УДК 342.734:336.722.11
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-458

В. М. Венгер, к. ю. н., доцент, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія»
ORCID ID: 0000-0002-3545-3996

КОНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Анотація : *В статті здійснюється конституційно-правовий аналіз підходів до можливого інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб. Подано загальну теоретичну характеристику застосування принципу поділу влади та засад застосування системи стримувань і противаг до функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб. Проаналізовано основні вимоги для практичного застосування принципів законності, обмеження дискреційних повноважень, рівності і недискримінації та пропорційності для належного збалансування нормативного впливу на банківську систему та одночасного захисту прав і законних інтересів вкладників банків.*

Ключові слова: *інституціоналізація, гарантування вкладів фізичних осіб, дискреційні повноваження, банки, принципи конституційного права.*

Постановка проблеми. Актуальність проблематики обумовлена низкою практичних юридичних викликів для функціону-

© Венгер В. М., 2023

вання системи гарантування вкладів фізичних осіб та потреба реформування банківської системи України відповідно до міжнародних зобов'язань України. Чинна редакція Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (далі – Закон № 4452-VI) передбачає спеціальний правовий статус для Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд), наділяючи його низкою повноважень не тільки щодо гарантування вкладів фізичних осіб, але й комплексом повноважень щодо виведення неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків. Такі повноваження передбачають поєднання в одного суб'єкта управлінських, підприємницьких, виконавчо-розпорядчих, адміністративно-владних та контрольних повноважень. Таке поєднання різних за своєю природою функцій та повноважень потребує додаткового теоретичного аналізу задля визначення перспективних напрямків інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб. При цьому особливо важливим є врахування базових принципів конституційного права аби оновлена інституційна модель функціонування Фонду чи іншого суб'єкта, який буде його наступником, не ставила під сумнів правомірність та легітимність рішень у цій надзвичайно важливій для держави сфері.

Аналіз досліджень і публікацій. В науковому дискурсі щодо функціонування української системи гарантування вкладів фізичних осіб як правило переважають доволі прикладні та практичні матеріали. Як правило, автори досліджують саме фінансово-економічний аспект діяльності Фонду, що охоплює аналіз джерел наповнення Фонду, оптимальних інструментів управління коштами Фонду, інструментів припинення діяльності банків тощо. Такі питання у своїх працях розглядають О. Акименко, О. Бугаєнко, Т. Гудіма, Л. Гудзинська, М. Жолобецька, Д. Ткаченко, Т. Косова, А. Щетіна та низка інших авторів. Адміністративно-правовим аспектам діяльності Фонду також присвячено низку публікацій, які стосуються безпосередньо правового статусу Фонду та особливостей реалізації адміністративно-владних повноважень. Так, в працях В. Агаркової, К. Алексійчук, С. Безвух, Т. Бойчук, С. Глуговської, І. Дзери, Г. Капліної, Н. Кравченко, О. Лобач, Т. Мазур, В. Примака,

О. Ревчук, Н. Соловйової, М. Чемерис, Є. Ходака, І. Трепіцина, Н. Щербакової та ін. доволі розгорнуто представлено адміністративні аспекти функціонування Фонду та здійснення його окремих повноважень, зокрема щодо гарантування і захисту прав фізичних осіб. Разом з тим, правову природу Фонду як самостійного суб’єкта правовідносин та, як наслідок, теоретичні конституційно-правові передумови його повноважень детально не проаналізовано.

Мета статті – аналіз правової природи Фонду крізь призму принципів конституційного права задля формулювання фундаментальних конституційних передумов, що повинні бути врахованими в ході подальшого інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Здійснення аналізу тієї чи іншої моделі інституціоналізації формування та реалізації державної політики у певній сфері вимагає не тільки безпосереднього застосування приписів Конституції України, а й врахування принципів конституційного права. Це має важливе значення з огляду на вимоги конституціоналізму і верховенства права щодо обмеження верховної влади держави та її посадових осіб, діяльність яких «...мають обмежуватися законом» [12, с. 133]. У кожній конкретній ситуації зміст і спрямованість нормативного впливу принципів права мають свої особливості. Відповідно до предмету дослідження пропонується застосування найважливіших для цієї ситуації конституційних принципів, що мають бути враховані при подальшому реформуванні (інституціоналізації) правового статусу Фонду.

Поділ влади (система стримувань і противаг). Відповідно до Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Основного Закону України) [4]. Цей принцип передбачає не тільки інституційний, а й функціональний поділ влади, (. З функціонального підходу сутність принципу поділу влади полягає в розподіленні нормотворчої, виконавчої та контрольної функцій. Система стримувань і противаг, одним із відображень якої є принцип розподілу влади в Україні за функціональною спрямованістю, призначена, зокрема, для недопущення кон-

централізації нормотворчої, виконавчої та контрольної функцій у руках одного органу чи посадової особи та узурпації влади.

В аспекті предмету цього дослідження слід звернути увагу на забезпечення дотримання принципу поділу влади щодо повноважень Фонду. Сутність принципу поділу влади фактично констатує, що на практиці один орган/суб'єкт не може і не повинен бути одночасно наділений повноваженнями з ухвалення нормативно-правових актів, виконання приписів своїх же нормативно-правових актів та здійснення контролю за якістю виконання цих актів. У разі, якщо зазначені функції все ж перетинаються в діяльності одного органу, то повинні бути використані інституційні інструменти для їх збалансування (на рівні організаційної структури такого органу для забезпечення ефективної системи «стримувань і противаг»). У ситуації з реформуванням правового статусу Фонду принцип поділу влади проявляється у пошуку розумного балансу між державним регулюванням і саморегулюванням ринку. Зарубіжний досвід доводить, що в окремих випадках ці та споріднені питання віддаються повністю на саморегулювання ринку. В порівняно нестабільному стані фінансового ринку України це, очевидно, навряд чи можливо, але інструменти впливу учасників ринку повинні розвиватися. Водночас повне поєднання нормотворчої, виконавчої та контрольної функцій «в руках» Фонду може розглядатись як порушення принципу поділу влади.

Крім функціонального, розподіл влади здійснюється на інституціональному рівні між органами, які приймають рішення, та органами, які ці рішення виконують, відповідно до всієї вертикалі влади. Для успішного здійснення своїх функцій відповідні органи мають (чи можуть) бути наділені правом і повноваженнями ухвалювати нормативні акти, які повинні відповідати актам вищих органів і бути спрямованими на реалізацію ними своїх функцій. Тут важливо наголосити на збереженні балансу залежності Фонду від Національного банку України. Адже надмірно високий рівень адміністративної залежності чи навіть повне підпорядкування Фонду Національному банку України може призвести до порушення принципу поділу влади через поєднання фактично в одній особі функцій нормотворчості,

виконання та контролю. Таке застереження стосуватиметься насамперед конституційно-правового статусу самого Національного банку України.

Як зазначив Конституційний Суд України, «...для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження... У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування ...» [9]. Безумовно, Національний банк України належить до переліку органів державної влади, які за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі. Таким чином «втручання» у межі конституційної компетенції Національного банку України на рівні закону України (навіть через ухвалення окремого закону) буде таким, що суперечить Конституції України. Відповідно до цієї юридичної позиції Національний банк України та Рада Національного банку України не можуть бути вилученими з системи органів регулювання грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її проведенням. Водночас, сам Національний банк України як регулятор не може повністю підмінювати собою функціонування інших інституцій банківської системи. В той же час, ухвалення Верховною Радою України відповідних приписів закону може розглядатись як перевищення парламентом власних конституційних повноважень. Відповідні юридичні позиції Конституційного Суду України порівняно широко застосовувалися щодо різних сфер правового регулювання, зокрема й щодо сфери фінансового контролю [10,11]. З огляду на зазначене визначення майбутньої правової моделі функціонування, функцій та повноважень Фонду має здійснюватися з урахуванням пріоритетності збереження конституційно-правового статусу Національного банку України.

Законність. Принцип законності є комплексним та складним юридичним явищем. Залежно від ситуації та нормативної

спрямованості він може виступати, зокрема: а) як принцип діяльності держави органів публічної влади та посадових осіб усіх рівнів, відповідно до якого вони мають діяти суворо на основі закону (приписів права), у його (їхніх) межах; б) як метод публічно-владного управління, що передбачає здійснення функцій і повноважень відповідними органами та їхніми посадовими особами виключно в законний спосіб – через ухвалення правових законів та підзаконних актів, які ґрунтуються на цих законах, і забезпечення їх неухильного виконання [6, с. 27].

Конституція України містить низку приписів, які закріплюють провідну роль (вищість) закону в системі нормативних актів. Власне стаття 92 Конституції України встановлює перелік питань, які мають бути врегульовані виключно законом. Безумовно, це не виключає можливості регулювання на рівні підзаконних нормативних актів, проте останні не можуть виходити за межі приписів законів, а мають лише їх деталізовувати і розвивати. «Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади та їхні межі мають бути врегульовані тільки законом відповідно до вимог Конституції, що зумовлено неодмінністю контролю за підзаконним регулюванням суспільних відносин і дискреційними повноваженнями виконавчої влади, які не можуть бути предметом регулювання актами підзаконного рівня»[6, с. 37]. При цьому, законом не можна делегувати органам виконавчої влади врегулювання питань, що їх має регулювати виключно закон відповідно до Конституції України.

Відповідні теоретичні підходи до розуміння принципу законності та його складових вкрай важливо врахувати в майбутній моделі взаємодії Фонду з Національним банком України. Теперішній статус та подальше посилення адміністративно-владних повноважень Фонду ставить питання дотримання законності як складової верховенства права. У разі продовження розвитку моделі функціонування Фонду як фактичного органу влади частина повноважень Національного банку України може бути передана такому «органу» (зокрема і в сфері нормативного регулювання), проте це має бути здійснено тільки через ухвалення закону. Тоді відповідні правові акти Фонду матимуть підзаконний характер і будуть спрямовані на виконання його функ-

цій. Ці правові акти не можуть визначати права, свободи й обов'язки людини. Зміст таких підзаконних нормативно-правових актів повинен випливати зі змісту правових актів Національного банку України, вони повинні видаватися задля виконання тільки тих повноважень, які є в компетенції Національного банку України та були законно передані Фонду. Сам факт передачі повноважень не може і не повинен усувати Національний банк України від відповідальності за правове регулювання виокремленої сфери фінансових відносин, оскільки Національний банк України залишається єдиним із органів державної влади за своїми повноваженнями та функціональним призначенням, відповідальним за стабільність грошової одиниці та функціонування грошово-кредитної системи.

З іншого боку, якщо розглядати перспективи діяльності Фонду як саморегулівної або самоврядної організації (фактично об'єднання банків), то, безумовно, Фонд повинен мати можливість видавати обов'язкові до виконання учасниками нормативні акти. Такі акти будуть локальними за своєю природою. Можливість такої локальної нормотворчої діяльності (підстави, допустимі межі та державний контроль за здійсненням) має чітко передбачатися у спеціальному законі. При цьому ці акти можуть впливати на діяльність й інших суб'єктів, які не є учасниками цієї організації, але тільки опосередковано. Виключні повноваження щодо державного нормативного регулювання, на зазначених вище підставах, все ж повинні залишатися у Національного банку України. При цьому не виключається можливість долучення Фонду (як саморегулівної організації) до напрацювання та розроблення проєктів нормативно-правових актів, які ухвалюватиме Національний банк України.

Обмеження дискреційних повноважень. Обмеження дискреційних повноважень як складова верховенства права історично (ще з перших ідей А. Дайсі) [8, с. 26] спрямоване на запобігання зловживанню повноваженнями. Йдеться про те, що в сучасному демократичному суспільстві ключовим є здійснення органами публічної влади (зокрема й суб'єктами, яким делеговано повністю чи частково певні владні повноваження) повноважень у спосіб, що унеможливлює необґрунтовані рішення, які виходять за межі

нормативного регулювання як формального (буква), так і цінностей та принципів (духу) правової системи держави. Обмеження дискреційних повноважень має включати й інтелектуальний (морально-правовий) елемент, що за позицією Ю. Барабаша є «здоровим глуздом» [2, с. 51], не тільки для адміністративної діяльності, але й для нормативного регулювання.

Основними завданнями Фонду, відповідно до закону, є: захист прав і законних інтересів вкладників банків; зміцнення довіри до банківської системи України; стимулювання залучення коштів у банківську систему України; забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків. Для виконання цих та інших завдань Фонд наділено низкою повноважень, зокрема у сфері нормотворення і нормозастосування. Так, крім іншого, Фонд має право регулювати власними нормативно-правовими актами відносини, що виникають у зв'язку зі створенням і функціонуванням системи гарантування вкладів фізичних осіб, виведенням неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків. Фонд має право проведення процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку, зокрема й через виконання плану врегулювання, здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банку; він здійснює перевірки банків, застосовує до банків та їхніх керівників відповідні фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи тощо[6]. Застосування принципу обмеження дискреційних повноважень до такого великого масиву різнорідних за своєю функціональною спрямованістю повноважень вимагає аби державний контроль за їх здійсненням був чітким і ефективним.

У випадку збереження існуючої моделі діяльності Фонду чи модифікації його в повноцінний орган державної влади, слід звернути увагу на концентрацію повноважень зі встановлення норм, їх застосування та притягнення до відповідальності в одному органі публічної влади. Такий підхід в окремих практичних ситуація може розглядатись як такий, що порушує конституційну систему стримувань і противаг, про яку вже йшлося вище, та закладає ризики надмірного розширення дискреційних повноважень Фонду.

З погляду теорії конституційного права, широкі дискреційні повноваження органів та їхніх посадових осіб часто призводять до порушень прав і свобод громадян, створюють підґрунтя для корупції та інших зловживань.

У випадку продовження діяльності Фонду у вигляді саморегулівної організації, слід мати на увазі, що межі її повноважень щодо регулювання діяльності своїх членів дещо зміняться. Природа саморегулівних організацій відрізняється від природи діяльності публічних органів відсутністю жорстких імперативних або субординаційних відносин. Локальні (корпоративні) норми приймаються у межах такої організації здебільшого консенсуальним шляхом. Широта дискреції (межі свободи діяльності) керівного органу такої організації напряму залежатиме від волі членів такого об'єднання, як щодо наділення відповідними повноваженнями керівного органу, так і щодо їх готовності підпорядковуватись. Власне, модель саморегулівної організації фактично буде обмежувати Фонд межами свободи діяльності, що визначатимуться його учасниками (банками) навіть у разі збереження максимальної інституційної та функціональної незалежності.

Рівність і недискримінація. Відповідно до частини першої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Діяльність Фонду, як теперішня, так і майбутня, повинна враховувати вказані аспекти рівності, зокрема у ставленні до вкладників – фізичних осіб, інших кредиторів та банків.

Гарантування вкладів фізичних осіб повинно бути однаковою мірою доступне для всіх категорій вкладників, які розмістили свої гроші в банку, незалежно від тривалості відповідного договору та терміну його закінчення. Невиконання зобов'язання щодо гарантування вкладу або мінімальної виплати для одних вкладників порівняно з іншими, підриває не тільки принцип рівності, а й принцип захисту довіри (критично важливий з огляду на міжнародні стандарти і практики) [1], упевненості особи в тому, що її юридичне становище залишатиметься стабільним і в майбутньому не погіршуватиметься, а також дотримання державою тих зобов'язань, які вона взяла на себе стосовно сво-

їх громадян. Закон і відповідна діяльність Фонду спрямовані на гарантування вкладів тільки фізичних осіб, хоча Конституція України гарантує захист рівною мірою всіх форм власності. Це ставить питання розвитку в майбутньому ефективних інструментів захисту юридичних осіб також. Власне, Фонд наділений повноваженнями здійснювати тимчасове управління, виведення неплатоспроможного банку з ринку або його ліквідацію, з усіма наявними активами та пасивами, без диференціації щодо статусу власників.

Врахування цих вимог потребує максимально збалансованої політики (діяльності) Фонду. Щодо діяльності інших інституцій в аналогічних ситуаціях це досягається через використання моделі досить жорсткого державного управління та/або контролю. Проте у цій сфері природа такого контролю буде суттєво іншою [13, с. 84]. Очевидно, повністю самоврядна організація в окремих ситуаціях може мати певні крени (зміщення пріоритетів) у бік інтересів її учасників (банків), а не вкладників чи кредиторів.

Водночас рівність банків – учасників системи гарантування вкладів так само повинна бути забезпечена. Закон, що регулює діяльність Фонду, повинен визначати однакові умови для всіх без винятку банків, не надаючи пріоритету окремим банкам перед іншими. Зокрема, це стосується застосування чи незастосування обмежень, передбачених законом для системно важливих банків.

Пропорційність. Принцип пропорційності традиційно інтерпретують крізь призму необхідності досягнення балансу між приватними та публічними інтересами [6, с. 98].

Беручи до уваги, що юридично різними за своєю природою є поняття «гарантування вкладу» та «страхування вкладу», застосування принципу пропорційності тут також має суттєві особливості. Адже за своєю правовою природою формування державою будь-якого фонду гарантування вкладів, яке передбачає обов'язковість участі банків і відповідно здійснення фінансових внесків, є втручанням публічного інтересу у сферу бізнесу, здебільшого приватного. Як наслідок, банківський бізнес зазнає обмежень адміністративного і фінансового харак-

теру. У демократичній країні обмеження прав допустиме тільки в законний спосіб за наявності легітимної мети та для захисту публічного інтересу. У нашому випадку гарантування збереження вкладу, хоча б його частини, безперечно, становить публічний інтерес.

З іншого боку, фінансова свобода громадян, яка передбачає можливості розміщення вкладів у банки під відсотки, інвестування власних грошей у різні проєкти тощо, вимагає і від громадян свідомого та відповідального ставлення до такої активності. Як будь-яка підприємницька діяльність, інвестиційна діяльність не позбавлена ризиків. Досягнення мети з отримання прибутку завжди супроводжується об'єктивними елементами невизначеності майбутніх подій. Грошові кошти вкладників інвестуються банками в кредити чи інші фінансові послуги, отримання доходів за якими також має ризиковий характер. З огляду на такий стан речей банки, як і вкладники, могли б самостійно вжити заходів щодо страхування ризиків [5] неповернення вкладів. Така активність була б доречна у формі створення самими банками самоврядних банківських об'єднань, або розвитку ринку страхових послуг, які б могли мінімізувати зазначені вище ризики. Зі свого боку держава мінімізувала б своє регулювання банківського сектору, зберігаючи максимальну свободу підприємницької діяльності.

Проте зазначена модель в Україні, за різних причин, навряд чи могла б бути реалізованою повноцінно. Держава вимушена втручатись у нормативне регулювання надання банківських послуг із цілком легітимною метою – захистом вкладників. Відповідно, держава бере на себе відповідальність щодо вибору форми інституціалізації та методів здійснення гарантування вкладів. Теперішня модель інституціоналізації Фонду розроблена з метою імплементації міжнародних стандартів. [3, с. 103] Із погляду принципу пропорційності головне в такій діяльності – досягти балансу між публічним і приватним інтересом, не допускаючи надмірного обмеження прав банків або ж прав вкладників. Так само не застосовуючи заходи державного регулювання в питаннях, які можуть бути вирішенні учасниками банківського сектору самостійно.

Висновки. Подальші кроки з інституційного реформування системи гарантування вкладів фізичних осіб вимагають безумовного врахування конституційних засад регулювання відповідної сфери суспільної активності. Враховуючи межі застосування принципу законності та необхідність гарантування конституційного статусу Національного банку України, пріоритет нормативного регулювання має зберігатися за Національним банком України. Слід чітко розмежовувати нормативне регулювання ринку та здійснення адміністративних, організаційних чи управлінських дій щодо конкретних банків – останні аспекти є і можуть залишатися у віданні Фонду, навіть якщо вони торкатимуться прав та законних інтересів третіх осіб. Критично важливо, щоб уся система гарантування вкладів фізичних осіб та виведення банків із ринку були юридично чіткими та передбачуваними. Запропоновані механізми мають пропорційно забезпечувати баланс між суспільними та приватними інтересами та унеможливлювати будь-які прояви дискримінації. Для досягнення цих цілей всі основні механізми, процедури та форми діяльності Фонду повинні мати належне регулювання на рівні закону із ефективним забезпеченням права на судове оскарження.

Список використаних джерел:

1. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (recast) Text with EEA relevance. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049
2. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*, 2007, № 4 (24), С. 49–54, С.51. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_9.
3. Іванов Ю. А. «Система гарантування вкладів як фактор стабільності критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері» *South Ukrainian Law Journal*, №. 4 (2019): 102–105, С. 103
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
5. Копилюк О. І., Музичка О. М., Тимчишин Ю. В. Безпекоорієнтований підхід до формування системи страхування депозитів: вітчизняний і світовий досвід. *Фінансово-кредитна діяльність: про-*

блеми теорії та практики. 2019. № 4 (31). С. 47–55. URL: https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/2807/2847/6404

6. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри ; Передмова: Головатий С. ; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Звєрєв, М. Козюбра, Ю. Матвєєва, О. Цельєв ; *Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. Київ, 2021. 152 с. С. 27.
7. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб. Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI / Верховна Рада України. В*ідомості Верховної Ради України (*ВВР), 2012, № 50, ст. 564**.** URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452–17#Text
8. Пухтецька А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного право розуміння. *Юридичний журнал*. № 12, 2007, С. 36–43.
9. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019. Верховна рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text
10. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000. Верховна рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text/
11. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р. № 7-зп. Верховна рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97#Text;
12. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія. Перекл.з англ. А. Іщенка. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208с. С. 133.
13. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб як суб'єкт контролю за діяльністю банків в Україні. В. І. Теремецький, Р. В. Ігонін, С. В. Прийма, О. Р. Антонова. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018, № 27. С. 79–87. С.84

REFERENCES :

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

2. Barabash Yu. H. (2007). Dyskretsiini povnovazhennia vyshchykh orhaniv vlady: pravova pryroda ta umovy efektyvnoho zastosuvannia. *Universytetski naukovi zapysky*, № 4 (24). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_9.
3. Ivanov Yu. A. (2019). «Systema harantuvannia vkladiv yak faktor stabilnosti krytychnoi infrastruktury u kredytno-bankivskii sferi» *South Ukrainian Law Journal*. № 4.
4. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
5. Kopyliuk O. I., Muzychka O. M., Tymchyshyn Yu. V. (2019). Bezpekooriientovanyi pidkhid do formuvannia systemy strakhuvannia depozytiv: vitchyznianyi i svitovyi dosvid. *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky*. № 4 (31). URL: https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/download/2807/2847/6404
6. Mirylo verkhovenstva prava (pravovladdia) natsionalnoho rivnia: praktyka Ukrainy (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine). M. Koziubra (Ed.). (2021). Tsentr doslidzhennia problem verkhovenstva prava ta yoho vtilennia v natsionalnu praktyku Ukrainy Natsionalnoho universytetu «Kyievo-Mohylianska akademiia». Kyiv.
7. Pro systemu harantuvannia vkladiv fizychnykh osib. Zakon Ukrainy vid 23.02.2012 r. № 4452-VI / Verkhovna Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2012, № 50, art.564. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452–17#Text
8. Pukhtetska A. (2007). Evoliutsiia doktrynalnoho tlumachennia pryntsypu verkhovenstva prava: vid zarubizhnoi doktryny do vitchyznianoho pravo rozuminnia. *Yurydychnyi zhurnal*, № 12.
9. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 13.06.2019 r. № 5-r/2019. Verkhovna rada Ukrainy. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text
10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 14.12.2000 r. № 15-rp/2000. Verkhovna rada Ukrainy. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text/
11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 23.12.1997 r. № 7-zp. Verkhovna rada Ukrainy. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97#Text;
12. Tamanaha B. (2007). Verkhovenstvo prava: istoriia, polityka, teoriia. A. Ishchenko.(Transl.). Kyiv: Vyd. dim «Kyievo-Mohylianska akademiia».
13. Fond harantuvannia vkladiv fizychnykh osib yak subiekt kontroliu za diialnistiu bankiv v Ukraini. V. I. Teremetskyi, R. V. Ihonin, S. V. Pryima, O. R. Antonova. (Eds.).(2018). *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky*. № 27.

V. M. Venher

Constitutional prerequisites for institutional reform of the deposit guarantee system

Support : *The article provides a constitutional and legal analysis of approaches to possible institutional reform of the deposit guarantee system. The author offers a general theoretical characterization of the application of the principle of separation of powers and the principles of application of the system of checks and balances to the functioning of the deposit guarantee system.*

Given the limits of the application of constitutional principles, the article substantiates the need to guarantee the constitutional and legal status of the National Bank of Ukraine. A clear distinction should be made between regulatory regulation of the market and the implementation of administrative, organizational, or managerial actions in relation to specific banks by the Deposit Guarantee Fund.

Regardless of the new model of the DGF’s functioning, the constitutional principles of separation of powers, legality, and legal certainty (quality of legal regulation) require that the entire system of deposit insurance and bank resolution be legally clear and predictable. To achieve this goal, all major mechanisms, procedures, and forms of activity should be appropriately regulated by law. Subordinate legislation should be issued only to elaborate and specify the requirements of the law. Such regulation should be comprehensive and address not only «status» issues but also reflect all substantive (functional) challenges, in particular, provide for changes to the legislation on banks and banking activities, procedural legislation, and other areas of legal regulation.

The article also analyzes the basic requirements for the practical application of the principles of limitation of discretionary powers, equality and non-discrimination, and proportionality to properly balance the regulatory impact on the banking system and simultaneously protect the rights and legitimate interests of bank depositors.

When developing a new model of the DGF’s activities, attention should be paid to concentrating the powers to establish regulations, apply them, and bring them to justice in one public authority. In some practical situations, this approach may be seen as violating the constitutional system of checks and balances and creating risks of excessive expansion of the DGF’s discretionary powers. From the point of view of the theory of constitutional law, broad discretionary powers of public authorities and their officials often lead to violations of the rights and freedoms of citizens, and create the basis for corruption and other abuses.

The DGF’s activities, both current and future, should take into account the requirements of the principle of equality and non-discrimination, in particular in relation to individual depositors, other creditors, and banks. It is important to strike a balance between the public and private interest, avoiding excessive restrictions on the rights of banks or the rights of depositors. Similarly, it is essential not to apply state regulation measures in matters that can be resolved by the banking sector participants on their own.

Keywords: *institutionalization, deposit guarantee system, discretionary powers, banks, principles of constitutional law.*