

ременных условиях развития нашего общества национальные интересы имеют экономическую природу. Также в статье приводится анализ действующего законодательства, которое регулирует основные начала государственной политики в сфере защиты национальных интересов.

Summary

This article is concerned with the research of national interest protection concept and its nature. In it, in the process of argumentation of own position, the author draws attention to such concepts, as “nation” and “national interest”, investigates their role in the national development and draws conclusions that national interests have economic nature under current conditions of our society development. Normative acts in effect, in which basic principles of state policy are enshrined in the sphere of national interests’ defense, have been also analyzed in the article.

УДК 347.734(477)

Р. М. Фомінов, адвокат Національної асоціації адвокатів України

ФУНКЦІЇ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті розглянуто правові аспекти функцій Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Проаналізовано наукові погляди на функції державних органів та установ, чинне законодавство про гарантування вкладів фізичних осіб. Автором на підставі проведеного аналізу узагальнено наукові погляди та представлено авторське бачення законодавчого закріплення функцій Фонду.

Ключові слова: державний орган, повноваження, правовий статус, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, функція, установа.

Постановка проблеми. Основним завданням Фонду гарантування вкладів фізичних осіб є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. На виконання свого основного завдання Фонд у порядку, передбаченому Законом України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” здійснює функції, які визначені ч. 2 ст. 4 цього закону. Аналіз функцій Фонду гарантування вкладів фізичних осіб дозволить не лише глибше зрозуміти його призначення та зміст діяльності, а й виявити невирішені проблеми правового регулювання його діяльності, розробити пропозиції та визначити напрями удосконалення управлінської діяльності, а також подальшого реформування як з організаційної, так і змістовної точок зору. Ефективна реалізація функцій дозволить створити оптимальну структуру та здійснювати оптимальне управління системою гарантування вкладів фізичних осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних умовах комплексного дослідження правового статусу Фонду не здійснювалося, але окремі аспекти функціонування системи гарантування вкладів та діяльності Фонду зокрема знайшли своє відображення в працях К. О. Алексєйчука, Т. В. Мазура, В. І. Огієнко, С. М. Козь-

менка, І. О. Школьник та інших. Проте недостатньо дослідженим залишається питання формалізації функцій у законодавстві з урахуванням зміни правового статусу Фонду у зв’язку з прийняттям Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”.

Метою статті є аналіз існуючих поглядів на функції державної установи, чинного законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб та надання пропозицій щодо подальшого вдосконалення правового регулювання реалізації функцій Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Функції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб містяться у ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” і визначають основні напрями діяльності Фонду, які забезпечуються передбаченими цим законом повноваженнями. У загальному розумінні під функціями в юридичній науці розуміють основні напрями діяльності органів державної влади або інших юридичних осіб, коло їх діяльності, що здійснюється в порядку, встановленому законодавством. Функції характеризують загальну, типову взаємодію між суб’єктами і об’єктами соціального управління, стійкі, відносно самостійні, спеціалізовані види управлінської діяльності [3, с. 37]. Найчастіше функції розглядаються як відносно самостійні складові змісту управлінської діяльності або як основні напрями діяльності органів управління, їх змістовні характеристики [7, с. 224].

Функції державного органу чи установи є елементом компетенційного статусу разом із владними повноваженнями. Такі функції, визначаючи основні напрями їх діяльності, не є однопорядковими поняттями із останніми елементами компетенції, а виражаються у ній шляхом закріплення владних повноважень. Отже, повноваження державного органу чи установи є похідними від функцій. Саме тому дослідження компетенції державного органу чи установи, на нашу думку, потрібно починати з функцій цього органу чи установи.

Поділяючи думку В. Б. Авер'янова щодо компетенції органу виконавчої влади [1, с. 264] та трансформуючи її в площину нашого дослідження, можна зазначити, що компетенція Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на цю установу функцій відповідно до Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” та інших компетенційних нормативно-правових актів шляхом закріплення цілей, завдань і необхідних для їх реалізації комплексу прав та обов'язків (державно-владних повноважень). А оскільки Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є установою, що виконує спеціальні функції у сфері державного управління, то потребує з'ясування питання співвідношення понять “функція державного управління” та “функція органів державного управління”. Функція державного управління, як зазначає Л. В. Коваль, – “це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення у життя завдань державного управління” [6, с. 26–27]. Натомість, функції органів виконавчої влади, вважає В. Б. Авер'янов, потрібно розглядати як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю, але при цьому науковець акцентує увагу на тому, що функції органів виконавчої влади повинні розглядатися як функції управління [1, с. 262]. Однак, на нашу думку, ці поняття все ж таки потрібно розмежовувати, оскільки вони співвідносяться як ціле (функції державного управління) та частина (функції органу чи установи). Це зумовлено тим, що функції державного управління реалізує система державних органів, а державний орган реалізує лише окремі функції державного управління. Функції державних органів чи установ є результатом подільності змісту діяльності цих органів на відносно самостійні та однорідні напрями

впливу і втіленням соціального призначення державного органу чи установи.

В юридичній літературі акцентується увага на тому, що функція сама по собі не існує, вона спостерігається у процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, а з огляду на абстрактність розуміння функцій державних органів та установ неможливо чітко і однозначно закріпити їхні межі, дати їх вичерпний перелік, відобразити межі подільності [5, с. 109]. Деякою мірою вирішити таке завдання, на нашу думку, можливо внаслідок здійснення класифікації функцій Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Класифікація, як справедливо зауважує О. Е. Лейст, є “способом викриття істотних якостей підрозділів системи, від яких (якостей) залежать інші, похідні від них ознаки кожного з елементів підрозділу” [8, с. 51]. Класифікація як важливий інструмент методології права дозволяє не тільки упорядкувати за певними критеріями усю чисельність правових явищ, виділити в них типове й суттєве, а також встановити випадкове, суб'єктивне та розмістити їх у певних межах простору та часу. Такий підхід, справедливо підсумовує А. Б. Венгеро, “дозволить ефективно усвідомити ті умови й причини, які становлять основу виникнення та функціонування розвитку правових явищ, процесів, інститутів” [4, с. 118].

Науково обґрунтована класифікація функцій Фонду гарантування вкладів фізичних осіб дозволяє глибше зрозуміти їх сутність, значення у механізмі фінансово-правового регулювання, точніше визначити межі та можливості регулюючого впливу фінансово-правових норм і напрями підвищення ефективності їх дії. У практичній площині така класифікація забезпечує науковий підхід до вибору форм і методів правового регулювання відносин; виявлення тих їх окремих сегментів, які потребують вдосконалення правового регулювання та, відповідно, вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення законодавства про гарантування вкладів.

На нашу думку, дослідження слід почати із аналізу та уточнення існуючих класифікацій функцій управління, враховуючи те, що наукова та практична цінність будь-якої класифікації залежать від вибору та обґрунтованості її критеріїв. Аналіз сучасної фінансово-правової літератури свідчить про наявність численних підходів до класифікації таких функцій. В адміністративно-правовій літературі є різні варіанти класифікації управлінської діяльності, пише В. Б. Авер'янов, традиційно виділяючи такі види: загальні або основні функції; спеціальні або спеціалізовані функції, які відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління або керованого

об'єкта, та допоміжні або обслуговуючі функції, що обслуговують реалізацію загальних і спеціальних функцій [1, с. 263]. Г. В. Атаманчук класифікує функції державного управління на внутрішні та зовнішні, загальні та специфічні [2, с. 120–125].

Аналіз змісту функцій Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, які визначені ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, дозволяє за значенням виділити основну та додаткові функції, які в системі функцій державного управління потрібно розглядати як спеціальні. На нашу думку, основну функцію Фонду гарантування вкладів фізичних осіб можна визначити як загальний, типовий, спеціально спрямований вид взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, який забезпечує досягнення узгодженості та упорядкованості у сфері гарантування вкладів фізичних осіб. Такою основною Функцією Фонду потрібно визнати гарантійну функцію, сутність якої полягає у гарантованому здійсненні відшкодування вкладів. При цьому гарантійна функція не є абсолютною у буквальному розумінні, вона є обмеженою за колом осіб (стосується лише фізичних осіб і не розповсюджується на юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності) та за обсягом (який не перевищує встановлену Фондом гарантовану суму).

Додаткові функції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб можна визначити як окремі, особливі, допоміжні, такі, що забезпечують реалізацію Фондом основної функції, напрями взаємодії між суб'єктами та об'єктом управління в сфері гарантування вкладів фізичних осіб. Додатковими функціями, на нашу думку, потрібно визнати нормотворчу, фондоутворюючу, розподільчу, облікову, прогностичну, інвестиційну, контрольну, координаційну, організаційну, інформаційну функції.

Нормотворча функція визначена п. 5 ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” як здійснення регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб. Реалізація цієї функції забезпечується передбаченим п. 10 ч. 1 ст. 12 зазначеного закону повноваженням приймати нормативно-правові акти Фонду. Відповідно до ст. 6 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” у межах своїх функцій та повноважень Фонд здійснює нормативне регулювання системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. Фонд видає нормативно-правові акти у формі інструкцій, положень, правил з питань, віднесених до його повноважень, які є

обов'язковими до виконання банками, юридичними та фізичними особами.

Фондоутворююча функція визначена п. 2 ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” у редакції: “акумулює кошти, отримані з джерел, визначених статтею 19 цього закону”, які в подальшому використовуються для фінансування видатків, передбачених ч. 2 ст. 20 цього закону. З метою забезпечення повного фінансування передбачених видатків встановлено, що мінімальний обсяг коштів Фонду не може бути нижчим за 2,5 відсотка від суми гарантованих Фондом коштів вкладників у межах суми відшкодування з урахуванням суми зборів з учасників Фонду, які мають надійти протягом наступного кварталу. За умов досягнення мінімальної межі або ризику суттєвого зменшення обсягу коштів Фонду Фонд має право вжити заходів для поповнення коштів Фонду за рахунок джерел, визначених ч. 1 с. 19 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”. Отже, потрібно вести мову про наявність розподільчої функції як похідної від фондоутворюючої, яка законодавчо визначена п. 4 ч. 2 ст. 4 зазначеного закону як здійснення заходів щодо організації виплат відшкодувань за вкладками в разі прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку та п. 10 цієї статті щодо надання фінансової підтримки приймаючому банку.

Облікова функція частково визначена п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, відповідно до якої Фонд веде реєстр учасників Фонду. Реалізація цієї функції відбувається у порядку, передбаченому нормативно-правовими актами Фонду гарантування вкладів фізичних осіб відповідно до ч. 6 ст. 17 вищезазначеного закону. Облік – це фіксація інформації, яка виражена у кількісній формі про стан системи гарантування вкладів фізичних осіб та її окремих елементів. Реалізація облікової функції, як і інших, передбачає наявність відповідного інформаційного забезпечення. Інформаційне забезпечення, пише Ю. М. Стариков, тобто збір, отримання, обробка, аналіз інформації, яка необхідна для здійснення управлінської та іншої діяльності, повинно враховувати такі вимоги, як точність інформації, логічність та оперативність інформаційних процесів, що є важливою умовою оптимального інформаційного забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та реалізації фондом основної та додаткових функцій. Інформаційна функція Фонду безпосередньо не визначена у ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, але в окремих статтях цього закону йдеться

про інформаційні повноваження, зокрема п. 14 ч. 1 ст. 9 визначено повноваження адміністративної ради Фонду затверджувати вимоги до розкриття інформації про діяльність Фонду, ст. 56 закону встановлено загальні правила надання інформації для Фонду, а ст. 57 – правила надання інформації Фондом Національному банку України та іншим державним органам.

За загальним уявленням, прогнозування – це передбачення змін у розвитку та результатах яких-небудь подій або процесів в системі державної діяльності, в державних органах на підставі отриманих даних, професійного досвіду та практики, досягнень науково-теоретичного аналізу, що передбачає наявність прогнозування у діяльності Фонду [10, с. 176]. Прогностична функція Фонду передбачена п. 11 ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” і полягає у здійсненні прогнозування потенційних витрат Фонду на виведення неплатоспроможних банків з ринку та відшкодування коштів вкладникам. Прогностична функція сприяє прийняттю необхідних управлінських рішень, передбаченню можливих варіантів розвитку банківських відносин, ефективному правовому моделюванню, що забезпечує об’єктивність та ефективність дії законів та підзаконних нормативно-правових актів не лише в сучасних умовах, а й в майбутньому. Ця функція є важливою умовою ефективної реалізації інших функцій Фонду.

Інвестиційна функція передбачає інвестування коштів Фонду в державні цінні папери України, внаслідок чого Фонд отримує доходи від такого інвестування, які відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 19 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” є джерелом формування коштів Фонду. Таким чином, у даному випадку інвестиційна функція, будучи первинною, в подальшому трансформується у фондоутворюючу, яка, в свою чергу, внаслідок розвитку трансформується у розподільчу функцію. Цей приклад наочно свідчить про взаємозв’язок, взаємозалежність та взаємозумовленість функцій Фонду.

Зміст контрольної функції Фонду полягає у здійсненні контролю за повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником фонду (п. 2 ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”); участі в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією Національного банку України (п. 6 ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”); здійсненні перевірки банків щодо дотримання законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб п. 9 ч. 2 ст. 4 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”). За загальним

правилом Фонд має право здійснювати перевірку банку щодо: контролю за виконанням ним зобов’язань у зв’язку з участю в системі гарантування вкладів фізичних осіб на предмет достовірності наданої Фонду звітності; повноти і своєчасності розрахунків з Фондом за зборами до Фонду та нарахованою пенею; повноти і достовірності ведення бази даних про вкладників; дотримання вимог щодо інформування вкладників про участь банку у Фонді; дотримання інших вимог цього Закону та нормативно-правових актів Фонду. Контроль – це встановлення відповідності фактичного стану системи державного управління та її структури встановленому стандарту та рівню, вивчення та оцінка результатів загального функціонування державних органів, а також конкретних дій суб’єктів управління, встановлення відповідності наміченого та зробленого в системі державного управління [10, с. 180]. Разом з тим регулююча функція контролю, як зазначає О. Ф. Андрійко, спрямовується на те, щоб “у разі виявлення розходжень між заданими і фактичними діями, шляхами, обраними для досягнення мети, можна було прийняти рішення і спрямувати його на виправлення ситуації” [9, с. 368]. Насправді між суб’єктами контрольних правовідносин виникає правовий зв’язок з приводу виявлення та встановлення розходжень (відхилень) між фактичними відносинами (фактичним змістом) і правовою моделлю, встановленою регулятивними правовими нормами (юридичним змістом), тобто встановлення відповідності фактичного змісту правовідносин їх юридичному змісту.

Координація – це узгодження діяльності різних державних органів та установ для досягнення загальних цілей та завдань державного управління. Застосування координаційних механізмів, на думку Ю. М. Старилова, створює умови для досягнення цілей та вирішення завдань державного управління усіма учасниками управлінських відносин. Функція координації тією чи іншою мірою властива кожному органу державного управління, оскільки керівники цих органів та їх структурні підрозділи постійно здійснюють узгодження внутрішньої та зовнішньої діяльності підпорядкованих їм суб’єктів [10, с. 179–180]. Законом України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” визначено, що метою співпраці та координації діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб й Національного банку України є забезпечення стабільності банківської системи України і захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків. Для досягнення цієї мети вони укладають договір про співпрацю, який передбачає засади співробітництва

цтва цих установ у процесі регулювання і нагляду за діяльністю банків, застосування до них заходів впливу, інспекційних перевірок банків, здійснення заходів з виведення неплатоспроможних банків з ринку; своєчасно повідомляють один одному про будь-які спостереження та висновки щодо діяльності банків, які є необхідними для виконання покладених на них обов'язків; проводять оперативні наради не рідше одного разу на квартал або частіше – на вимогу одного з керівників цих органів.

Упорядкування структури Фонду, штатів, персоналу, процесів управління відбувається внаслідок реалізації організаційної функції. Організаційна діяльність включає дії та рішення, кінцевою метою яких є забезпечення належного функціонування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а у широкому розумінні усієї системи гарантування вкладів фізичних осіб.

Висновки. Проведений аналіз законодавчого закріплення функцій Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, наукових поглядів на цю складну правову категорію дозволяє охарактеризувати їх як основні напрями діяльності Фонду, їх змістовні характеристики, що характеризують загальну, типову правову взаємодію між суб'єктами системи гарантування вкладів фізичних осіб і відображають специфіку діяльності Фонду. На виконання основного завдання Фонд реалізує основну (гарантійну) та додаткові функції, які є взаємопов'язаними, взаємозумовленими та взаємозалежними. В процесі здійснення управління системою гарантування вкладів фізичних осіб зазначені функції доповнюють одна одну, реалізація однієї функції забезпечується іншими, завершення однієї функції породжує іншу, тим самим забезпечується безперервність розвитку управлінських правовідносин у цій сфері.

Список літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю.П. та ін.] ; під ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право Украины. Часть общая : учебник. – М. : Юрист, 1994.
4. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник [для студ. юрид. вузов] / А. В. Венгеров. – М. : ИКФ Омега-Л, 2002. – 608 с.
5. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики : монографія [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Александрова Н. В. та ін.] ; під ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Коваль Л. В. Адміністративне право : підручник / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
7. Латковська Т. А. Фінансово-правові питання формування центральних та державних банків в Україні, країнах центральноєвропейської та англосаксонської систем права : монографія / Т. А. Латковська. – Одеса : Юридична література, 2007. – 280 с.
8. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Э. Лейст. – М. : Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.
9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / [Авер'янов В. Б., Бояринцева М. А., Кресіна І. О., Лук'янець Д. М. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Науково-видавниче підприємство Видавництво "Наукова думка" НАН України, 2007. – 586 с. – (Проект "Наукова книга").
10. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т / Ю. Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.

Отримано 17.10.2013

Аннотація

В статье рассматриваются правовые аспекты функций Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Проанализированы научные взгляды на функции государственных органов и учреждений, действующее законодательство о гарантировании вкладов физических лиц. Автором на основе проведенного анализа систематизированы научные подходы и представлено авторское видение законодательного закрепления функций Фонда.

Summary

The article deals with the legal aspects of the functions of the Deposit Guarantee Fund. It gives analysis of scientific views on the functions of state bodies and institutions, the legislation on the Deposit Guarantee. The author, on the basis of the analysis, generalized scientific views and presented a vision of the formalization in the law functions of the Fund.