

faith beneficiaries are covered. The mechanism of protection of the private interest of good faith beneficiaries in the event of invalidation of a legal act is proposed.

The bill № 6232 «On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine and other legislative acts, which provides, in particular, for the possibility of reimbursement of losses incurred in securing a claim.

However, the goal set by the author of the bill in view of the content of Article 158 of the proposed Code of Administrative Justice of Ukraine can not be achieved, since the second part of this article excludes bodies of state power, bodies of local self-government, their officials and officials, other subjects of power management functions on the basis of legislation, including for the implementation of delegated authority, from the circle of persons who are entitled to compensation for the damage caused by the provision of a claim.

Proposals on amendments to the Code of Administrative Justice of Ukraine have been developed, which will allow to compensate for property damage in the amount of benefit that the person concerned could obtain in the event of the validity of a legal act, namely: in case of cancellation of measures to secure a claim, entering into legal force a decision to refuse in the satisfaction of the claim or the decision to close the proceedings or to leave the application without consideration, the person in respect of which the measures taken to secure the claim are entitled to reimbursement of the losses caused by the security claim.

Keywords: administrative litigation, private and legal interests, public legal interests, property damage, conscientious beneficiary.

УДК 347.73

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб як суб'єкт адміністративно-правового регулювання відносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб в Україні

Є. С. Ходак,
аспірант Харківського національного університету
внутрішніх справ

Проаналізовано нормативно-правові аспекти діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Встановлено, що слід розмежовувати правове регулювання банківської діяльності і правове регулювання управління банківською діяльністю, які забезпечуються адміністративно-правовими нормами. Показано, що діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб має публічно-правовий характер, а його функції свідчать про реалізацію ним виконавчої влади. Визначено ознаки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, які характеризують його як суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб в Україні.

Ключові слова: публічно-правові відносини, регуляторна діяльність, система гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

© Ходак Євген Сергійович – аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

Ходак Е. С. Фонд гарантування вкладов фізических лиц как субъект административно-правового регулирования отношений в сфере гарантирования вкладов физических лиц в Украине

Проанализированы нормативно-правовые аспекты деятельности Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Установлено, что следует разграничивать правовое регулирование банковской деятельности и правовое регулирование управления банковской деятельностью, которое обеспечивается административно-правовыми нормами. Показано, что деятельность Фонда гарантирования вкладов физических лиц имеет публично-правовой характер, а его функции свидетельствуют о реализации им исполнительной власти. Определены признаки Фонда гарантирования вкладов физических лиц, которые характеризуют его как субъекта административно-правовых отношений в сфере гарантирования вкладов физических лиц в Украине.

Ключевые слова: публично-правовые отношения, регуляторная деятельность, система гарантирования вкладов физических лиц, Фонд гарантирования вкладов физических лиц.

Khodak Yevgen. The Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits of as a Subject of Administrative and Legal Regulation of the Relations in the Sphere of Guaranteeing Deposits of Individuals in Ukraine

The author has analyzed the regulatory aspects of the activities of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits. It has been established that it is necessary to distinguish between the legal regulation of banking activities and legal regulation of banking activities' management, which are guaranteed by administrative and legal norms. On the basis of legal analysis of certain provisions of the current normative and legal acts, it has been revealed that the activity of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits has the public and legal nature, and its functions testify to the implementation of the executive power. The author has determined the features of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits, which characterize it as a subject of administrative and legal relations regarding the guaranteeing of deposits of individuals in Ukraine.

Keywords: public and legal relations, regulatory activity, system of guaranteeing deposits of individuals, the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits.

Розвиток економіки будь-якої держави неможливий без функціонування надійної та стабільної банківської системи. Сьогодні, у зв'язку з необхідністю запобігання кризовим явищам, які відбуваються у фінансових системах держав та внаслідок яких вкладники втрачають свої депозити, виникає потреба у посиленні впливу держави в сфері гарантування вкладів фізичних осіб. Прагнучи захистити власні інтереси та інтереси своїх клієнтів, банківські установи намагаються розробити певні внутрішні механізми боротьби з втратою довіри громадян до банківської системи. В свою чергу, найбільш дієвим зовнішнім механізмом вирішення цієї проблеми є система гарантування вкладів фізичних осіб.

Проблемам правового забезпечення функціонування інститутів державного управління присвячено праці В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ж. В. Завальної, А. Т. Комзюка, В. І. Теремецького та інших вчених. Окремі питання адміністративно-правового регулювання відносин у сфері

гарантування вкладів фізичних осіб в Україні досліджувалися у роботах К. О. Алексійчук¹, С. О. Глуговської², Т. В. Бойчука³. Утім спеціальних комплексних досліджень, спрямованих на аналіз Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд) як суб'єкта адміністративно-правового регулювання відносин щодо гарантування вкладів фізичних осіб, наразі не існує.

Правова природа відносин в банківській сфері поєднує в собі публічно-правові та приватно-правові елементи. Це зумовлює необхідність забезпечення цих відносин як нормами приватного, так і нормами публічного права, в тому числі адміністративного. Адміністративно-правове регулювання передбачає існування системи спеціально уповноважених галузевих державних органів та застосування ними певних форм і методів управління.

Гарантування вкладів фізичних осіб в Україні здійснюється відповідно до Конституції України, законів України «Про банки і банківську діяльність»⁴, «Про Національний банк України», а також норм що врегульовують процес виведення неплатоспроможного банку з ринку, зокрема, Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року № 4452-VI⁵ (далі – Закон), Рішення виконавчої дирекції Фонду «Про затвердження Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку» від 05 липня 2012 року № 2⁶ та інших нормативно-правових актів Фонду.

У процесі формування нормативного підґрунтя банківського регулювання досягається подвійна мета: по-перше, забезпечення можливості здійснення банківської діяльності відповідними установами, по-друге, формування управлінської структури банківської діяльності. Тому слід розмежовувати правове регулювання банківської діяльності і правове регулювання управління банківською діяльністю, що забезпечується адміністративно-правовими нормами.

С. О. Глуговська наголошує, що адміністративне регулювання банківської діяльності застосовується під час виникнення фінансових проблем у функціонуванні економічної системи. Це зумовлено потребою оперативного правового регулювання, із застосуванням екстрених засобів правового захисту економічних інтересів держави. При цьому діє в часі режиму адміністративного

¹ Алексійчук К. О. Фінансово-правові засади гарантування банківських вкладів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: НАУ, 2014. 167 с.

² Глуговська С. Л. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2014. 203 с.

³ Бойчук Т. В. Правове регулювання гарантування та відновлення заощаджень в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. 193 с.

⁴ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

⁵ Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23.02.2012 № 4452-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>.

⁶ Про затвердження Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку: рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 05.07.2012 №2. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1581-12>.

регулювання і нормативних актів, що приймаються у зв'язку з його введенням, обмежені. На думку вченої, режим адміністративно-правового регулювання в умовах економічних та фінансових криз і дія нормативних правових актів, прийнятих у зв'язку з його введенням, припиняються з моменту досягнення спеціальної мети – припинення кризових явищ, а економічні відносини надалі підлягають фінансово-правовому регулюванню.

Д. А. Шевченко зазначає, що адміністративно-правові відносини в банківській сфері включають: правовідносини, пов'язані з реорганізацією та перетворенням кредитних організацій; правовідносини з приводу забезпечення фінансової стійкості кредитних організацій; правовідносини в сфері адміністративного нагляду за діяльністю кредитних організацій щодо дотримання ними положень чинного законодавства; правовідносини щодо реалізації заходів адміністративно-правової відповідальності за порушення законодавства в банківській сфері⁷.

У свою чергу, О. В. Савельєва розробила систему адміністративно-правових режимів банківської діяльності, диференційованих за цільовим критерієм: загальний адміністративно-правовий режим банківської діяльності, адміністративно-правовий режим діяльності в умовах попередження банкрутства кредитної організації, надзвичайний правовий режим банківської діяльності⁸.

Враховуючи зазначене, доцільно розглядати адміністративно-правове регулювання банківської діяльності в умовах певних адміністративно-правових режимів. При цьому адміністративно-правовий режим банківської діяльності слід визначити як нормативно встановлений порядок державного управління та здійснення банківської діяльності, метою якого є розвиток і зміцнення банківської системи, захист інтересів вкладників й клієнтів банків від банківських ризиків, запобігання правопорушенням у банківській сфері. Зауважимо, що, зважаючи на повноваження Фонду, його слід розглядати як суб'єкта адміністративно-правових відносин, які можуть виникати в умовах декількох адміністративно-правових режимів здійснення банківської діяльності.

Сукупність державних органів, які функціонують у банківській системі, має формувати спільний для усіх внутрішніх елементів механізм роботи. Тому держава не тільки встановлює правила здійснення банківської діяльності, а й формує систему відповідних за компетенцією державних органів, визначає порядок їх функціонування.

⁷ Шевченко Д. А. Административно-правовое регулирование банковской деятельности Центральным банком Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Институт государства и права Российской академии наук. Москва 2008. 38 с. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1288296>.

⁸ Савельева О. В. Административно-правовое регулирование банковской деятельности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ростов-на-Дону, 2005. URL: <http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovoe-regulirovanie-bankovskoi-deyatelnosti#ixzz52dxhzB7v>.

Відповідно до ст. 3 Закону спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків у встановлених законодавством випадках покладено на Фонд, який створено у 1998 році відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків» від 10 вересня 1998 року № 996/98⁹.

Основним завданням Фонду є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. На виконання цього завдання Фонд у порядку, передбаченому законодавством, виконує такі функції: веде реєстр учасників Фонду; здійснює контроль за повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником Фонду; здійснює регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб; бере участь в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією Національного банку України; застосовує до банків та їх керівників відповідно фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи; здійснює процедуру виведення неплатоспроможних банків з ринку, в тому числі шляхом здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банків, організовує відчуження всіх або частини активів і зобов'язань неплатоспроможного банку, продаж неплатоспроможного банку або створення та продаж перехідного банку; здійснює перевірки банків відповідно до цього Закону; надає фінансову підтримку банку відповідно до цього Закону та інші функції, передбачені ст. 4 Закону.

Вказані функції свідчать про те, що Фонд певною мірою реалізує виконавчу владу. Однак, незважаючи на публічно-правовий характер діяльності та наявність публічно-владних повноважень, Фонд формально не включений у систему державних органів виконавчої влади, що обумовлює невизначеність його правового статусу та місця в системі державних органів, які здійснюють правове регулювання банківської діяльності.

Так, О. В. Завода наголошує, що відносини у сфері гарантування банківських вкладів мають публічно-правовий характер, який зумовлений цілями створення системи гарантування вкладів фізичних осіб – здійснення захисту вкладників, підвищення довіри до банківської системи¹⁰. Однією із цілей системи гарантування вкладів є також сприяння надходженню грошових ресурсів до банківської системи, що має важливе значення для забезпечення реальних інвестицій в економіку. Головною метою такої системи є захист прав та законних інтересів вкладників неплатоспроможних банків, що визначає соціальний характер спрямованості діяльності держави. Адже згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення

⁹ Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків: Указ Президента України від 10.09.1998 № 996/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996/98>.

¹⁰ Завода Е. А. Финансово-правовые аспекты страхования банковских вкладов в РФ: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва: 2009. С. 8.

прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Отже, Фонд створено з публічною метою – здійснення виплати відшкодувань вкладникам у разі настання певних умов, адже захист банківських вкладів є одним із пріоритетних завдань у масштабах держави.

Публічно-правовий характер відносин щодо гарантування вкладів фізичних осіб проявляється також у тому, що Фонд створюється, реорганізується та ліквідується державою на основі закону, а не установчого договору. Підставою виникнення відносин із гарантування банківських вкладів фізичних осіб є нормативно-правовий акт.

Ефективне функціонування банківської системи неможливе без застосування органами, наділеними владними повноваженнями, визначених засобів впливу на учасників відносин з метою реалізації завдань і функцій державного управління. В адміністративно-правовій практиці застосовуються різні методи, що обумовлено різноманіттям управлінських функцій, специфікою правового становища суб'єктів виконавчої влади та особливостями об'єктів управління. Методи управління, що використовуються Фондом, є наступною ознакою, яка характеризує його як суб'єкта адміністративно-правових відносин щодо гарантування вкладів фізичних осіб та показує, яким чином Фонд вирішує завдання в сфері управління банківською діяльністю.

Так, Фонд наділений повноваженнями вимагати певної поведінки від юридичних та фізичних осіб, що делегуються йому державою та забезпечені законом. Тобто Фонд застосовує імперативний метод правового регулювання, відповідно до якого праву вимоги представника влади кореспондує обов'язок підвладного суб'єкта. В свою чергу, впорядкування діяльності підвладних суб'єктів є основним завданням адміністративно-правового регулювання.

Зауважимо, що Фонд як суб'єкт адміністративно-правових відносин щодо гарантування вкладів фізичних осіб здійснює владні повноваження:

– у сфері забезпечення відшкодування коштів за вкладами (визначає порядок ведення реєстру учасників Фонду та порядок відшкодування Фондом коштів за вкладами та порядок ведення банками бази даних про вкладників та ведення Фондом відповідної узагальненої бази даних; приймає рішення про відшкодування коштів за вкладами у разі прийняття Національним банком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку);

– у сфері регуляторної діяльності (затверджує порядок проведення перевірок банків Фондом; приймає рішення про здійснення планових або позапланових перевірок банків Фондом; затверджує плани перевірок та результати їх здійснення; затверджує порядок та форми подання банками звітності до Фонду; приймає рішення про подання банком інформації, іншої ніж звітність);

– у сфері виведення неплатоспроможних банків з ринку (визначає умови та порядок здійснення виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків; утворює колегіальні органи з питань консолідації та продажу активів різних банків; ухвалює рішення про надання фінансової підтримки приймаючому банку; звертається до Національного банку України з пропозицією про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку; визначає порядок і способи реалізації майна банку, що ліквідується; затверджує ліквідаційний баланс та звіт уповноваженої особи Фонду про завершення ліквідаційної процедури).

Ще однією ознакою, що підтверджує публічно-правовий характер відносин щодо гарантування вкладів фізичних осіб, є правовий статус страхових внесків до Фонду як обов'язкових платежів. Збір до Фонду (початковий, регулярний, спеціальний) наділений всіма ознаками збору: безвідплатності, безповоротності, а також має статус обов'язкового платежу, оскільки підставою для його сплати є закон та наслідками несплати або несвоєчасної сплати зборів є нарахування пені за кожний день прострочення, та можливість застосування заходів впливу до учасника (тимчасового учасника) Фонду.

Основним завданням Фонду є забезпечення захисту прав фізичних осіб – вкладників шляхом відшкодування за рахунок його коштів вкладів, включаючи відсотки, у разі настання недоступності вкладів. Тому Фонд забезпечує цільове використання коштів, що знаходиться на його рахунках, оскільки відповідно до Закону Фонд є єдиним розпорядником коштів, що акумулюються у процесі його діяльності.

Враховуючи зазначене, слід погодитися з К. О. Алексійчук, яка виділяє такі ознаки публічно-правових відносин з приводу гарантування вкладів фізичних осіб:

- підставою виникнення, зміни та припинення цих відносин є закон;
- сфера здійснення – фінансова діяльність держави;
- вони мають публічно-владний характер;
- реалізуються при мобілізації, розподілі та використанні централізованого цільового фонду коштів;
- головним суб'єктом цих відносин є держава в особі створеної нею державної спеціалізованої установи, яка здійснює функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб – Фонду¹¹.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правових засад діяльності Фонду та ознак, що характеризують його як суб'єкта адміністративно-правових відносин щодо гарантування вкладів фізичних осіб в Україні, можна зробити такі висновки:

¹¹ Алексійчук К. О. Фінансово-правові засади гарантування банківських вкладів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: НАУ, 2014. С 60.

1. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності здійснюється в умовах певних адміністративно-правових режимів. У свою чергу, адміністративно-правовий режим банківської діяльності – це нормативно встановлений порядок державного управління та здійснення банківської діяльності, метою якого є розвиток і зміцнення банківської системи, захист інтересів вкладників й клієнтів банків від банківських ризиків, запобігання правопорушень у банківській сфері. Зважаючи на повноваження Фонду, його слід розглядати як суб'єкта адміністративно-правових відносин, що можуть виникати в умовах декількох адміністративно-правових режимів здійснення банківської діяльності.

2. Фонд має всі ознаки, які характеризують його як суб'єкта адміністративно-правового регулювання відносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб в Україні. Зокрема, до них слід віднести: наявність владних повноважень у сфері забезпечення відшкодування коштів за вкладами, у сфері регуляторної діяльності, у сфері виведення неплатоспроможних банків з ринку; соціально спрямований характер цілей системи гарантування вкладів та завдань Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; особливості його створення і ліквідації; правовий статус зборів як обов'язкових платежів та цільовий характер їх використання; фінансово-правовий характер відповідальності за несплату зборів до Фонду.

3. Перспективним напрямом подальших досліджень є аналіз етапів здійснення Фондом регуляторної діяльності, що дасть змогу вирішити питання, пов'язані з підвищенням ефективності системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Khodak Yevgen. The Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits of as a Subject of Administrative and Legal Regulation of the Relations in the Sphere of Guaranteeing Deposits of Individuals in Ukraine

The author has analyzed the regulatory aspects of the activities of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits, which was established in 1998 in accordance with the Decree of the President of Ukraine "On Measures to Protect the Rights of Individuals – Depositors of the Commercial Banks" dated from September 10, 1998, No. 996/98, in order to reimburse bank deposits in case of impossibility of the banks to fulfill their obligations.

The objective of the article is to study the regulatory principles of the activities of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits and the features that characterize it as a subject of administrative and legal regulation of the relations in the sphere of guaranteeing deposits of individuals in Ukraine.

It has been established that it is necessary to distinguish between the legal regulation of banking activities and legal regulation of banking activities' management, which are guaranteed by administrative and legal norms. It has been emphasized that it is expedient to consider ad-

ministrative and legal regulation of banking activities in the conditions of certain administrative and legal regimes.

On the basis of legal analysis of certain provisions of the current normative and legal acts, it has been revealed that the activity of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits has the public and legal nature, and its functions testify to the implementation of the executive power, although formally it is not included in the system of state executive authorities. This causes the uncertainty of the legal status of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits and its place in the system of state agencies that carry out the legal regulation of banking activities.

The author has determined the features of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits, which characterize it as a subject of administrative and legal relations regarding the guaranteeing of deposits of individuals in Ukraine. In particular, they include: the presence of powers in the field of providing compensation for deposits, in the field of regulatory activity, in the field of withdrawal of insolvent banks from the market; the socially oriented nature of the objectives of the system for guaranteeing deposits and the tasks of the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits; features of its creation and liquidation; legal status of charges as obligatory payments and the purposeful nature of their usage; the financial and legal nature of liability for non-payment of fees to the Fund.

It has been concluded that the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits has all the features that characterize it as a subject of administrative and legal regulation of relations in the field of guaranteeing deposits of individuals in Ukraine.

Keywords: public and legal relations, regulatory activity, system of guaranteeing deposits of individuals, the Fund for Guaranteeing Individuals' Deposits.