

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 347.734

Іванов Юрій Анатолійович

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант*

Національної академії Служби безпеки України

Иванов Юрий Анатольевич

*кандидат юридических наук, доцент,
докторант*

Национальной академии

Службы безопасности Украины

Ivanov Yuriy

Candidate of Law Science, Associate Professor,

Doctoral Student of the

National Academy of Security Service of Ukraine

**ПЕРЕДУМОВИ ПОЗИЦІОНУВАННЯ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ
ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЯК СКЛАДОВОЇ КРИТИЧНОЇ
ІНФРАСТРУКТУРИ
ПРЕДПОСЫЛКИ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ ФОНДА
ГАРАНТИРОВАНИЯ ВКЛАДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК
СОСТАВЛЯЮЩЕЙ КРИТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ
BACKGROUND OF POSITIONING OF DEPOSIT GUARANTEE FUND
AS A PART OF CRITICAL INFRASTRUCTURE**

Анотація. У статті проаналізовано правову природу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО) та окреслено його роль у функціонуванні банківської системи в контексті впровадження в Україні нового підходу до забезпечення національної безпеки в економічній

сфері через формування переліку об'єктів критичної інфраструктури та організацію державної системи їх захисту.

При всьому розмаїтті теоретичних підходів до визначення поняття критичної інфраструктури, незаперечним є усвідомлення узагальненого розуміння змісту цього феномену як певної сукупності об'єктів, що є вкрай важливими не лише для економіки держави, а й загалом для національної безпеки. Тому вирішення питання щодо включення того чи іншого об'єкта до складу критичної інфраструктури має ґрунтуватися, передусім, на аналізі його правової природи та оцінці значимості для національної безпеки. Це повною мірою стосується й об'єктів кредитно-банківської сфери, в тому числі ФГВФО.

На сучасному етапі за своєю правовою природою ФГВФО є юридичною особою публічного права, неприбутковою установою, основним завданням якої є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення з ринку неплатоспроможних банків.

Гарантування вкладів реалізується за рахунок формування фонду коштів, який за своїм правовим режимом має централізований цільовий позабюджетний характер. Ця особливість є вкрай важливою, адже мінімізує залежність функціонування системи гарантування вкладів від щорічного бюджетного процесу в державі.

ФГВФО наділений низкою вагомих повноважень щодо регулювання діяльності банків: він видає нормативно-правові акти, яких банки зобов'язані дотримуватися; має право здійснювати перевірку банків на предмет виконання ними зобов'язань у зв'язку з участю в системі гарантування вкладів фізичних осіб; може застосовувати щодо банків та їх посадових осіб заходи юридичної відповідальності.

Значення ФГВФО для стабільності банківської системи обумовлене його функціональним призначенням й містить два основних аспекти:

забезпечення довіри вкладників до банківської системи завдяки гарантуванню виплати відшкодування за депозитами у разі настання неплатоспроможності банків; виведення з ринку неплатоспроможних банків у спосіб, який за конкретних обставин є оптимальним і найменш витратним.

За звичайних стандартних умов функціонування банківської системи реальний вплив ФГВФО на її стабільність відносно невеликий. Однак у стані соціально-економічної та суспільно-політичної нестабільності цей вплив набуває вирішального значення. Від того, наскільки ефективно ФГВФО виконує свої функції, значною мірою залежить можливість локалізації наслідків виведення з ринку окремих неплатоспроможних банків та недопущення поширення кризових явищ на всю банківську систему й на економіку держави загалом.

У цілому аналіз правової природи та значущості ФГВФО для забезпечення стабільності у кредитно-банківській сфері вказує на те, що його дестабілізація спроможна спричинити суттєві негативні наслідки не лише для банківської системи, а й для економіки держави та національної безпеки загалом. Це створює передумови для позиціонування ФГВФО, поряд з НБУ та іншими банками, як об'єкта критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері з метою організації його комплексного захисту від реальних та потенційних загроз.

Ключові слова: система гарантування вкладів, критична інфраструктура, національна безпека.

Анотація. В статті проаналізована правова природа Фонду гарантування вкладів фізических лиц (далеє – ФГВФЛ) и очерчена его роль в функціонуванні банківської системи в контексте впровадження в Україні нового підходу к забезпеченню національної безпеки в економічній сфері через формування переліку об'єктів критичної інфраструктури и організації державної системи их захисту.

При всем разнообразии теоретических подходов к определению понятия критической инфраструктуры, неоспоримым является осознание обобщенного понимания смысла этого феномена как определенной совокупности объектов, которые крайне важны не только для экономики страны, но и в целом для национальной безопасности. Поэтому решение вопроса о включении того или иного объекта в состав критической инфраструктуры должно основываться прежде всего на анализе его правовой природы и оценке значимости для национальной безопасности. Это в полной мере касается и объектов кредитно-банковской сферы, в том числе ФГВФЛ.

На современном этапе по своей правовой природе ФГВФЛ является юридическим лицом публичного права, неприбыльным учреждением, основной задачей которого является обеспечение функционирования системы гарантирования вкладов физических лиц и вывода с рынка неплатежеспособных банков.

Гарантирование вкладов реализуется за счет формирования денежного фонда, который по своему правовому режиму имеет централизованный целевой внебюджетный характер. Эта особенность является крайне важной, поскольку минимизирует зависимость функционирования системы гарантирования вкладов от ежегодного бюджетного процесса в государстве.

ФГВФЛ наделен рядом весомых полномочий по регулированию деятельности банков: он издает нормативно-правовые акты, которые банки обязаны соблюдать; имеет право осуществлять проверку банков на предмет выполнения ими обязательств, связанных с участием в системе гарантирования вкладов физических лиц; может применять в отношении банков и их должностных лиц меры юридической ответственности.

Значение ФГВФЛ для стабильности банковской системы обусловлено его функциональным назначением и содержит два основных аспекта: обеспечение доверия вкладчиков к банковской системе благодаря

гарантированию выплаты возмещения по депозитам в случае наступления неплатежеспособности банков; выведение с рынка неплатежеспособных банков способом, который при конкретных обстоятельствах является оптимальным и наименее затратным.

В обычных стандартных условиях функционирования банковской системы реальное влияние ФГВФЛ на ее стабильность относительно невелико. Однако в состоянии социально-экономической и общественно-политической нестабильности это влияние приобретает решающее значение. От того, насколько эффективно ФГВФЛ выполняет свои функции, в значительной степени зависит возможность локализации последствий вывода с рынка отдельных неплатежеспособных банков и недопущения распространения кризисных явлений на всю банковскую систему и на экономику государства в целом.

В целом анализ правовой природы и значимости ФГВФЛ для обеспечения стабильности в кредитно-банковской сфере указывает на то, что его дестабилизация способна вызвать существенные негативные последствия не только для банковской системы, но и для экономики государства и национальной безопасности в целом. Это создает предпосылки для позиционирования ФГВФЛ, наряду с НБУ и другими банками, как объекта критической инфраструктуры в кредитно-банковской сфере с целью организации его комплексной защиты от реальных и потенциальных угроз.

Ключевые слова: система гарантирования вкладов, критическая инфраструктура, национальная безопасность.

Summary. The article analyzes the legal nature of Deposit Guarantee Fund (hereinafter referred to as the DGF) and outlines its role in the functioning of the banking system in the context of introducing a new approach to ensuring national security in the economic sphere in Ukraine through the

formation of a list of critical infrastructure facilities and the organization of a state system for their protection.

With all the variety of theoretical approaches to the definition of the concept of critical infrastructure, it is indisputable that there is a generalized understanding of the meaning of this phenomenon as a certain set of objects that are extremely important not only for the country's economy, but also for national security as a whole. Therefore, the solution to the question of including an object in the critical infrastructure should be based primarily on an analysis of its legal nature and an assessment of the significance for national security. This fully applies to credit and banking facilities, including the DGF.

At the present stage, by its legal nature, the DGF is a legal entity of public law, a non-profit institution whose main task is to ensure the functioning of a system of guaranteeing deposits of individuals and withdrawing insolvent banks from the market.

Deposits are guaranteed through the formation of a monetary fund, which, in its legal regime, has a centralized, targeted extra-budgetary character. This feature is extremely important because it minimizes the dependence of the functioning of the deposit guarantee system on the annual budget process.

The DGF has a number of significant powers to regulate the activities of banks: it issues regulatory legal acts that banks are required to comply with; has the right to inspect banks for their fulfilment of obligations related to participation in the system of guaranteeing deposits of individuals; may apply legal responsibility against banks and their officials.

The importance of the DGF for the stability of the banking system is determined by its functional purpose and contains two main aspects: ensuring the confidence of depositors in the banking system by guaranteeing the payment of compensation for deposits in the event of insolvency of banks; the removal of insolvent banks from the market in a way that, under specific circumstances, is optimal and least costly.

Under the usual standard conditions for the functioning of the banking system, the real impact of the DGF on its stability is relatively small. However, in a state of socio-economic and socio-political instability, this influence is crucial. The ability to localize the consequences of the withdrawal from the market of individual insolvent banks and to prevent the spread of crisis phenomena throughout the banking system and the state economy as a whole depends on how efficiently the DGF performs its functions.

On the whole, an analysis of the legal nature and significance of the DGF for ensuring stability in the credit and banking sector indicates that its destabilization can cause significant negative consequences not only for the banking system, but also for the state economy and national security in general. This creates the prerequisites for the positioning of the DGF, along with the NBU and other banks, as an object of critical infrastructure in the credit and banking sector with the aim of organizing its comprehensive protection against real and potential threats.

Key words: *deposit guarantee system, critical infrastructure, national security.*

Постановка проблеми. Останніми роками в Україні відбувається масове виведення з ринку неплатоспроможних банків, що породжує ризики фінансовій стабільності та негативно сприймається суспільством. Це обумовлено низкою чинників, основними серед яких є фінансові та інфраструктурні втрати, спричинені анексією Російською Федерацією території АР Крим та подальшим розгортанням збройного протистояння на Сході України. Загалом протягом 2014 – 2019 років з ринку виведено 104 банки (57,7% від загальної кількості), в яких було сконцентровано 34% активів системи. За таких умов з усією очевидністю проявилася нагальна необхідність пошуку принципово нових підходів до забезпечення безпеки вітчизняної кредитно-банківської сфери.

У зарубіжному науковому та суспільно-політичному дискурсі ще

наприкінці ХХ століття виникла ідея виокремлення найважливіших для життєдіяльності держави об'єктів у окрему категорію, позначену терміном «критична інфраструктура», з метою забезпечення таких об'єктів посиленням захистом. Поступово це знайшло відображення й у відповідних актах національного законодавства різних держав світу. На вітчизняних теренах концептуальні засади впровадження такого підходу закладено у 2017 році [1] й відтоді триває розроблення відповідного законодавства.

Включення того чи іншого об'єкта до складу критичної інфраструктури має ґрунтуватися на аналізі його правової природи та оцінці значимості для національної безпеки. Це повною мірою стосується й об'єктів кредитно-банківської сфери, в тому числі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО), що обумовлює актуальність статті.

Аналіз досліджень та публікацій. Різні аспекти становлення та розвитку системи гарантування вкладів розглядаються як в юридичній, так і в економічній науковій літературі. Серед публікацій юридичного спрямування варто виділити, насамперед, праці Т.В. Мазур [2], К.О. Алексійчук [3]. Економічним аспектам цієї проблематики присвячено монографію І.М. Михайловської та С.В. Безвуха [4], дисертаційне дослідження Д.Б. Чеховського [5]. Водночас перспективи позиціонування ФГВФО як елемента критичної інфраструктури в існуючих публікаціях не розглядалися.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз правової природи, окреслення ролі ФГВФО у функціонуванні банківської системи України та визначення на цій основі доцільності його включення до переліку об'єктів критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на проголошений та закріплений на конституційному рівні курс на інтеграцію України до ЄС, орієнтиром у формуванні національної безпекової парадигми, в тому числі у контексті розбудови системи захисту критичної інфраструктури, мають бути, передусім, підходи, які використовуються цією впливовою інституцією.

У країнах ЄС на початкових етапах об'єктами критичної інфраструктури вважали, передусім, транспортні комунікації та енергетичні системи. Такий підхід було втілено й на рівні законодавства ЄС [6, с. 46]. Однак поступово прийшло усвідомлення того, що такий підхід є надто обмеженим і не відповідає сучасним реаліям безпекового середовища. На сьогодні, при всьому розмаїтті теоретичних міркувань щодо визначення поняття критичної інфраструктури, незаперечним є узагальнене розуміння змісту цього феномену як певної сукупності об'єктів, що є вкрай важливими не лише для економіки держави, а й загалом для національної безпеки. При цьому, перелік галузей, до яких можуть належати зазначені об'єкти, жодним чином не обмежується.. Так, зокрема, аналіз наведених у наукових публікаціях даних [7, с. 23] свідчить, що практично в усіх країнах, де створено систему захисту критичної інфраструктури, до складу останньої обов'язково відносять ключові об'єкти кредитно-банківської сфери.

В Україні загальне законодавство про критичну інфраструктуру та її захист не сформовано, хоч відповідний законопроект протягом тривалого часу обговорюється в експертному середовищі. Однак певна законодавча база з цієї проблематики вже існує. Йдеться, передусім, про Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», котрий, попри свою вузькоспеціалізовану спрямованість, містить окремі норми, значущість яких виходить за межі предмету його регулювання. Зокрема у зазначеному законі закріплено поняття об'єкта критичної інфраструктури та закладено законодавче підґрунтя для формування переліку таких об'єктів. Так, відповідно до статті 6 цього закону до складу критичної інфраструктури можуть належати, серед іншого, й об'єкти банківського сектору. Затвердження критеріїв та порядку віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури, ведення реєстру таких об'єктів у банківській системі України віднесено до компетенції НБУ, що втілено й у статті 7

Закону України «Про Національний банк України». Виконання аналогічних функцій щодо всіх інших секторів критичної інфраструктури покладається на КМ України.

Отже за чинним законодавством формувати склад банківського сектору критичної інфраструктури має НБУ й виключно з числа об'єктів банківської системи. Такий підхід не позбавлено недоліків:

– По-перше, очевидно, що стабільність банківської системи детерміновано не лише функціонуванням об'єктів у її складі. Тому варто вести мову про об'єкти критичної інфраструктури не у банківській системі, а у кредитно-банківській сфері.

– По-друге, сам НБУ за усіма ознаками, безперечно, підпадає під наведене у згаданому Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» визначення об'єкта критичної інфраструктури. Тож маємо колізію: НБУ повинен потрапити до переліку об'єктів критичної інфраструктури, який ним самим формується. Задля уникнення зазначеної колізії варто повноваження щодо нормативного закріплення параметрів критичної інфраструктури у всіх без виключення сферах, в тому числі й у кредитно-банківській, закріпити за КМ України. Інші ж суб'єкти державного механізму, зокрема й НБУ, в межах своєї компетенції мають формувати пропозиції та подавати їх на розгляд КМ України. Відповідно до пропонованого підходу необхідно скорегувати й положення Закону України «Про Національний банк України» в частині визначення змісту функцій регулятора в системі захисту критичної інфраструктури. Пропоновані законодавчі зміни створять правові можливості для формування критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері, не обмежуючись при цьому лише об'єктами банківської системи.

З'ясування ймовірної приналежності ФГВФО до критичної інфраструктури потребує порівняння притаманних йому рис із вказаними характеристиками останньої.

ФГВФО створений у 1998 році відповідно до Указу Президента України № 996/98 «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків України». Зазначений Указ – один із актів так званого делегованого законодавства, прийнятих Президентом України на підставі пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

Започаткування системи гарантування вкладів одразу ж позитивно позначилося на динаміці залучення банками вкладів фізичних осіб, незважаючи на те, що сума гарантії на той час становила лише 500 гривень. У 2001 році відбулося нормативне закріплення засад функціонування ФГВФО вже на рівні закону. Гарантована сума вкладу зросла до 1200 гривень і у подальшому багаторазово переглядалася виключно у напрямку збільшення.

У 2012 році прийнятий чинний і до тепер Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (далі – Закон № 4452-VI), яким встановлюються правові, фінансові та організаційні засади функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, повноваження ФГВФО, порядок виплати відшкодування за вкладами, а також регулюються відносини між ФГВФО, банками, НБУ, визначаються повноваження та функції ФГВФО щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків. Цей документ деякі дослідники небезпідставно вважають справжнім проривом у системі гарантування вкладів фізичних осіб [8].

Відповідно до Закону № 4452-VI ФГВФО є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків. При цьому, ФГВФО є юридичною особою публічного права, неприбутковою установою, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває у його господарському віданні. У своїй діяльності ФГВФО підзвітний Верховній Раді України, КМ України та НБУ.

Управління діяльністю ФГВФО забезпечують його керівні органи – адміністративна рада та виконавча дирекція.

За чинним законодавством учасниками ФГВФО є банки. Банк в імперативному порядку набуває статусу учасника ФГВФО в день отримання ним банківської ліцензії. Відповідно, в разі прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку він виключається з числа учасників ФГВФО. Станом на 1 лютого 2020 року учасниками ФГВФО були 74 банки [9].

Участь у ФГВФО філій іноземних банків, які у статті 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність», поряд із НБУ та іншими банками, визначено складовими банківської системи, не передбачена. Щоправда, де-факто жоден іноземний банк наразі своїх філій в Україні не має. Тому непоширення на них системи гарантування вкладів на сучасному етапі жодних ризиків не створює.

Натомість проблемним питанням залишається існуюче виключення щодо участі у ФГВФО, встановлене законодавцем для одного з державних банків – АТ «Ощадбанк». Це, по-перше, певним чином спотворює конкурентне середовище на ринку банківського обслуговування, а по-друге, негативно впливає на обсяги ресурсної бази, з якої формуються кошти ФГВФО. Тож існує нагальна потреба у відповідному корегуванні законодавства у напрямку прирівнювання статусу всіх банківських установ у системі гарантування вкладів.

Аналізуючи у цілому текст Закону № 4452-VI, можемо дійти висновку про те, що правосуб'єктність ФГВФО проявляється у двох різних, хоч і тісно пов'язаних між собою сферах правовідносин:

- відносини, пов'язані з функціонуванням системи гарантування вкладів фізичних осіб;
- відносини, пов'язані з виведенням з ринку неплатоспроможних банків.

Зв'язок між ними проявляється, по-перше, у тому, що в обох

вказаних сферах центральним суб'єктом виступає ФГВФО, а по-друге, в тому, що саме при виведенні з ринку неплатоспроможних банків реалізується на практиці механізм гарантування вкладів фізичних осіб.

Статтею 19 Закону № 4452-VI визначено перелік джерел формування коштів ФГВФО, основними з яких є збори (початкові, регулярні та спеціальні), які сплачують банки. Зазначений перелік викладено в невичерпній формі. Це означає, що кошти ФГВФО можуть формуватися й з інших джерел, не заборонених законодавством України.

За своїм правовим режимом кошти ФГВФО визначаються як централізований цільовий позабюджетний фонд коштів [10, с. 188]. Крім того, окремі представники фінансово-правової науки вказують на таку характеристику цього фонду коштів, як його публічність, що проявляється, передусім, у спрямованості на задоволення публічного суспільного інтересу, а також у специфіці права власності на кошти [11]. Однак, вбачається що ця його характеристика поглинається централізованим характером фонду. Адже під централізованими фондами розуміють фонди, формування, розподіл (перерозподіл) і використання фінансових ресурсів яких здійснюється виключно державою в особі уповноважених державних органів чи територіальною громадою в особі органів місцевого самоврядування, які діють на всій території країни (адміністративно-територіальної одиниці), спрямовані на задоволення публічних потреб [12].

Збори, які сплачують банки до ФГВФО, зазвичай забезпечують потреби останнього у коштах, необхідних для виконання ним своїх функцій. Однак у кризових умовах, спричинених агресією РФ проти України, обсяги виплат вкладникам банків, які виводились з ринку внаслідок настання їх неплатоспроможності, значно зросли. Це обумовило необхідність залучення додаткових фінансових ресурсів. Таким чином, поступово утворилася заборгованість ФГВФО перед Мінфіном України та НБУ у сумі 49 млрд. грн. Зі стабілізацією кредитно-банківської сфери

накопичення цієї заборгованості припинилося й Рада з фінансової стабільності напрацьовує можливі сценарії її ліквідації [13].

Гарантії ФГВФО та відшкодування коштів за вкладами регламентовано розділом V Закону № 4452-VI. Так, зокрема, ФГВФО гарантує кожному вкладнику банку відшкодування коштів за його вкладом. При цьому ФГВФО відшкодовує кошти в розмірі вкладу, включаючи відсотки, станом на день початку процедури виведення банку з ринку, але не більше суми граничного розміру відшкодування коштів за вкладами, встановленого на цей день, незалежно від кількості вкладів в одному банку. Сума граничного розміру відшкодування коштів за вкладами не може бути меншою 200 000 гривень й адміністративна рада не має права приймати рішення про її зменшення.

За статистикою станом на 1 лютого 2020 року загальна кількість вкладників банків-учасників ФГВФО становила 43 869,0 тис. осіб, з яких 60,1% мали вклади до 200 000 грн. (загальна сума їх вкладів – 203 858,2 млн. грн.), 0,8% – вклади від 200 000 до 500 000 грн. (загальна сума їх вкладів – 95 292,6 млн. грн.), 0,2% – вклади понад 500 000 грн. – (загальна сума їх вкладів – 188 107,1 млн. грн.) [14]. Таким чином, забезпечені гарантією ФГВФО вклади переважали за кількістю, однак не за сумою. Загальна сума вкладів, розмір яких перевищував 200 000 грн., складала 283 399,7 млн. грн., що на 79 541,5 млн. грн. більше загальної суми вкладів розміром до 200 000 грн.

Окрім свого основного призначення, – гарантуванням виплати у встановлених випадках відшкодування за вкладами, – відповідно до статті 30 Закону № 4452-VI ФГВФО наділений компетенцією щодо регулювання діяльності банків, яку він реалізує шляхом:

- 1) прийняття в межах своїх повноважень нормативно-правових актів, обов'язкових до виконання банками;
- 2) здійснення контролю за виконанням зобов'язань банків у зв'язку з

їх участю в системі гарантування вкладів фізичних осіб;

- 3) виведення неплатоспроможних банків з ринку;
- 4) в інших формах, передбачених законом.

Нормативно-правові акти ФГВФО Є.С. Ходак пропонує систематизувати за напрямками: стягнення зборів, організаційно-управлінські заходи, підготовка звітності, інформування, відшкодування вкладів [15]. Такий варіант систематизації вбачається у цілому прийнятним, за виключенням першого напрямку, адже про стягнення йтиметься лише у разі несплати відповідних зборів банком добровільно. Тому цей напрям, насправді, стосується не стягнення, а регулювання зборів.

Банки зобов'язані дотримуватися нормативно-правових актів ФГВФО та виконувати вимоги, встановлені ним у межах його повноважень. У свою чергу, ФГВФО відповідно до статті 32 Закону № 4452-VI ФГВФО має право здійснювати перевірку будь-якого банку щодо контролю за виконанням ним зобов'язань у зв'язку з участю в системі гарантування вкладів фізичних осіб.

Контрольна діяльність ФГВФО невіддільна від закріплених за ним повноважень щодо застосування до банків та їх посадових осіб заходів відповідальності. Так, зокрема, за несвоєчасну або неповну сплату зборів до ФГВФО банк (крім банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних) сплачує пеню в розмірі подвійної облікової ставки НБУ від розміру неперерахованої суми за кожний день прострочення (включаючи день сплати). Також, відповідно до статті 234-4 КУпАП України ФГВФО уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з протидією тимчасовій адміністрації й ліквідації банку та з порушенням законодавства у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, нормативно-правових актів ФГВФО (статті 166-7, 166-19 КУпАП України). Окрім того, відповідно до статті 33 Закону № 4452-VI, у разі порушення банками законодавства про систему

гарантування вкладів фізичних осіб ФГВФО адекватно вчиненому порушенню застосовує до банків адміністративно-господарські санкції у вигляді письмового застереження або штрафу чи розпорядження про усунення порушень законодавства.

Окрім окреслених заходів, які застосовує до порушників безпосередньо ФГВФО, статтею 220¹ Кримінального кодексу України передбачена кримінальна відповідальність керівників та інших службових осіб банку у разі порушення ними порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності. ФГВФО не уповноважений на здійснення досудового розслідування злочинів. Тому у разі виявлення при виконання покладених на нього функцій ознак відповідних злочинних діянь ФГВФО має скеровувати матеріали за підслідністю, визначеною статтею 216 Кримінального процесуального кодексу України.

Попри окреслені вагомні повноваження, якими наділений ФГВФО стосовно банків, лише його ефективна взаємодія з НБУ сприятиме досягненню макроекономічної стабільності та поверненню довіри до банківської системи всіх учасників ринку [16]. Не менш важливими є й відносини ФГВФО з Мінфіном України. Тому для забезпечення дієвої тристоронньої взаємодії цих суб'єктів на виконання вимог Закону № 4452-VI між ними укладено відповідний Меморандум [17].

Поряд із нормотворчою та контролью-наглядною діяльністю ФГВФО, визначальною рисою його правосуб'єктності є виключні повноваження щодо виведення з ринку неплатоспроможних банків. Правовій регламентації порядку реалізації повноважень ФГВФО у цій сфері присвячено більшу частину тексту Закону № 4452-VI. Окрім того, ці питання врегульовано і нормативно-правовими актами самого ФГВФО. Така детальна регламентація зумовлена тим, що де-юре йдеться про неплатоспроможність банків як про окремий правовий інститут, альтернативний господарсько-правовому інституту банкрутства.

Процедура виведення банку з ринку, що запроваджується ФГВФО стосовно неплатоспроможного банку, отримала назву тимчасової адміністрації. Цій процедурі цілком присвячено розділ VII Закону № 4452-VI. Від початку тимчасової адміністрації і до її припинення ФГВФО набуває всі повноваження органів управління банку та його органів контролю. Як тимчасовий адміністратор він зобов'язаний забезпечити збереження активів та документації банку. Протягом тридцяти днів з дня початку процедури тимчасової адміністрації виконавча дирекція ФГВФО має затвердити план врегулювання. При цьому обов'язковим є дотримання принципу найменших витрат для ФГВФО.

Відповідно до статті 39 Закону № 4452-VI у плані врегулювання на підставі оцінки фінансового і майнового стану банку визначаються заходи щодо виведення неплатоспроможного банку з ринку в один із п'яти способів. Водночас на практиці у переважній більшості випадків застосовується один із визначених способів, який є найбільш витратним, – ліквідація банку з виплатою відшкодування його вкладникам. Серед нечисленних виключень можна назвати лише виведення з ринку АТ КБ «Приватбанк» за участю держави та поодинокі випадки продажу неплатоспроможних банків приватним інвесторам.

Ліквідація банку у всіх випадках, окрім її здійснення за рішенням власників банку, повністю покладається на ФГВФО і реалізується відповідно до положень розділу VIII Закону № 4452-VI. Станом на 1 лютого 2020 року ФГВФО було ліквідовано загалом 29 банків, 66 перебували в процесі ліквідації [18].

На особливу увагу заслуговує така функція ФГВФО у ліквідаційній процедурі, як продаж майна банку, що ліквідується, адже від ефективності її реалізації залежить в кінцевому підсумку задоволення вимог кредиторів, серед яких можуть бути й державні підприємства, в тому числі ті, які є об'єктами критичної інфраструктури. Порядок продажу врегульовано

статтею 51 Закону № 4452-VI та нормативно-правовими актами ФГВФО. У якості позитивного прикладу успішної реалізації цієї функції можна навести дані прес-релізу ФГВФО, згідно з яким 07.11.2019 р. відбувся продаж пулу активів АТ «ДЕЛЬТА БАНК», ПАТ «КБ «НАДРА»» та АТ «БАНК «ФІНАНСИ ТА КРЕДИТ»», що складався з прав вимоги та інших майнових прав за кредитними договорами, частина з яких перебувала в заставі НБУ. Ціна продажу пулу склала 849,4 млн. грн. і стала рекордною у практиці ФГВФО, при тому, що мінімальна ціна торгів була встановлена на рівні 679,5 млн. грн. Усі активи, включені до пулу, до цього неодноразово виставлялись на торги, спершу вроздріб, а після того, як покупця не було знайдено, – у складі дрібніших пулів [19].

Окреслені особливості правової природи та функціонального призначення ФГВФО обумовлюють його значущість для стабільності банківської системи. Від того, наскільки ефективно ФГВФО виконує свої функції, значною мірою залежить можливість локалізації наслідків виведення з ринку окремих неплатоспроможних банків та недопущення поширення кризових явищ на основі каскадного ефекту на всю банківську систему й на економіку держави загалом.

Слід однак визнати, що за звичайних стандартних умов функціонування банківської системи реальний вплив ФГВФО на її стабільність відносно невеликий. Натомість у стані соціально-економічної та суспільно-політичної нестабільності цей вплив набуває вирішального значення. Невипадково створення системи гарантування вкладів вважається одним із важливих напрямів стабілізації фінансової системи в країні саме в періоди системних криз [20]. Зазначене з усією очевидністю проявилось у 2014 році з початком окупації Російською Федерацією території АР Крим, яка призвела як до прямих втрат, понесених банківською системою на початковому етапі від безпосереднього захоплення майна банків на окупованих територіях, так і до

відтермінованих у часі наслідків, що проявилися у стрімкій девальвації національної грошової одиниці, масовій ліквідації банків та тимчасовій загальній дестабілізації кредитно-банківської сфери держави. За таких умов будь-яке порушення функціонування ФГВФО, який забезпечував виведення з ринку неплатоспроможних банків та виплату відшкодування їх вкладникам, могло б спричинити масштабні соціальні збурення й стати катализатором незворотних руйнівних процесів не лише у банківській системі, а й в економіці держави загалом.

Також слід враховувати, що на балансі ФГВФО акумулюється значна кількість активів ліквідованих банків, забезпечення збереження й реалізації яких за ринково обґрунтованою ціною є питанням національної безпеки, оскільки від цього залежить фінансово-економічний стан ФГВФО та його спроможність врегулювати наявні боргові зобов'язання перед державою й не створювати нових.

Висновки. У цілому викладене дає підстави для висновку про те, що за сукупністю характеристик ФГВФО демонструє спорідненість із об'єктами, які мають складати критичну інфраструктуру держави, а саме її сегмент у кредитно-банківській сфері. Зазначене проявляється зокрема у тому, що не будучи за чинним законодавством складовою банківської системи, ФГВФО за своїм функціональним призначенням та повноваженнями відіграє важливу роль у забезпеченні стабільності її функціонування, особливо в надзвичайних умовах, що проявляється, передусім, у підтриманні довіри вкладників до банків завдяки гарантуванню виплати відшкодування за депозитами, а також у загальній мінімізації негативних наслідків виведення з ринку неплатоспроможних банків.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження будуть спрямовані на вдосконалення нормативно-правового й організаційного забезпечення функціонування ФГВФО в контексті посилення його інституційної спроможності та стійкості щодо реальних і

потенційних загроз.

Література

1. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження КМ України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. 2018. № 7. Ст. 271.
2. Мазур Т.В. Система гарантування вкладів фізичних осіб у банках. Сучасний стан і перспективи розвитку: монографія. Київ, 2010. 198 с.
3. Алексійчук К.О. Фінансово-правові засади гарантування банківських вкладів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2014. 18 с.
4. Михайлівська І.М., Безвух С.В. Формування системи захисту банківських вкладів фізичних осіб та суб'єктів господарювання в Україні: монографія. Хмельницький, 2013. 174 с.
5. Чеховський Д.Б. Механізм гарантування банківських вкладів в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08. Чернігів, 2015. 20 с.
6. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: зб. мат-лів міжнар. експерт. нарад / упоряд. Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов; за заг. ред. О.М. Суходолі. Київ: НІСД, 2015. 176 с.
7. Бірюков Д.С., Кондратов С.І. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні. Київ: НІСД, 2012. 57 с.
8. Череп А.В., Коротаєва О.В. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2013. Випуск 2. Том 1. С. 345–352.
9. Дані офіційного сайту ФГВФО. Розділ «Статистика». URL: <http://www.fg.gov.ua/statystyka> (дата звернення 12.03.2020).
10. Мазур Т.В. Правий режим Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у банках. дис. кан. юрид. наук. 12.00.07 – адміністративне право і

- процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2008. 210 с.
11. Шолкова Т.Б. Теоретичний погляд на поняття «публічні централізовані фонди коштів місцевого самоврядування» та «публічні децентралізовані фонди коштів місцевого самоврядування» у сфері фінансового права». *Право і суспільство*. 2014. №6-1. Частина 2. С. 262–266.
 12. Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. №10-1. Том 1. С. 162–164.
 13. Рада з фінансової стабільності констатувала помірні системні ризики та обговорила шляхи відновлення платоспроможності ФГВФО. URL: <https://bank.gov.ua/news/all/rada-z-finansovoyi-stabilnosti-konstatuvala-pomirni-sistemni-riziki-ta-obgovorila-shlyahi-vidnovlennya-platospromojnosti-fgvfo> (дата звернення 30.01.2020).
 14. Дані офіційного сайту ФГВФО. Розділ «Статистика». URL: <http://www.fg.gov.ua/statystyka>
 15. Ходак Є.С. Регуляторна діяльність фонду гарантування вкладів фізичних осіб: адміністративно-правовий аспект // Судова апеляція. 2016. №2 (43). С. 33–40.
 16. Соколов О.М. Правові засади взаємодії Фонду гарантування вкладів фізичних осіб з Національним банком України // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дидоренка. 2016. № 3. С. 192–200.
 17. Меморандум про взаємодію між Національним банком України, Міністерством Фінансів України, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. URL: http://www.fg.gov.ua/files/docs/memos/Memorandum_MFU_NBU_DGF.pdf (дата звернення 12.03.2020).
 18. Дані офіційного сайту ФГВФО. Розділ «Виведення банків з ринку». URL: <http://www.fg.gov.ua/not-paying> (дата звернення 12.03.2020).

19. Пул активів трьох банків продано за найвищу ціну в історії продажів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. <http://www.fg.gov.ua/not-paying/liquidation/118-delta/45482-pul-aktyviv-trokh-bankiv-prodano-za-naivyshchu-tsinu-v-istorii-prodazhiv-fondu> (дата звернення 12.03.2020).
20. Марчук В.Ю. Система гарантування вкладів фізичних осіб: напрями вдосконалення // Економіка та держава. 2015. № 1. С. 27–29.

References

1. Pro skhvalennja Koncepčiji stvorennja derzhavnoji systemy zakhystu krytyčnoji infrastruktury: rozporjadzhennja KM Ukrajinjy vid 6 ghrudnja 2017 r. # 1009-r. / Kabinet Ministriv Ukrajinjy // Oficijnyj visnyk Ukrajinjy. 2018. # 7. St. 271.
2. Mazur T.V. Systema gharantuvannja vkladiv fizychnykh osib u bankakh. Suchasnyj stan i perspektyvy rozvytku: monohrafija. Kyjiv, 2010. 198 s.
3. Aleksijchuk K.O. Finansovo-pravovi zasady gharantuvannja bankivs'kykh vkladiv v Ukrajinj: avtoref. dys. ... kand. juryd. nauk: spec. 12.00.07. Kyjiv, 2014. 18 s.
4. Mykhajlivs'jka I.M., Bezvukh S.V. Formuvannja systemy zakhystu bankivs'kykh vkladiv fizychnykh osib ta sub'ektiv ghospodarjuvannja v Ukrajinj: monohrafija. Khmeljnyc'kyj, 2013. 174 s.
5. Chekhovs'kyj D.B. Mekhanizm gharantuvannja bankivs'kykh vkladiv v Ukrajinj: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk: spec. 08.00.08. Chernighiv, 2015. 20 s.
6. Zelena knygha z pytanj zakhystu krytyčnoji infrastruktury v Ukrajinj: zb. mat-liv mizhnar. ekspert. narad / uporjad. D.S. Birjukov, S.I. Kondratov; za zagh. red. O.M. Sukhodoli. Kyjiv: NISD, 2015. 176 s.
7. Birjukov D.S., Kondratov S.I. Zakhyst krytyčnoji infrastruktury: problemy ta perspektyvy vprovadzhennja v Ukrajinj. Kyjiv: NISD, 2012. 57 s.

8. Cherep A.V., Korotajeva O.V. Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoji vlasnosti. 2013. Vypusk 2. Tom 1. S. 345–352.
9. Dani oficijnogho sajtu FGhVFO. Rozdil «Statystyka». URL: <http://www.fg.gov.ua/statystyka>
10. Mazur T.V. Pravoyj rezhym Fondu gharantuvannja vkladiv fizychnykh osib u bankakh. dys. kan. juryd. nauk. 12.00.07 – administratyvne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo. Kyjiv, 2008. 210 s.
11. Sholkova T.B. Teoretychnyj pohljad na ponjattja «publichni centralizovani fondy koshtiv miscevogho samovrjaduvannja» ta «publichni decentralizovani fondy koshtiv miscevogho samovrjaduvannja» u sferi finansovogho prava». Pravo i suspiljstvo. 2014. #6-1. Chastyna 2. S. 262–266.
12. Foksha L.V. Publichni fondy: ponjattja, oznaky ta pravova pryroda. Naukovyj visnyk Mizhnarodnogho ghumanitarnogho universytetu. Serija: Jurysprudencija. 2014. #10-1. Tom 1. S. 162–164.
13. Rada z finansovoji stabilnosti konstatuvala pomirni systemni ryzyky ta obghovoryla shljakhy vidnovlennja platospromozhnosti FGhVFO. URL: <https://bank.gov.ua/news/all/rada-z-finansovoyi-stabilnosti-konstatuvala-pomirni-sistemni-riziki-ta-obgovorila-shlyahi-vidnovlennya-platospromojnosti-fgvfo> (data zvernennja 30.01.2020).
14. Dani oficijnogho sajtu FGhVFO. Rozdil «Statystyka». URL: <http://www.fg.gov.ua/statystyka>
15. Khodak Je.S. Reghuljatorna dijalnistj fondu gharantuvannja vkladiv fizychnykh osib: administratyvno-pravovyj aspekt. Sudova apeljacija. 2016. #2 (43). S. 33–40.
16. Sokolov O.M. Pravovi zasady vzajemodiji Fondu gharantuvannja vkladiv fizychnykh osib z Nacionalnym bankom Ukrainy. Visnyk Lughansjkogho derzhavnogho universytetu vnutrishnikh sprav im. E.O. Dydorenka. 2016.

3. S. 192–200.

17. Memorandum pro vzajemodiju mizh Nacionalnym bankom Ukrainy, Ministerstvom Finansiv Ukrainy, Fondom gharantuvannja vkladiv fizychnykh osib. URL: http://www.fg.gov.ua/files/docs/memos/Memorandum_MFU_NBU_DGF.pdf (data zvernennja 12.03.2020).
18. Dani oficijnogho sajtu FGhVFO. Rozdil «Vyvedennja bankiv z rynku». URL: <http://www.fg.gov.ua/not-paying> (data zvernennja 12.03.2020).
19. Pul aktyviv trjokh bankiv prodano za najvyshhu cinu v istoriji prodazhiv Fondu gharantuvannja vkladiv fizychnykh osib. <http://www.fg.gov.ua/not-paying/liquidation/118-delta/45482-pul-aktyviv-trokh-bankiv-prodano-za-naivyshchu-tsinu-v-istorii-prodazhiv-fondu> (data zvernennja 12.03.2020).
20. Marchuk V.Ju. Systema gharantuvannja vkladiv fizychnykh osib: naprjamy vdoskonalennja // *Ekonomika ta derzhava*. 2015. # 1. S. 27–29.