

НАУМЕНКО С. Г.,
старший викладач кафедри економічної
безпеки та фінансових розслідувань
(Національна академія
внутрішніх справ)

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.2.14>

КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовані особливості контролю діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як необхідного складника, що безпосередньо впливає на ефективність діяльності будь-якої інституції. Запропоноване авторське визначення дефініції «контроль діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб» як системи дій органів державної влади та представників громадянського суспільства щодо дотримання вимог чинного законодавства спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та здійснення ним ефективної діяльності у зазначеній сфері. Здійснено класифікацію контролю діяльності Фонду за суб'єктами контролю на державний та громадський. Виділено окремі форми державного контролю, зокрема: представництво Верховної Ради України, Кабінету міністрів України та Національного банку України у адміністративній раді Фонду – вищому органі управління Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; звітування Фондом за результати своєї діяльності перед суб'єктами системи гарантування вкладів фізичних осіб; здійснення фінансового аудиту Рахунковою палатою. Проаналізовано особливості громадського контролю, що здійснюється у формі діяльності Ради громадського моніторингу, яка утворена та функціонує при Фонді гарантування вкладів фізичних осіб. Рада громадського моніторингу покликана забезпечити налагодження ефективної взаємодії між Фондом та представниками громадських організацій вкладників неплатоспроможних банків, здійснювати моніторинг дотримання законодавства, затверджених процедур та правил особами та компаніями, залученими Фондом до процедур виведення банків із ринку, а також працівниками Фонду і неплатоспроможних банків тощо. Зроблено висновок про поверхневості та ситуативності контролю діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та недосконалість його адміністративно-правового регулювання.

***Ключові слова:** Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, контроль, контроль діяльності ФГВФО, державний контроль, громадський контроль, звіт ФГВФО за результати діяльності, Рада громадського моніторингу при ФГВФО, Рахункова палата.*

Naumenko S. G. Control over the activities of the Deposit Guarantee Fund of individuals: administrative and legal aspect

The article analyzes the features of control over the activities of the Deposit Guarantee Fund of individuals as a necessary component that directly affects the efficiency of any institution. The author's definition of "control over the activities of the Deposit Guarantee Fund of individuals" as a system of actions of public authorities and members of the public to comply with current legislation by a specially authorized entity in the field of deposit guarantees and its effective



activities in this area. The control of the Fund's activity over the subjects of control was classified into state and public. Some forms of state control were identified, in particular: representation of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the National Bank of Ukraine in the administrative board of the Fund – the highest governing body of the Deposit Guarantee Fund; reporting by the Fund on the results of its activities to the subjects of the deposit guarantee system for individuals; financial audit by the Accounting Chamber. The peculiarities of public control carried out in the form of activity of the Public Monitoring Council, which is formed and operates under the Deposit Guarantee Fund of individuals, were analyzed. The Public Monitoring Council is called to ensure effective cooperation between the Fund and representatives of public organizations of depositors of insolvent banks, to monitor compliance with legislation, approved procedures and rules by persons and companies involved in withdrawal of banks from the market, as well as employees of the Fund and insolvent banks. It was concluded that the control over the activities of the Deposit Guarantee Fund of individuals and the imperfection of its administrative and legal regulation are superficial and situational.

Key words: *Individual Deposit Guarantee Fund, control, control of the Individual Deposit Guarantee Fund, state control, public control, report of the Individual Deposit Guarantee Fund on the results of activities, Public Monitoring Council at the Individual Deposit Guarantee Fund, Accounting Chamber.*

Вступ. Історія світового розвитку ринкових відносин свідчить про те, що проблема належного державного регулювання системи гарантування вкладів фізичних осіб має важливе значення у системі забезпечення економічної безпеки кожної окремої країни та світової економічної безпеки загалом. Прогалини законодавства у свій час призвели до суттєвих втрат населення від розміщення тимчасово вільних грошей у банківських установах і, як наслідок, до втрати довіри до банківської системи загалом.

Гарантування вкладів фізичних осіб є надзвичайно важливою функцією кожної держави, адже в окремих країнах в останні роки спостерігається негативна тенденція істотного збільшення недовіри до банків з боку населення через неповернення вкладів. Тому наявність чітко побудованої та надійно функціонуючої системи гарантування вкладів фізичних осіб у будь-якій державі сприяє підвищенню рівня довіри до сфери банківських послуг та збільшенню обсягів залучення кредитно-фінансовими установами коштів фізичних осіб.

За своєю юридичною природою Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО) є органом публічної адміністрації, незалежним у своїй діяльності від впливу інших суб'єктів, що зумовлено порядком його формування, підзвітності та підконтрольності, закріпленим у відповідних положеннях Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [1]. Саме тому сьогодні набула розповсюдження думка про те, що ФГВФО – суто самостійна інституція, що не підконтрольна жодному органу [2, с. 194]. Водночас відсутність належної та оптимально побудованої системи контролю деструктивно впливає на ефективність діяльності будь-якої інституції. Питання, пов'язані з окремими особливостями адміністративно-правового регулювання діяльності ФГВФО, у своїх працях висвітлювали А.С. Айрапетян, А.Г. Бухтіарова, Л.М. Демидова, О.С. Кальян, ВА.Г. Костогриз, К.Ю. Молодіко, С.В. Сарана, Ю.С. Серпенінова, О.М. Соколов, Є.С. Ходак, Н.Я. Юрків та інші. Проте проблематика адміністративно-правового регулювання контролю діяльності ФГВФО висвітлена фрагментарно.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд адміністративно-правових аспектів контролю діяльності ФГВФО, виділення проблем, що існують у цьому напрямку, та визначення шляхів їх вирішення.

Результати дослідження. Загалом контроль розглядається дослідниками з різноманітних позицій. Окремі науковці визначають його як елемент управління, сутність якого полягає



у відстеженні стану справ на підконтрольному об'єкті, систематичній перевірці виконання Конституції та законів України, інших нормативних актів, дотримання дисципліни і правопорядку, передбачає можливість втручання контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, надання їм обов'язкових до виконання вказівок, припинення, зміну чи скасування актів управління, застосування заходів примусу до підконтрольних органів [3, с. 278]. На відміну від попередньої позиції, інші тлумачать контроль як одну із форм організаційно-управлінських відносин, що полягає у сукупності дій зі спостереження та функціонування відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ; коригування поведінки такого об'єкта; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги підконтрольній структурі; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [4, с. 7]. Дещо іншою виглядає позиція В.Б. Авер'янова, відповідно до якої контроль полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [5, с. 351].

Узагальнення наукових тлумачень категорії «контроль» та врахування особливостей діяльності ФГВФО дало змогу запропонувати авторське розуміння дефініції «контроль діяльності ФГВФО» як «системи дій органів державної влади та представників громадськості щодо дотримання вимог чинного законодавства спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та здійснення ним ефективною діяльності у зазначеній сфері».

Контроль діяльності ФГВФО можна класифікувати за різними критеріями, проте класифікація залежно від суб'єктів його ініціювання дасть змогу охопити всіх суб'єктів його здійснення, зрозуміти, хто його організовує, є основним користувачем його результатів [6] та у чому полягають особливості відносин між окремими суб'єктами та ФГВФО. Отже, залежно від суб'єктів ініціювання контроль діяльності ФГВФО доцільно класифікувати на державний та громадський.

Здійснювати державний контроль діяльності ФГВФО уповноважені Верховна Рада України, Кабінет міністрів України та Національний банк України (далі – НБУ). Всі перераховані суб'єкти здійснюють зазначений контроль у різних формах. Зокрема, контроль діяльності ФГВФО з боку державних інституцій відбувається у формі представництва зазначених органів у діяльності вищого органу управління ФГВФО – його адміністративної ради, до складу якої делегуються та можуть бути відкликані по одному представнику Кабінету Міністрів України, два представники НБУ, а також один представник профільного комітету Верховної Ради України. Адміністративна рада уповноважена затверджувати стратегію розвитку ФГВФО та його інвестиційну політику, погоджувати рішення і звіти виконавчої дирекції Фонду, приймати рішення про аудиторські перевірки та призначення аудитора, затверджувати кошторис витрат Фонду тощо.

Фонд до 1 липня наступного за звітним року подає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України і НБУ річний звіт разом з аудиторським висновком. При цьому ні органи державної влади, ні НБУ не мають права втручатися в діяльність Фонду з приводу реалізації закріплених у законодавстві за ним функцій і повноважень. Водночас лише належний рівень контролю за діяльністю ФГВФО забезпечить відповідний рівень гарантування інтересів вкладників. Проте сьогодні спостерігається недосконалість існуючих правових механізмів здійснення парламентського контролю за діяльністю Фонду.

Наступна форма контролю діяльності ФГВФО, що стосується як державної, так і громадської складових частин, – звітування ним за результати своєї діяльності перед суб'єктами системи гарантування вкладів фізичних осіб, до яких відносяться Кабінет Міністрів України, НБУ, банки та вкладники. Звіт Фонду за звітний рік про його діяльність та фінансова звітність оприлюднюються в газетах «Урядовий кур'єр», «Голос України». Річний звіт оприлюднюється на офіційній сторінці ФГВФО в мережі Інтернет та містить інформацію за такими



напрямами, як: основні показники діяльності Фонду у звітному періоді; внутрішнє управління Фонду; законодавство та регуляторна діяльність; інформування громадськості; аналіз банківського сектору; регулятивна діяльність Фонду; управління фінансами; виведення неплатоспроможних банків із ринку; захист інтересів вкладників; фінансова звітність фонду.

Ще одна форма контролю діяльності ФГВФО, що здійснюється одним із суб'єктів державного контролю, – фінансовий аудит Рахункової палати. Зазначена форма контролю полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану речей щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства під час здійснення операцій із бюджетними коштами [7]. Контроль із боку Рахункової палати здійснюється у разі отримання ФГВФО коштів із Державного бюджету, що відбувається після прийняття виконавчою дирекцією Фонду відповідного рішення та оформлення відповідної заявки, у відповідь на яку Міністерство фінансів України укладає з Фондом кредитний договір та перераховує йому відповідні кошти або видає облигації внутрішньої державної позики в установленому порядку [8]. Доцільно погодитися з позицією, що перелік повноважень Рахункової палати на рівні закону має бути розширений. Зокрема, повноваження Рахункової палати повинні поширюватися на випадки повернення до ФГВФО коштів, що були надані ними резидентам за рахунок надходжень до нього з Державного бюджету України. А також предметом контролю мають виступати не лише кредити з бюджету, а й «внески держави» до ФГВФО [9, с. 117], що передбачено ст. 25 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Форма контролю, що здійснюється виключно представниками громадськості, – діяльність Ради громадського моніторингу, що утворена та функціонує при ФГВФО [10], що представляє інтереси вкладників і кредиторів та покликана стати інструментом забезпечення контролю за процедурами ліквідації неплатоспроможних банків і прозорості діяльності Фонду. Серед інших завдань, покладених на Раду громадського моніторингу, є забезпечення налагодження ефективної взаємодії між Фондом та представниками громадських організацій вкладників неплатоспроможних банків, які представляють інтереси кредиторів неплатоспроможних банків, її представники беруть участь у розробленні нормативно-правових актів, внутрішніх положень та процедур Фонду, які стосуються виведення неплатоспроможних банків із ринку; здійснюють моніторинг дотримання законодавства, затверджених процедур та правил особами та компаніями, залученими Фондом до процедур виведення банків з ринку, а також працівниками Фонду і неплатоспроможних банків тощо. Водночас сьогодні відсутня однозначна позиція щодо значення функціонування Ради громадського моніторингу у забезпеченні ефективної та прозорої діяльності ФГВФО, хоча її створення та повноваження, якими вона наділена, дають підстави очікувати, що контроль з цього боку може бути досить дієвим та продуктивним у напрямі вдосконалення діяльності ФГВФО у системі гарантування вкладів фізичних осіб.

Аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання контролю ФГВФО дає змогу погодитися з тим, що, виходячи з конституційної системи стримувань і противаг, більшої прозорості й підзвітності ФГВФО сприяли би процедури парламентського контролю та залучення Ради Національного банку до зовнішнього аудиту цього спеціалізованого органу державної влади. Загалом організаційна, функціональна і кадрова самостійність Фонду полягає у належних процедурах контролю за його діяльністю та підзвітністю, оскільки йдеться про кошти, які мають бути спрямовані на забезпечення повернення банківських вкладів у разі банкрутства банків та їх виведення з ринку банківських установ [11].

Висновки. Викладене вище дає підстави стверджувати, що діяльність ФГВФО контролюється досить поверхнево та ситуативно, а його адміністративно-правове регулювання є недосконалим. Крім того, у жодній інституції немає дієвих важелів впливу на діяльність Фонду у сфері гарантування вкладів фізичних осіб. Зазначене зумовлює необхідність удосконалення системи контролю та, можливо, делегування права на здійснення систематичних контрольних заходів НБУ як основному регулятору фінансового сектору економіки.



Список використаних джерел:

1. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лют. 2012 р. № 4452-VI. Електронний ресурс. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>.
2. Соколов О.М. Правові засади взаємодії Фонду гарантування вкладів фізичних осіб з Національним банком України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 192–200.
3. Адміністративне право : підручник / [за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй]. Х. : Право, 2010. 624 с.
4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.
5. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка, 2004. 584 с.
6. Толуб'як В.С. Фінансовий контроль у сфері пенсійного забезпечення: мета, завдання, функції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 8. С. 86–89.
7. Про Рахункову палату : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 576-VIII. Електронний ресурс. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.
8. Про затвердження Порядку надання Фонду гарантування вкладів фізичних осіб кредиту або внеску держави на безповоротній основі та Методики проведення оцінки настання ризику істотного зменшення обсягу його коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 лип. 2014 р. № 251. Електронний ресурс. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-2014-%D0%BF#Text>
9. Пацкан В.В. Рахункова палата як вищий орган аудиту України. Дис. ... д-ра юрид. наук. Спеціальність : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ужгород, 2020. 472 с.
10. Положення про Раду громадського моніторингу при Фонді гарантування вкладів фізичних осіб : Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 18 бер. 2016 р. № 369. Електронний ресурс. URL : <https://fg.gov.ua/dokumenty>.
11. Савчин М. Питання на мільйони. *Юридична Газета online*. 2016. № 16 (514). Електронний ресурс. URL : <https://jur-gazeta.com/publications/practice/bankivske-ta-finansove-pravo/pitannya-na-milyoni.html>.

