

УДК 342.9
DOI

Н. А. Соловйова

orcid.org/0000-0002-5211-9447

аспірант відділу аспірантури і докторантури
Національної академії Служби безпеки України**СФЕРА ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ
ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Постановка проблеми та її актуальність. У ході становлення банківського сектору економіки незалежної України втілювався публічний інтерес щодо забезпечення належного розвитку та функціонування банківської системи. Достатньо важливим складником цього процесу визначалося забезпечення захисту прав і інтересів вкладників банків, у т. ч. у разі неплатоспроможності банків або їх ліквідації. Ефективність такої діяльності безпосередньо впливає на рівень довіри населення до банківських установ як фундаментального чинника розвитку банківської діяльності.

Зазначене було б неможливим без запровадження в державі системи гарантування вкладів фізичних осіб, яка проходила достатньо складний шлях становлення. Сьогодні створено централізовану систему гарантування вкладів фізичних осіб, уповноваженого державою регулятора у цій сфері, однак протягом останніх років законодавчі акти щодо статусу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та його повноважень неодноразово зазнавали змін. Так, Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 № 4452-VI було змінено порядок припинення діяльності банків, а виведення неплатоспроможного банку з ринку віднесено до компетенції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Із набранням чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів виведення банків з ринку та задоволення вимог кредиторів цих банків» від 30.06.2021 № 1588-IX повноваження Фонду набули додаткового розширення.

Зазначене свідчить про те, що зі змінами нормативно-правового забезпечення зазнала змін її інституційно-правова основа, яка й визначає особливості правового регулювання сфери гарантування вкладів фізичних осіб нормами публічного права. Саме тому питання вивчення сучасного стану відповідної нормативно-правової регламентації у цій сфері набуває великого значення, що неможливо без визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання правового регулювання відносять у сфері гарантування вкладів фізичних осіб в Україні досліджували К.О. Алексійчук, С.В. Безвух, Т.В. Бойчук, С.Л. Глуговська, О.М. Іскізаров,

Н.Г. Кравченко, О.М. Лобач, Т.В. Мазур, О.С. Ревчук, М.С. Чемерис, Є.С. Ходак та ін., однак досі залишаються невирішеними питання визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання сфери гарантування вкладів фізичних осіб. Зазначене зумовлює актуальність та вибір теми наукової публікації.

Метою статті є формулювання авторського підходу до визначення категорії об'єкта адміністративно-правового регулювання сфери гарантування вкладів фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб є достатньо важливим структурним елементом фінансової системи держави.

Т.В. Бойчук, аналізуючи окремі аспекти правового регулювання зазначеної системи, зазначив, що вона входить до складу фінансової системи як відносно автономне економіко-правове утворення, котре виконує власні, притаманні лише для неї функції, взаємодіючи з усіма іншими її структурними елементами [1, с. 102]. Уважаємо, що такий висновок є правильним, однак потребує деяких уточнень.

Зазначимо, що законодавче визначення означеної категорії сформульовано як сукупність відносин, що регулюється чинним Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», суб'єктами яких є Фонд, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, банки та вкладники [2]. Оскільки зміст зазначеної групи відносин визначений спрямованістю захистити права і законні інтереси саме вкладників банків, зміцнити довіру до банківської системи України, стимулювати залучення до неї коштів, забезпечити ефективну процедуру виведення неплатоспроможних банків із ринку та ліквідації банків, на нашу думку, слід звернути увагу на зв'язок системи гарантування вкладів фізичних осіб із банківською системою.

Розкриваючи цей аспект, слід зазначити, що банківська система також є відносно відособленим структурним елементом категорії більшого порядку – фінансової системи, в основі якої лежить діяльність банків із залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкрит-

тя і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб [3]. Водночас в основі системи гарантування вкладів – діяльність щодо надання державних гарантій повернення внесків вкладникам банку в межах установленого ліміту в разі погіршення його платоспроможності за рахунок формування єдиного міжбанківського фонду, джерелами наповнення якого є внески банків, що здійснюють операції з депозитами фізичних осіб, а також виведення неплатоспроможних банків із ринку і ліквідації банків у визначених чинним законодавством випадках.

В аналізі співвідношення цих систем також потрібно враховувати, що в Україні діє дворівнева банківська система, яка складається із центрального банку держави – Національного банку України, а також інших банків, філій іноземних банків, що створені і діють на території України згідно з чинним законодавством [4]. А створення у цій сфері окремого системного утворення централізованого типу призвело до утворення окремої юридичної особи публічного права (Фонд гарантування вкладів фізичних осіб), яка як регулятор фактично наділена винятковою компетенцією з державного управління у відносно відокремленій сфері саме банківської діяльності та здійснює регулюючий вплив на поведінку банків – учасників Фонду паралельно з Національним банком України, перейнявши на себе частину його повноважень. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб безпосередньо наділений компетенцією регулюючого впливу на всі банки країни, окрім АТ «Державний ощадний банк України», а тому за своїми повноваженнями є окремим компонентом банківської системи, який незалежний від Національного банку України та органів державної влади.

Зважаючи на їх взаємозалежність та взаємозумовленість, вважаємо, що система гарантування вкладів фізичних осіб є підсистемою банківської системи.

Саме цим, на нашу думку, обґрунтовується спільний як для банківської сфери, так і сфери гарантування вкладів фізичних осіб комплексний характер правової природи відносин. Обидві передбачають поєднання елементів як приватного, так і публічного права.

Як слушно зазначає С.Л. Глужовська, банківська діяльність відноситься до підприємницької діяльності та становить систему постійно здійснюваних угод і операцій, спрямованих на отримання прибутку, що здійснюються певними суб'єктами у визначеній законом або договором формі [5, с. 23]. О.П. Орлюк визначив три базові операції, які утворюють сферу банківської діяльності: по-перше, прийняття грошових вкладів від клієнтів; по-друге, надання клієнтам позичок і створення нових платіжних засобів; по-третє, здійснення

розрахунків між клієнтами [6, с. 8]. Зазначене слід підтримати, оскільки перелічені вище операції концептуально відповідають сутності банківських та інших послуг, які можуть надаватися лише банком (ст. 47 ЗУ «Про банки та банківську діяльність»). Указане вище слід віднести до приватноправових елементів правовідносин у банківській сфері.

Що ж стосується сфери гарантування вкладів фізичних осіб, то до таких елементів на підставі аналізу Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [2] ми відносимо: по-перше, інвестування коштів Фонду в державні цінні папери України та облігації міжнародних фінансових організацій, що розміщуються на території України (п. 4 ч. 1 ст. 19); по-друге, емісію корпоративних облігацій та видачу векселів Фонду (п. 4-1 ч. 1 ст. 19); по-третє, розміщення коштів на рахунках, відкритих у Національному банку України, відкриття рахунків у цінних паперах у депозитарних установах – державних банках, а також отримання процентів від залишку на них (ч. 3 ст. 3; п. 5 ч. 1 ст. 19); по-четверте, отримання кредитів від Національного банку України, небанківських фінансових установ та іноземних кредиторів (п. 6 та п. 11-1 ч. 1 ст. 19); по-п'яте, надання позик на умовах субординованого боргу приймаючому банку (п. 13 ч. 1 ст. 19); по-шосте, надання кредиту перехідному банку (п. 13-1 ч. 1 ст. 19). Перелічені правомочності обох указаних вище сфер у сукупності забезпечуються нормами приватного права та потребують застосування диспозитивного методу правового регулювання.

Визначаючи базові елементи системи гарантування вкладів фізичних осіб, слід підтримати запропонований Т.В. Бойчук підхід до аналізу системних явищ, згідно з яким до їхнього складу входять не лише ті елементи, які безпосередньо здійснюють певний вид діяльності, а й ті, котрі здійснюють забезпечення основних функцій самої системи [1, с. 101–102].

Передусім слід зазначити, що вказані вище приватноправові елементи правовідносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб є діяльністю Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як спеціально уповноваженої державою установи з формування єдиного міжбанківського фонду. Разом із тим Фонд із метою забезпечення діяльності всієї системи також наділений повноваженнями щодо накопичення гарантованих державою сум до відшкодування вкладникам, джерелами формування яких, окрім вище перерахованих, є початкові, регулярні та спеціальні збори з банків – учасників Фонду, а діяльність з їх реалізації утворює окрему групу відносин, які на відміну від вищевказаних способів формування фонду для відшкодування гарантованих державою сум за їх вкладами ви-

никають унаслідок утілення регулюючого впливу держави на сферу гарантування вкладів фізичних осіб. Більше того, він реалізує спеціальні функції щодо виведення неплатоспроможних банків із ринку та їх ліквідації, чим також здійснює державний регулюючий вплив на поведінку банків – учасників Фонду.

Сформульовані вище групи відносин, на нашу думку, мають публічно-правовий характер, а тому потребують застосування адміністративно-правового методу регулювання. Такий регулюючий вплив здійснює лише Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Аналогічний підхід утілений і у сфері функціонування банківської системи, де публічно-правові елементи пов'язані саме з реалізацією Національним банком України владних повноважень щодо забезпечення її функціонування.

Виділяючи в межах банківської сфери адміністративні правовідносини, що наявні у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та притаманні лише їй, доцільно враховувати особливості суб'єкта, предмета та методу адміністративно-правового регулювання. Разом із тим слід урахувати загальноприйняті положення теорії адміністративного права про адміністративно-правові відносини, якими констатовано, що до загальних ознак таких правовідносин прийнято відносити те, що, по-перше, ці правовідносини виникають під час здійснення державного управління; по-друге, однією зі сторін адміністративних правовідносин завжди є орган державного управління; по-третє, ці правовідносини за своєю суттю є відносинами влади [8, с. 102].

О.М. Іскізаров розглядаючи зазначені наукові положення в контексті дослідження особливостей регулювання банківської діяльності, дійшов висновку, що саме в них відображаються особливості імперативного методу регулювання досліджуваних правовідносин, предмета та суб'єкта правового регулювання [8, с. 102]. Підтримуємо таку позицію автора, а базуючись на тому, що система гарантування вкладів фізичних осіб є підсистемою банківської, вважаємо, що такий підхід буде правильним для них обох.

При цьому, незважаючи на їх взаємозалежність та взаємозумовленість, відносини, які становлять предмет їх публічно-правового регулювання у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, мають свої особливості.

До їх переліку ми відносимо, по-перше, те, що їхнім обов'язковим суб'єктом є Фонд гарантування вкладів фізичних осіб як незалежна від Національного банку України та інших органів державної влади юридична особа публічного права, котра реалізує при цьому притаманні лише їй владні повноваження у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних

банків із ринку і ліквідації банків у встановлених законодавством випадках; по-друге, банки – учасники Фонду у відносинах із ним як установою, що виконує спеціальні функції у цій сфері, перебувають у стані підпорядкування; по-третє, у цих правовідносинах здійснюється регулювання, нагляд та контроль діяльності банків – учасників Фонду як спеціальна форма державного управління; по-четверте, для таких відносин притаманним є імперативний метод правового регулювання, для якого характерне визначення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб умов здійснення банками – учасниками Фонду належних їм прав та обов'язків.

Водночас у вітчизняній теорії адміністративного права, окрім предмету правового регулювання, розрізняють також і його об'єкт, зміст якого повинен безпосередньо впливати на формування оптимальної конфігурації відповідних груп суспільних відносин на основі чітко визначених публічних потреб та інтересів [9, с. 44].

Учений-адміністративіст С.В. Куріний, досліджуючи сутність адміністративного права, досить слушно вказав на те, що зазначені вище категорії є взаємозумовленими матеріальними категоріями, і, відповідно до науково обґрунтованого підходу автора, формулювання предмету правового регулювання передбачає лише визначення групи суспільних відносин, що підлягає відповідному регулюванню, а об'єкта – виокремлення сукупності груп однорідних суспільних потреб, утілення яких здійснюється через адміністративно-правове забезпечення суспільних відносини регулятивного або охоронного, матеріального чи процесуального характеру [9, с. 46, 48].

Підтримуючи запропонований підхід, вважаємо, що врахування мотиваційних чинників реалізації державної політики із задоволення публічного інтересу має вирішальне значення для досягнення позитивного результату правового регулювання відповідної групи суспільних відносин.

Базуючись за загальнотеоретичних положеннях адміністративного права [5, с. 25–26] та зважаючи на перелічене вище, слід підкреслити, що саме вплив Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на об'єкт відображає сутність управлінської діяльності у цій сфері з метою забезпечення ефективного функціонування системи. Це пов'язано з тим, що саме ця установа, будучи наділеною державою спеціальними повноваженнями, виступає суб'єктом регулювання сфери, керується публічними (суспільними) інтересами та репрезентує державу.

Саме забезпечення ефективного функціонування сфери гарантування вкладів фізичних осіб є бажаним до втілення публічним інтересом, який є похідним від суспільних потреб, котрі формують

основний зміст державної політики щодо адекватного реагування на соціальні виклики та проблеми у сфері банківської діяльності.

Підтримуючи позицію Є.В. Куріного в тому, що саме частина суспільних потреб, котра підлягає або повинна підлягати правовому забезпеченню, становить зміст поняття «об'єкт правового регулювання» [9, с. 46], вважаємо, що сформульовані вище ознаки дають можливість визначити адміністративні правовідносини із забезпечення ефективного функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб як об'єкт адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

Такий підхід, на нашу думку, передбачає, що внаслідок адміністративно-правового регулюючого впливу з боку спеціальної установи на цю сферу забезпечується стабільність гарантування вкладів фізичних осіб, стимулювання банківської діяльності та захист інтересів вкладників під час виведення неплатоспроможних банків із ринку та їх ліквідації.

З урахуванням викладеного можливо розмежувати предмет та об'єкт адміністративно-правового регулювання сфери гарантування вкладів фізичних осіб. Уважаємо, що предметом відповідного правового регулювання є відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням Фондом гарантування вкладів фізичних осіб державного управління цією сферою, а об'єктом – урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини щодо реалізації властивих лише Фонду гарантування вкладів фізичних осіб повноважень щодо регулювання, нагляду і контролю над діяльністю банків – учасників Фонду, виведення неплатоспроможних банків із ринку та їх ліквідації у випадках, установлених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», для забезпечення ефективності її функціонування.

Висновки. Визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання сфери гарантування вкладів фізичних осіб сприяє формуванню механізму адміністративно-правового забезпечення суспільних потреб через заходи державної політики. Якщо предмет відповідного регулювання на рівні адміністративного законодавства дає уяву про відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням Фондом гарантування вкладів фізичних осіб державного управління цією сферою, то об'єкт дає змогу конкретизувати зміст державної політики із задоволення суспільних потреб у цій сфері, яка реалізується через адміністративно-правове забезпечення суспільних відносини регулятивного або охоронного, матеріального чи процесуального характеру.

Під час вироблення підходу до визначення змісту об'єкта адміністративно-правового регулювання слід урахувати, що впроваджена в державі централізована система гарантування вкладів фізичних осіб є підсистемою банківської системи та обидві є відносно відособленими структурними елементами категорії більшого порядку – фінансової системи держави. Оскільки вони є взаємозалежними та взаємозумовленими, то зазначені вище системи передбачають поєднання елементів як приватного, так і публічного права, а також потребують застосування як диспозитивного, так і адміністративно-правового методу регулювання.

Адміністративно-правовий метод правового регулювання використовується для унормування відносин, які виникають унаслідок утілення регулюючого впливу держави в особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на відповідну сферу та в особі Національного банку України – на сферу банківської діяльності.

Визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання сфери гарантування вкладів фізичних осіб дає змогу конкретизувати суспільні відносини щодо реалізації повноважень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та відмежувати їх від тих, які виникають у банківській сфері у зв'язку зі здійсненням Національним банком України його компетенції.

Література

1. Бойчук Т.В. Правове регулювання гарантування та відновлення заощаджень в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2015. 193 с.
2. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 № 4452-VI. Дата оновлення: 13.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text> (дата звернення: 07.08.2021).
3. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. Дата оновлення: 15.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#n117> (дата звернення: 07.08.2021).
4. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. Дата оновлення: 15.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#n117> (дата звернення: 30.07.2021).
5. Глужовська С.Л. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності. Київ, 2015. 140 с.
6. Орлюк О.П. Банківське право : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 376 с.
7. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. Дата оновлення: 15.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#n117> (дата звернення: 30.07.2021).
8. Іскізаров О.М. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 235 с.

9. Курінний Є. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 43–51.

Анотація

Соловійова Н. А. Сфера гарантування вкладів фізичних осіб як об'єкт адміністративно-правового регулювання. – Стаття.

У статті розкривається зв'язок системи гарантування вкладів фізичних осіб із банківською системою та визначається їх співвідношення. Звернено увагу на те, що обидві є відносно відособленими елементами фінансової системи держави, мають спільний для них комплексний характер правової природи відносин та передбачають поєднання елементів як приватного, так і публічного права. З урахуванням визначеного підсистемного характеру вітчизняної системи гарантування вкладів фізичних осіб по відношенню до банківської системи України сформульовано бачення щодо розмежування приватноправових та публічних елементів правовідносин обох сфер. На підставі теоретичного узагальнення та порівняльного аналізу виокремлено елементи, котрі здійснюють забезпечення основних функцій самої системи гарантування вкладів фізичних осіб та потребують адміністративно-правового методу правового регулювання. Сформульовано підхід до виділення в межах банківської сфери адміністративних правовідносин, що наявні у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та притаманні лише їй. Запропоновано авторський підхід до визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання сфери гарантування вкладів фізичних осіб, його відмежування від предмета.

Метою дослідження є аналіз сфери гарантування вкладів фізичних осіб як об'єкта адміністративно-правового регулювання, визначення підходу до його відмежування від предмета правового регулювання та значення цього.

Зроблено висновок про те, що адміністративні правовідносини із забезпечення ефективного функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб є об'єктом адміністративно-правового регулювання у цій сфері. За своїм змістом є врегульованими нормами адміністративного права суспільні відносини щодо реалізації властивих лише Фонду гарантування вкладів фізичних осіб повноважень щодо регулювання, нагляду і контролю над діяльністю банків – учасників Фонду, виведення неплатоспроможних банків із ринку та їх ліквідації у випадках, установлених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», для забезпечення ефективності її функціонування. Такий підхід передбачає забезпечення стабільності у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, стимулювання банківської діяльності та захист інтересів вкладників під час виведення неплатоспроможних банків із ринку та їх ліквідації саме внаслідок адміністративно-правового регулюючого впливу

на цю сферу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як незалежної спеціальної державної установи.

Ключові слова: об'єкт, предмет, сфера гарантування вкладів фізичних осіб, система, відшкодування.

Summary

Soloviova N. A. Field guarantee of deposits of individuals as an object of administrative and legal regulation. – Article.

The article reveals the connection of the deposit guarantee system of individuals with the banking system and determines their relationship. Attention is drawn to the fact that both are relatively separate elements of the financial system of the state, have in common a complex nature of the legal nature of relations and provide a combination of elements of both private and public law. Taking into account a certain subsystemic nature of the domestic system of guaranteeing deposits of individuals in relation to the banking system of Ukraine, a vision is formulated on the distinction between private law and public elements of legal relations in both areas. On the basis of theoretical generalization and comparative analysis, the elements that provide the main functions of the deposit guarantee system of individuals and require an administrative and legal method of legal regulation are identified. An approach to the allocation of administrative legal relations within the banking sphere, which are available in the field of guaranteeing deposits of individuals and are inherent only in it, is formulated. The author's approach to definition of object of administrative and legal regulation of sphere of guarantee of deposits of physical persons, its delimitation from a subject is offered.

The purpose of the study is to analyze the scope of guaranteeing the deposits of individuals as an object of administrative and legal regulation, to determine the approach to its separation from the subject of legal regulation and its significance.

It is concluded that the administrative legal relations to ensure the effective functioning of the deposit guarantee system of individuals is the object of administrative and legal regulation in this area. According to their content, the norms of administrative law regulate public relations regarding the implementation of the Fund's Deposit Guarantee Fund's powers to regulate, supervise and control the activities of banks participating in the Fund, withdraw insolvent banks from the market and liquidate them in cases established by the Law of Ukraine "On System guaranteeing the deposits of individuals" to ensure the effectiveness of its operation. This approach provides for stability in the field of guaranteeing deposits of individuals, stimulating banking activities and protecting the interests of depositors in removing insolvent banks from the market and their liquidation, precisely because of the administrative and legal regulatory impact on this area by the Deposit Guarantee Fund as an independent special state institution.

Key words: object, subject, sphere of guarantee of deposits of physical persons, system, compensation.