the specific procedure of its formation, and, most importantly, its role and significance in the banking system of Ukraine. It is critically important for the entire deposit guarantee system for individuals, as well as the removal of banks from the market to be legally transparent and predictable. To achieve this goal, all main mechanisms, procedures, and forms of activity should be appropriately regulated at the legislative level. In this regard, the experience gained from the relevant legislative regulation of the activities of state “regulators” and the functioning of self-regulatory organizations in related fields can serve as a basis for further institutional reform of the deposit guarantee system in Ukraine.

Keywords: insolvency, discretion, banks, institutionalization, the principle of separation of powers, powers of the deposit guarantee authority.

