

Питання на мільйони

Підконтрольність і підзвітність державного фонду гарантування вкладів фізосіб та гарантії банківських депозитів

Закінчення. Початок на стор. 1



Михайло САВЧИН, д.ю.н.,
професор, наук. радник ЮФ «Софія»



Перш за все, треба визначитися, чи є ДФГВФО органом публічної влади. Принцип поділу влади є фундаментальною засадою конституційної державності, у якій гарантується повага до гідності людини на людські права, він спрямований на обмеження зловживання повноваженнями. За своїм змістом, поділ влади означає організаційну самостійність та функціональну автономність інститутів влади, неможливість вчинення тиску на них з боку третіх осіб, насамперед, з боку інших інститутів влади та політичних партій, а також самостійність у кадровому відношенні.

У контексті діяльності Фонду, метою поділу влади є не лише організаційна, функціональна та кадрова незалежність певних органів публічної влади, а також забезпечення взаємного контролю й балансу розподілу повноважень між ними, тобто система стримувань і противаг (checks and balances). Отже, проблема також полягає у тому, наскільки є ефективним контроль над Фондом.

За своїм правовим статусом, ДФГВФО є спеціалізованим органом державної влади у сфері забезпечення банківських вкладів та стабільності банківської системи. У якості легітимної мети Закон виділяє діяльність Фонду щодо забезпечення прав і законних інтересів вкладників бан-

ків та підвищення довіри до банківської системи, а також забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків (ст. 1.2 та ст. 3.1).

За своєю природою, Фонд є органом публічної адміністрації, який є незалежним і безстороннім у сфері своєї діяльності, що визначається порядком його формування, підзвітності та підконтрольності, а також наділений відповідними функціями (ст. 4). Підзвітність Фонду розкривається доволі ригідно й анекдотично, а саме як можливість Верховної Ради, Кабінету Міністрів та Національного банку делегувати та відкликати своїх представників, а також щорічне звітування Фонду, яке здійснюється не пізніше липня наступного року за звітним (ст. 5). Зазначені представники обирають, згідно зі встановленими Законом критеріями, директора-розпорядника Фонду (ст. 13) і разом з ним складають адміністративну раду Фонду.

Водночас, варто зазначити, що не сприяє належній підзвітності Фонду відсутність спеціальних парламентських слухань стосовно його діяльності за минулий звітний період. До того ж викликає істотні сумніви можливість затвердження звіту Фонду «незалежним аудитором», який призначається його адміністративною радою. Це суперечить засадам безсторонності й незалежності особи, яка має засвідчувати достовірність фактів та висновків, викладених в аудиторському висновку без стороннього тиску, зокрема адміністративною радою Фонду.

Аналіз функцій Національного банку, Ради Національного банку та ДФГВФО свідчить, що їхні повноваження розподілені, виходячи з критерію спеціалізації та функцій Фонду, не обмежують юрисдикції згаданих інститутів у контексті обсягу змісту понять «забезпечення стабільності грошової одиниці – гривні», «розроблення засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її здійсненням» (ст. 99, 100 Конституції). Виходячи з конституційної системи стримувань і противаг, більший прозорості й підзвітності ДФГВФО сприяли б процедури парламентського контролю та залучення Ради Національного банку до зовнішнього аудиту цього спеціалізованого органу державної влади. Загалом, організаційна, функціональна й кадрова самостійність Фонду полягає у належних процедурах контролю за його діяльністю та підзвітністю, оскільки йде мова про кошти, які ма-

ють бути спрямовані на забезпечення повернення банківських вкладів, у разі банкрутства банків, та їх виведення з ринку банківських установ.

Верховна Рада реалізувала власну свободу розсуду щодо встановлення засад функціонування фінансового, грошового та кредитного ринків (ст. 92.2(1) Конституції) у формі заснування системи гарантування банківських вкладів фізичних осіб. Конституція не визначає рамки такого законодавчого регулювання, визнаючи за цим свободу розсуду парламенту, який зв'язаний основоположною конституційною нормою найвищого порядку – обов'язку держави у своїй діяльності забезпечувати та утверджувати права людини й основоположні свободи (ст. 3.2 Конституції).

Існують американська та німецька системи гарантування банківських вкладів. Згідно з американською системою, засновується спеціальний державний орган, діяльність якого фінансується банками та державою. Німецька система передбачає виконання функції гарантування банківських вкладів з боку асоціації банків, участь банків у якій є добровільною, а держава безпосередньо не втручається у цей процес. Встановивши американську систему гарантування банківських вкладів фізичних осіб, Верховна Рада реалізувала належну їй свободу розсуду, згідно зі ст. 92.2(1) Конституції. Тому вади законодавчого регулювання не можуть використовуватися для заперечення захисту прав вкладників банків. За таких обставин суди мають здійснювати гармонійне тлумачення правил, встановлених у Законі, виходячи з його предмета регулювання, цілей та завдань, забезпечуючи баланс публічних і приватних інтересів та виходячи із завдання вищого порядку – забезпечувати непорушність права власності вкладників банків, яке є не чисто теоретичним й ілюзорним, а має бути забезпечено реально та дієво.

Гарантії непорушності прав власників банківських вкладів

Конституційна гарантія права власності на банківський вклад полягає у правових можливостях його власника володіти, користуватися та розпоряджатися власне сумою відповідного депозиту (ст. 41.1). Власник не може бути протиправно позбавлений свого банківського депозиту (ст. 41.4). Держава несе обов'язок забезпечувати захист прав усіх суб'єк-

тів права власності рівною мірою (ст. 13.4).

Зміст права власності полягає у можливості суб'єкта здійснювати з власністю будь-які дії, не заборонені законом, на власний розсуд, а також вимагати від третіх осіб, у тому числі й держави, поваги до належної йому власності. Серед важливих складових правомочностей власника є не лише володіння, розпорядження, отримання доходів, плодів з неї. Як стверджує Джон МакБрайд, майнові права можуть впливати з законних очікувань особи на оформлення титулу власника й відповідних майнових благ, що впливають з цього. Зокрема, це є важливим при визначенні ступеня капіталізації, у випадку вирішення питання про надання кредиту або при реституції власності, яка була колись націоналізована. Взагалі, конституційна структура правомочностей власності є доволі ретроградною та не враховує зміст правомочностей володільців цінних паперів, зокрема, що стосується їхньої реєстрації та обліку трансакцій з ними, чи структури права власності у корпоративному праві. У цьому плані, з практичної позиції, структура задовольняє регулювання питань власності у Цивільному кодексі, який гарантує здійснення з майном будь-яких дій, не заборонених законом, що визначає також певні позитивні обов'язки держави щодо обліку та реєстру трансакцій з певними категоріями майна.

Таким чином, структуру права власності на банківський вклад складають: власне сам банківський вклад та відсотки, відповідно до договору банківського депозиту. Природа їх відмінна, що пов'язано з фактичним контролем над цими об'єктами власності та здійснення реальних і конклюдентних дій щодо розпорядження ними.

Банківський вклад як об'єкт права власності є грошовою сумою, яку надає банківській установі фізична або юридична особа на зберігання на визначений строк під певний відсоток, згідно з умовами договору. Банківські вклади є одним з ресурсів для забезпечення здійснення банком своїх інших ділових операцій. При цьому банк може використовувати кошти, що є на рахунку, на власний розсуд, у тому числі як кредитні ресурси для інших осіб. Однак, у будь-якому випадку, банк повинен забезпечити клієнту можливість безперешкодно розпоряджатися коштами на його рахунку. Відповідно до ст. 1066.2 Цивільного кодексу, банкові належить

право на грошові кошти банківського рахунку свого клієнта (власника депозиту) використовувати їх для виплати відсотків за вкладами інших клієнтів або надання кредитних ресурсів. У свою чергу, банк повинен своєчасно задовольнити вимогу клієнта щодо розпорядження коштами на рахунку.

Таким чином, у ринковій економіці банківські установи залучають грошові кошти шляхом, *inter alia*, відкриття банківських рахунків за вкладами своїх клієнтів. Надалі банки використовують залучені кошти для виплати відсотків за депозитними договорами іншим своїм клієнтам, погашення власних заборгованостей за кредитними договорами. За таких умов виникають певні ризики, пов'язані з достатністю грошових коштів на рахунках банку для обслуговування власних зобов'язань перед своїми клієнтами. Виходячи з таких правил, у разі дострокового припинення договору банківського депозиту з ініціативи його власника (за заявою про закриття банківського рахунку), сплата відсотків за ним, зазвичай, здійснюється не більше, ніж за відсотковою ставкою депозитних договорів на вимогу. Саме на таких підставах у банківській сфері запроваджено ліцензування банківських установ Національним банком, що є нічим іншим як гарантуванням державою певних мінімальних стандартів у сфері банківської діяльності.

Тому питання щодо граничного розміру гарантування банківських вкладів лежить у площині конституційного розсуду законодавця (ст. 92.2(1)), який у такий спосіб конкретизує свої законодавчі повноваження у сфері регулювання засад функціонування фінансового, грошового та кредитного ринків. Це зумовлено ринковим характером відносин щодо гарантування банківських вкладів, що залежить від циклічного характеру економіки, потенційних ризиків банківської діяльності, обсяг яких певним чином розподіляється між учасниками ринку в рамках системи гарантування банківських вкладів, пом'якшуючи потенційні втрати й тягарі між

ними. Це також накладає на банки проводити зважений і обачний менеджмент з власними та залученими активами, а власників банківських депозитів – зважати на репутацію банківської установи на ринку та її звичайну практику діяльності. При цьому публічний характер договору банківського вкладу лише засвідчує ту обставину, що банківська установа є більш сильним учасником у правовідносинах з власником банківського депозиту, що також зумовлює диференціацію правового регулювання їхнього статусу. У свою чергу, у разі такого законодавчого регулювання Верховна Рада має виходити з середньозважених показників розмірів банківських вкладів, щоб сума відшкодування гарантувала повернення вкладів у такому розмірі, який би не посягав на сутність змісту та обсяг банківського вкладу в установі банку, який готується до виведення з ринку, відповідно до визначеної Законом процедури.

Доступ вкладників до своїх банківських депозитів при виведенні банків з ринку та заборона дискримінації

• *Чи заснована на законі різниця у поводженні між власниками депозитів?* Запроваджена різниця у поводженні між різними категоріями власників банківських депозитів заснована на формальних приписах ст. 36.5(1) та ст. 36.6(1), що має безпосередній вплив на формування черг задоволення вимог осіб, категорії яких визначені у ст. 52.1 Закону. Такі правила засновані на конституційній свободі розсуду парламенту здійснювати законодавче регулювання у сфері фінансового, грошового та кредитного ринків.

• *Чи є розумною та обґрунтованою така різниця у поводженні між власниками депозитів у демократичному суспільстві?* Реалізація свободи розсуду парламентом у законодавчому регулюванні має відповідати конституційним цілям, які стосуються поваги до гідності людини, основоположної норми національної правової системи – головного обов'язку держави утверджувати та забезпечувати права людини й основоположні

свободи, а також гарантувати рівність суб'єктів права власності, не посягаючи на їхню сутність.

За звичайних умов, при виведенні Фондом банку з ринку різниця у поводженні між вкладниками, у яких закінчено строк депозиту, та вкладниками, строк депозиту яких триває, неможливо пояснити хоча б зважаючи на те, що за таких обставин останні опиняються у невідгідному положенні, у порівнянні з власниками депозитів на вимогу, тобто тих, які мають право вимагати повернення свого вкладу з відсотками на першу їх вимогу. Таким чином, вище зазначена різниця у поводженні має своїм результатом несприятливі наслідки для власників депозитів, строк яких не закінчився, а тому є нерозумною та необґрунтованою. Така різниця у поводженні між різними категоріями власників банківських депозитів також є несумісною з метою Закону щодо забезпечення стабільності банківської системи й довіри до неї.

Врешті-решт, при вирішенні спорів про повернення банківських депозитів з банків, щодо яких діє процедура виведення з ринку, суди можуть застосовувати правила щодо тлумачення правочинів (ст. 213 ЦК), правила про загальні обов'язки установи банку щодо виплати вкладникові суми депозиту та відсотків за ним (ст. 1058.1 ЦК), а також правил щодо запобігання дискримінації, згідно з Законом №5207-VI «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», зокрема ст. 1.1(6) зазначеного Закону. У свою чергу, Верховна Рада має усунути зі ст. 36.5(1) та ст. 36.6(1) дискримінаційні положення стосовно власників вкладів, строк яких не закінчився.

Чи є доречними й сумірними заходи, застосовані внаслідок впровадження різниці у поводженні між власниками депозитів, та чи не посягають вони на сутність змісту права власності вкладників? Зазначена вище різниця у поводженні посягає на сутність змісту права власності вкладників, строк договору яких не закінчився, і вони знаходяться у несприятливому положенні, у порівнянні з вкладниками, строк договору банківського вкладу яких

закінчився, чи з вкладниками, які уклали договір банківського вкладу за запитом. Така різниця у поводженні є необґрунтованою та недоречною, оскільки вона призводить до істотних обмежень щодо повернення належних сум власникам, згідно з договором банківського вкладу, строк яких не завершився і триває надалі, або взагалі може призвести до ситуації, за якої вклад та відсотки за ним неможливо буде повернути.

Тому вище наведена різниця у поводженні є необґрунтованою та недоречною, оскільки вона призводить до істотних обмежень щодо повернення належних сум власникам, згідно з договором банківського вкладу, строк якого не закінчився і триває, або взагалі може призвести до ситуації, за якої вклад та відсотки за ним неможливо буде повернути, тобто до заперечення сутності змісту права власності *per se*. Тому в цій частині положення ст. 36.5(1) та ст. 36.6(1) Закону Конституційний Суд мав би визнати неконституційними, а судам загальної юрисдикції до законодавчого вирішення проблеми слід застосовувати правила тлумачення правочинів, відповідно до ст. 213 ЦК та виходячи з цілей банківського вкладу у сенсі ст. 1058.1 ЦК та Закону №5207-VI «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», а також практики Європейського суду з прав людини (Принц Ганс-Адам II проти Ліхтенштейну, Рудзинська проти Польщі, Беелер проти Італії, Гайдук проти України, Джеймс та інші проти Сполученого Королівства).

У свою чергу, Верховна Рада має невідкладно внести відповідні зміни до Закону з урахуванням положень доктрини та судової практики. Водночас, викликає істотні сумніви можливість затвердження звіту Фонду «незалежним аудитором», який призначається його ж адміністративною радою. Суперечить засадам безсторонності й незалежності особи, яка має засвідчувати достовірність фактів та висновків, вкладених в аудиторському висновку без стороннього тиску, зокрема адміністративною радою Фонду, що є сумнівним з позиції неконституційності.

