

УДК 347 (477)

Кравченко Н. Г.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФОНДУ СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ УКРАЇНИ

Автором досліджено правову природу фонду гарантування вкладів фізичних осіб як резервного фонду банківської системи країни.

Метою цього дослідження стало визначення правових засад створення та використання (мобілізація та перерозподіл) фонду грошових коштів, основним джерелом формування якого є кошти банків України – фонду гарантування вкладів фізичних осіб, сучасного стану та перспектив його правового регулювання.

Серед вітчизняних і зарубіжних правників та економістів цю тему досліджують О. Орлюк, Т. Смовженко, Н. Пришва, В. Кротюк, В. Огієнко, Я. Берназюк, Т. Раєвська, В. Рисін, Л. Конопатська, І. Бубнов, В. Виноградов, Г. Гарсія, С. Ільясов, О. Турбанов та інші.

Для досягнення поставленої мети необхідно

проаналізувати джерела формування резервів, передбачених для виплат вкладникам банків, налагодженість і забезпеченість організації виплат, дослідити іноземний досвід системи страхування вкладів та вказати на перспективи подальшого розвитку системи гарантування в Україні. Цьому сприяв огляд нормативно-правової бази та теоретичні праці, аналітичні, економічні матеріали, статистика та матеріали часописів.

Як відомо, фінансова система України, крім бюджетної системи, включає і позабюджетні цільові фонди, зокрема, Пенсійний фонд України, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Доходи цих позабюджетних фондів – це урегульовані нормами права економічні відносини щодо залучення частини фінансових ресурсів до позабюджетних фондів держави з метою задоволення її публічних потреб у соціальній сфері, зокрема, в сфері соціального страхування [1].

Українські вчені-економісти під цільовими державними фондами розуміють один із методів перерозподілу національного доходу держави. За своєю економічною сутністю фонди відображають грошові відносини з розподілу та перерозподілу вартості суспільного продукту та частини національного багатства, пов'язані з формуванням фінансових ресурсів у розпорядженні держави та використанням державних коштів для витрат на розширене виробництво, задоволення соціально-культурних потреб суспільства, матеріального стимулювання членів суспільства щодо пенсійного, соціального захисту, розвитку науково-технічного потенціалу країни [2].

Визначаючи правову природу позабюджетних цільових фондів, серед яких і Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Н. Ю. Пришва зазначає, що вони формуються обов'язковими платежами (внесками та зборами), які є різновидом неподаткових доходів держави. Порядок такого формування регулюється спеціальною групою норм, об'єднаних у фінансово-правовий інститут – інститут доходів позабюджетних фондів. Оскільки самі по собі позабюджетні фонди є специфічними, то і їх формування є специфічним. Доходи позабюджетних фондів у правовому регулюванні суттєво відрізняються від неподаткових обов'язкових платежів до бюджету [3].

Формування зазначених фондів здійснюється під безпосереднім контролем держави. Створення в Україні Фонду гарантування вкладів фізичних осіб було зумовлено необхідністю:

а) створення умов, які б стимулювали грома-

дян тримати готівку на рахунках банківських установ;

б) збільшення кредитних ресурсів банківської системи шляхом залучення заощаджень населення;

в) захисту інтересів найчисленнішої частини вкладників у разі неплатоспроможності чи банкрутства через виплату відшкодування за рахунок коштів Фонду;

г) забезпечення прозорості системи захисту вкладів;

д) підвищення ефективності нагляду за фінансовим станом банків [4].

На нашу думку, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є елементом резервної системи України та основою системи страхування вкладів. Не викликає сумніву, що система гарантування вкладів є одним із чинників фінансової стабільності країни та запорукою від втрати найбільш незахищеними членами суспільства грошових коштів, внесених в банківську систему і використаних для розвитку ринкової економіки цієї країни. Том у закономірно, що забезпечення ефективного гарантування вкладів, як про це свідчать системи захисту вкладів розвинених країн, має здійснюватися і державою, і самими банками.

Дійшовши висновку, що істотним моментом при дослідженні правової природи систем страхування є визначення їх базових функцій, професор О. П. Орлюк на базі аналізу міжнародної практики виокремлює такі функції систем страхування:

– формування й управління резервами, що передбачені для виплати вкладникам;

– налагодження й забезпечення організації виплат;

– визначення необхідної інформації, що має надаватися банками-членами системи, та її аналіз;

– контроль за дотриманням банками правил участі в системі страхування та взаємодію з центральним банком країни;

– участь у проведенні ліквідації неспроможних банків [5].

Функція формування резервів є, безумовно, основоположною, оскільки без мобілізованого фонду коштів неможливо здійснювати інші функції, вести мову про здійснення будь-яких виплат вкладникам чи здійснення процедур з ліквідації банків. Отже, необхідно визначитись із правовою природою фонду гарантування вкладів фізичних осіб як резерву, який створюється з примусу держави та, значною частиною, за рахунок банківських установ.

Слід зазначити, що узагальнені назви систем, що створені для забезпечення майнових прав вкладників, є неоднаковими в різних країнах. Зокрема, у США державні заходи захисту вкладників об'єднуються терміном «страхування», оскільки законодавець запозичив окремі елементи із системи страхування. В Англії використовується термін «захист», очевидно, тому, що захист інтересів вкладників є поняттям ширшим, ніж гарантування чи страхування. У Німеччині заходи щодо захисту інтересів вкладників охоплені терміном «гарантування». Він став основним у країнах Європейського Союзу, а також знайшов законодавче оформлення в Україні.

Зважаючи на євроінтеграційні процеси, необхідно звернутися до ухваленої Європейським Союзом (ЄС) 30 травня 1994 р. Директиви 94/19/ЄС «Щодо схем гарантування депозитів» [6], якою були визначені вимоги щодо впровадження систем гарантування вкладів країнами – членами ЄС, а також країнами, які мають намір приєднатися до ЄС. Відповідно до згаданої Директиви, банківська система повинна мати одну або кілька систем гарантування вкладів, які забезпечуватимуть безпеку вкладів не лише в установах банків на території своєї країни, а й в установах банків, що відкриті в інших країнах – членах ЄС, при цьому участь банків у системі гарантування вкладів є обов'язковою. Відшкодування коштів за вкладом здійснюється із розрахунку суми вкладів на одного вкладника банку, що збанкрутував, та виплачується протягом трьох місяців з того дня, коли вони стали недоступними для вкладників банку. Мінімальна сума максимального відшкодування коштів за вкладом на одного вкладника не повинна бути меншою за 20 000 євро.

У Законі України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» передбачено, що учасниками Фонду є банки – юридичні особи, що внесені до Державного реєстру банків, який веде Національний банк України, та мають банківську ліцензію на право здійснювати банківську діяльність [7]. Дія Закону не поширюється на Відкрите акціонерне товариство «Державний ощадний банк України», вклади в якому гарантує держава, та на банки, у яких відкликано банківську ліцензію.

Слушними, на нашу думку, є пропозиції вдосконалення законодавства щодо гарантування вкладів, запропоновані рядом дослідників [8], які вбачають, що доцільно на законодавчому рівні закріпити обов'язковість членства відкритого акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» у Фонді гарантування вкладів

фізичних осіб та розробити механізм, за яким його внески не змішуватимуться із внесками інших банків та не використовуватимуться для виплати компенсацій вкладникам інших банків.

Разом з тим, не можна погодитись із твердженнями про виключення Фонду з переліку державних цільових фондів, на які поширюється контроль податкових органів. І хоча це дасть можливість Національному банку України та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб незалежно від податкових органів здійснювати контроль за виконанням банківськими установами Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» та сплатою обов'язкового збору до Фонду, однак, вважаємо, що, оскільки за правовою природою цей фонд має всі ознаки податкового платежу, то покладення функцій контролюючого органу щодо його формування на податкові органи є цілком виправданим. Для НБУ ця функція є невластивою, такою, що виходить за межі виконуваних ним функцій.

Говорячи про природу правовідносин, що виникають за участю банків-учасників Фонду, слід відзначити, що, попри певну схожість з правовідносинами у сфері класичного страхування, правовідносини з приводу гарантування вкладів фізичних осіб суттєво відрізняється від останніх, по-перше, тим, що внески до Фонду володіють ознаками такого платежу як збір (безвідплатність, безповоротність, обов'язковий характер), що не характерно для страхового платежу; а, по-друге, у відносинах класичного страхування беруть участь дві сторони, на відміну від правовідносин щодо гарантування вкладів, в яких беруть участь три сторони (вкладник, банк і відповідний страховий фонд) [9].

Джерелами формування коштів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб є: початкові збори з банків-учасників Фонду у розмірі 1 % від зареєстрованого статутного капіталу; регулярні збори з банків-учасників Фонду – двічі на рік по 0,25 % від загальної суми вкладів, зокрема, нараховані проценти; спеціальні збори з банків-учасників Фонду; кошти, внесені Національним банком України в розмірі 20 млн грн; доходи, одержані від інвестування коштів Фонду в державні цінні папери України; кредити, залучені від Кабінету Міністрів України, Національного банку України, банків та іноземних кредиторів та інші джерела.

Об'єктом гарантування виступають вклади фізичних осіб у національній та іноземній валютах, зокрема, нараховані проценти, розміщені на рахунках у банку-учасникові Фонду чи залучені ним у формі емітованих ощадних сертифікатів.

Відшкодування вкладів в іноземній валюті здійснюється у національній валюті України. Фонд виплачує відшкодування вкладникам банку, що ліквідується, на суму вкладу і нарахованих процентів, але не більше 3 тис. грн на одного вкладника.

Банк сплачує початковий збір ще до набуття статусу учасника Фонду та внесення його до Реєстру банків-учасників (тимчасових учасників) Фонду. Правове оформлення участі банку у Фонді здійснюється шляхом видачі Свідоцтва учасника Фонду, копію якого банк повинен розміщувати в усіх своїх установах для того, щоб вкладники могли з ним ознайомитись без перешкод.

Участь банків у Фонді регламентовано Положенням про порядок ведення Реєстру банків учасників (тимчасових учасників) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, яке затверджено рішенням адміністративної ради Фонду № 3 від 12 лютого 2002 року та Положенням про застосування заходів впливу до банків учасників (тимчасових учасників) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, яке затверджено рішенням адміністративної ради Фонду № 11 від 14 листопада 2002 року.

Законодавець встановив, що членство банків у Фонді може бути двох видів: учасник Фонду і тимчасовий учасник Фонду. Учасником Фонду є банк, який виконує встановлені Національним банком України економічні нормативи щодо достатності капіталу і платоспроможності та може виконувати свої зобов'язання перед вкладниками.

Банки-учасники Фонду, які не виконують встановлених зазначених нормативів та яким рішенням Національного банку України зупинено дію банківської ліцензії на здійснення банківської діяльності, переводяться рішенням адміністративної ради Фонду до категорії тимчасових учасників Фонду. Зміна виду членства у Фонді є свідченням ризикової діяльності банку, яка може призвести до його неплатоспроможності. Вклади, які здійснені до моменту переведення банку до категорії тимчасових учасників, Фонд гарантує в сумі встановленого розміру відшкодування. Після переведення банку до категорії тимчасових учасників банк зобов'язаний попереджати у письмовій формі фізичних осіб, у разі укладення з ними нових угод на залучення вкладів, що Фонд не гарантує відшкодування закладами, розміщеними в банку – тимчасовому учаснику Фонду.

Іноземні банки та небанківські фінансові установи не є учасниками системи гарантування вкладів.

Фізичні особи почали довіряти банкам свої вклади після демонстрації Фондом надійності механізму повернення втрачених вкладів у збанкрутілих банках, таких як: КАБ «Слов'янський», АК АПБ «Україна», АК АПБ «Росток Банк», АТ «Наш банк», АКБ «ОЛБанк», АБ «Аллонж» та АКБ «Прем'єр-банк».

Відшкодування вкладів здійснюється відповідно до Положення про порядок відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, коштів закладами фізичних осіб, затвердженого рішенням адміністративної ради № 2 від 12 лютого 2002 року. Фонд може обрати банк-агент для виплати вкладів або обрати інший спосіб повернення відшкодувань: виплату готівкою; пересилання чеків поштою; переведення в інший банк за розпорядженням власника; емісію дебетової картки тощо.

Чинне законодавство передбачає відшкодування вкладів, включаючи проценти, у національній та іноземній валютах, які розміщені фізичною особою на її іменних рахунках у банках. При цьому не має значення вид вкладу: до запитання, строковий, залучений шляхом видачі іменного ощадного сертифіката чи відкриття депозитного рахунку з укладенням договору банківського вкладу і видачею вкладного документа.

Сума відшкодування встановлюється на одного вкладника, тому важливо визначитись з колом рахунків, відкритих ним у банку. Це питання регулюється Інструкцією про порядок формування бази даних щодо вкладників – фізичних осіб у банках-учасниках (тимчасових учасниках) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, яка затверджена рішенням адміністративної ради Фонду № 13 від 14 листопада 2002 року [10].

У разі розміщення вкладником в одному банку кількох вкладів Фонд гарантує відшкодування коштів за такимикладами, включаючи відсотки, у розмірі загальної суми вкладів за станом на день настання недоступності вкладів, але не більше від встановленого розміру (з березня 2007 року ця сума становить 25 000 грн). База даних банку про вкладників – фізичних осіб складається з інформації про вкладників відповідно до укладених із банком договорів на здійснення депозитних операцій у валюті України та іноземній валюті (гривневий еквівалент), згідно з вимогами нормативно-правових актів Національного банку України.

Досвід створення системи захисту інтересів вкладників у Російській Федерації дещо відмінний від розглянутої нами системи України. Правові та організаційні засади системи обов'яз-

кового страхування вкладів закріплені в нормах Федерального закону «Про страхування вкладів фізичних осіб в банках Російської Федерації», який серед принципів зазначеної системи визначив: обов'язковість участі банків у страхуванні вкладів, зменшення ризиків невігідних наслідків для вкладників при невиконанні банками їх зобов'язань, прозорість системи страхування вкладів, накопичувальний характер формування фонду. В основу системи покладені засади страхування на умовах, визначених законом, без додаткового укладення договорів.

Учасниками системи страхування вкладів є вкладники (як такі, що отримують вигоду), банки (страхувальники), Агентство страхування вкладів (далі – Агентство) (страховик) та Банк Росії. Страховим випадком визначено відкликання (анулювання) банківської ліцензії або введення мораторію на задоволення вимог кредиторів банку.

Основа фінансової системи страхування вкладів в Росії становить фонд обов'язкового страхування вкладів. Джерелами його формування є страхові внески, пеня у випадку їх не своєчасної сплати, грошові кошти Агентства, отримані ним під час здійснення діяльності, кошти бюджету, доходи від тимчасового розміщення коштів Агентства тощо. Таким чином, відмінність створення резервного фонду в системі страхування вкладів у Росії від вітчизняної системи вбачається в тому, що засади формування першого мають витоки із страхування, а в Україні ґрунтуються на податкових ознаках.

Ґрунтовні дослідження фінансово-правових засад створення та функціонування системи страхування вкладів у Росії здійснені О. Турбановим, який однією з головних проблем при створенні системи страхування вкладів визначив обмеження ризиків, які вона бере на себе, а тому для її вирішення була розроблена спеціальна процедура допуску в систему страхування вкладів тільки фінансово стійких та стабільних банків [12].

На нашу думку, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб в Україні є різновидом банківських резервів і посідає серед них місце з особливим статусом, оскільки є фондом грошових коштів, правова природа якого наближена до фондів, створених на податкових засадах.

Елементами цього збору можна визначити: суб'єкт збору – банки, які набули статусу учасників Фонду; об'єкт обкладення збором – вклади фізичних осіб у національній та іноземній валютах, зокрема, нараховані проценти. Ставка збору визначається для кожного виду платежу окремо.

Слід також зазначити, що на відносини щодо внесення початкового, регулярного і спеціального зборів до Фонду, як таких, що передбачені статтею 14 Закону України «Про систему оподаткування» і вносяться до державного цільового фонду, розповсюджується дія відповідних положень Закону «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

1. Пришва Н. Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів. – К.: «ЕксОб», 2003. – С. 180.
2. Булгакова С. О., Єрмоленко Л. В. Бюджетна система України: Опорний конспект лекцій. – К.: КДТЕУ, 1999. – С. 74.
3. Пришва Н. Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів. – К.: «ЕксОб», 2003. – С. 181.
4. Система гарантування вкладів в Україні: Моногр. / За заг. ред. д-ра екон. наук Т. С. Смовженко. – Л.: Львівський банківський інститут НБУ, 2004. – 255 с.
5. Орлюк О. Правові аспекти функціонування системи страхування вкладів // Право України. – 2004. – С. 29–32, 31.
6. Директива 94/19/ЄС Європейського Парламенту: Ради «Щодо схем гарантування депозитів» від 30 травня 1994 р.
7. Ст. 2 Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» № 2740-III від 20.09.2001 р. // www.rada.kiev.ua.
8. Див.: Берназюк Я. О. Банки як суб'єкти податкових правовідносин: Автореф. дис. канд. юрид. наук (12.00.07) / Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2004. – 20 с.
9. Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – Харьков: Легас, 2003. – С.130–145.
10. Інструкція про порядок формування бази даних щодо вкладників-фізичних осіб у банках-учасниках (тимчасових учасниках) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, затверджена рішенням адміністративної ради Фонду № 13 від 14 листопада 2002 року.
11. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.14: Москва, 2004. – 368 с. – РГБ ОД, 71:05-12/33 <http://www.disserr.ru/contents/102341.html>
12. <http://www.bdm.ru/arhiv/2005/01/23-25.htm> 05/11/05

N. Kravchenko

**LEGAL BASIS OF CREATION AND USE OF THE FUND OF THE SYSTEM
OF GUARANTEEING OF THE INVESTMENTS OF UKRAINE**

The author researches legal nature of the fund of guaranteeing of the investments of physical persons as the reserve fund of the bank system of the country.