

## АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ ДЕПОЗИТНИХ ПОСЛУГ<sup>1</sup>

### ANTI-CORRUPTION POLICY OF THE DEPOSIT GUARANTEE FUND OF INDIVIDUALS IN THE MECHANISM OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF DEPOSIT SERVICES CONSUMERS

Швагер О.А., асистент кафедри міжнародного,  
європейського права та цивільно-правових дисциплін

*Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету*

Стаття присвячена дослідженню питань, що стосуються протидії корупційних ризиків у діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також значення розробленої антикорупційної політики в механізмі захисту прав споживачів депозитних послуг.

Дослідження порушених у статті питань передбачало аналіз чинного законодавства та нормативних документів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в частині антикорупційної політики, а також норм законодавства для визначення факторів, що можуть вплинути на рівень захисту прав споживачів депозитних послуг. У результаті дослідження визначено, що одним із критеріїв, що визначає модель захисту прав споживачів фінансових послуг, є організаційно-правовий: наявність відповідного законодавства та системи органів, які мають повноваження щодо захисту прав споживачів у фінансовій сфері, а також превентивний характер заходів захисту.

Автор доходить таких висновків: формування довіри вкладника до банківської системи є наслідком довіри до органів, які здійснюють регулювання системи захисту прав вкладників. Дотримання Фондом гарантування вкладів фізичних осіб законодавства про систему гарантування вкладів та антикорупційного законодавства, формування відповідної політики прозорості та доступності під час виконання функцій і повноважень дозволить підвищити рівень довіри населення до банків і депозитних послуг, що ними надаються. Сприяти формуванню та реалізації зазначеного механізму також повинна регулятивна діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в межах прийняття актів, що зменшать ризик можливого вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень чи інших порушень Закону посадовими особами та працівниками Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Звертаємо увагу на важливість поширення фінансових і правових знань про діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та його посадових осіб, а також його взаємодію з іншими регуляторами фінансового ринку, що також дозволить розуміти споживачу рівень корупційних ризиків у відносинах із Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

**Ключові слова:** споживач, депозитні послуги, система гарантування вкладів, корупційні ризики, антикорупційна політика, фінансова обізнаність.

The article is devoted to the study of the issues related to combating corruption risks in the activities of the Deposit Guarantee Fund of individuals, as well as the importance of the developed anti-corruption policy in the mechanism of protection of the rights of deposit services' consumers.

The study of the issues raised in the article included an analysis of current legislation and regulations of the Deposit Guarantee Fund of individuals in terms of anti-corruption policy, as well as legislation to identify factors that may affect the level of protection of consumer rights of deposit services. The study found that one of the criteria that determines the model of consumer protection of financial services is organizational and legal: the existence of relevant legislation and a system of bodies authorized to protect consumer rights in the financial sector, as well as the preventive nature of protection measures.

The author comes to the following conclusions: the formation of depositor confidence in the banking system is a consequence of confidence in the bodies that regulate the system of protection of depositors' rights. The Deposit Guarantee Fund's compliance with the legislation on the deposit guarantee system and anti-corruption legislation, the formation of an appropriate policy of transparency and accessibility in the performance of functions and powers will increase public confidence in banks and deposit services provided by them. Regulatory activities of the Deposit Guarantee Fund of individuals should also contribute to the formation and implementation of this mechanism, within the framework of adopting acts that will reduce the risk of possible corruption or corruption-related offenses or other violations of the Law by officials and employees of the Deposit Guarantee Fund.

Also noted in the text, we draw attention to the importance of disseminating financial and legal knowledge about the activities of the Deposit Guarantee Fund of individuals and its officials, as well as its interaction with other financial market regulators, which will also understand the level of corruption risks in relations with the Deposit Guarantee Fund of individuals.

**Key words:** consumer, deposit services, deposit guarantee system, corruption risks, anti-corruption policy, financial awareness.

**Постановка проблеми.** Аналізуючи сучасний стан функціонування системи захисту прав споживачів фінансових послуг, можна сміливо стверджувати, що нині в Україні існує механізм правового регулювання захисту прав споживачів фінансових послуг, у тому числі і депозитних. Наявність відповідної нормативної бази та спеціальних органів регулювання і нагляду на ринку фінансових послуг становлять основу зазначених вище механізмів. Повноваження щодо захисту прав споживачів депозитних послуг отримали Національний банк України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (надалі – ФГВФО).

Враховуючи специфіку основних функцій ФГВФО щодо гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку, слід звернути увагу на особливу «вразливість» відносин, що виникають в рамках взаємодії ФГВФО та вкладників і супроводжуються такими факторами: політика щодо захисту прав споживачів депозитних послуг є частиною механізму фінансової безпеки та вимагає створення середовища, яке враховує як права вкладників, так і забезпечить належний захист публічних інтересів, в тому числі і держави. Така взаємодія повинна відповідати критеріям прозорості, доброчесності та доступності, вкладники повинні мати простий, недорогий і швидкий метод вирішення суперечок як із фінансовими установами за посередництва ФГВФО, так і з ФГВФО. Антикорупційна політика ФГВФО є одним з елементів зазначеного механізму.

**Аналіз останніх досліджень.** Питанням антикорупційної політики окремих державних інституцій та державної

<sup>1</sup> Дослідження проведено на виконання міжнародного проекту в сфері освіти «619998-EPP-1-2020-1-UA-EPPJMO-MODULE Європейські стандарти захисту прав споживачів фінансових послуг» (спільний проєкт СумДУ, Еразмус+ Жан Монне Фонду та Виконавчого агентства з питань освіти та культури за підтримки ЄС). Підтримка Європейською комісією випуску цієї публікації не означає схвалення змісту, який відображає лише думки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, що міститься в ній.

антикорупційної політики загалом присвячено досить багато праць. Комплексний аналіз законодавства та інших документів, що визначають напрями і заходи протидії корупційним ризикам у діяльності ФГВФО, наразі відсутній.

Враховуючи зазначене, **метою статті** є аналіз чинного законодавства та нормативних документів ФГВФО в частині антикорупційної політики, а також норм законодавства для визначення факторів, що можуть вплинути на рівень захисту прав споживачів депозитних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** У національній та зарубіжній літературі існує кілька схожих підходів, що визначають структуру механізму захисту прав споживачів фінансових послуг. Ефективна система захисту споживачів фінансових послуг повинна включати три аспекти. По-перше, закони і постанови, що регулюють відносини між постачальниками послуг і користувачами й забезпечують справедливість, прозорість і права регресу. По-друге, ефективний механізм правозастосування, включно з вирішенням спорів. По-третє, він включає просування фінансової грамотності та можливостей, допомагаючи користувачам фінансових послуг набувати необхідних знань і навичок для управління своїми фінансами [1].

Належна практика захисту прав споживачів фінансових послуг базується на чотирьох ключових концепціях: 1) розкриття інформації споживачами має бути простим, легким для розуміння та порівнянням; 2) жорстка ділова практика з боку постачальників фінансових послуг повинна бути заборонена; 3) споживачі повинні мати простий, недорогий і швидкий метод вирішення суперечок із фінансовими установами; 4) фінансова освіта повинна бути доступною для споживачів, щоб вони могли розуміти фінансові послуги та продукти й приймати обґрунтовані рішення [2].

На думку Н.М. Сушко, доцільно розглядати модель формування превентивної системи захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні, основними елементами якої є адекватна законодавча база, в якій повинно бути закладено механізм недопущення ризиків як для фінансових установ, так і для споживачів фінансових послуг; забезпечення зростання рівня фінансової грамотності споживачів фінансових послуг; формування доступної та достовірної інформаційної бази про параметри фінансових послуг, що надаються; механізм управління ризиками споживачів фінансових послуг [3].

О.Ю. Радченко у своєму дослідженні розглядає поняття «адміністративно-правовий режим забезпечення захисту прав споживачів фінансових послуг» і характеризує його як встановлений нормами права порядок забезпечення споживчої безпеки у сфері фінансових послуг, метою якого є охорона прав та законних інтересів споживачів фінансових послуг, що застосовується органами публічного адміністрування в різних формах правового реагування [4, с. 4].

Як вбачається з усього викладеного вище, одним із критеріїв, що визначає модель захисту прав споживачів фінансових послуг, є організаційно-правовий: наявність відповідного законодавства та системи органів, які мають повноваження щодо захисту прав споживачів у фінансовій сфері, а також превентивний характер заходів захисту.

Характеризуючи превентивний механізм захисту прав споживачів фінансових послуг (вкладників у тому числі), слід зазначити, що його забезпечення потребує як ефективної державної політики в цьому напрямі, так і належного виконання повноважень і функцій відповідними органами, а також підтримки рівня правової та фінансової обізнаності населення як на рівні регулятора, так і самих депозитних установ.

За даними звіту за результатами дослідження «Обізнаність споживачів фінансових послуг України про систему гарантування вкладів – 2019» рівень впевненого знання про існування і функції ФГВФО знизився з 52% до 35%, що може бути наслідком зменшення медіа активності

навколо банкрутств банків через відсутність таких подій (одне банкрутство у 2018 році, відсутність банкрутств у 2019 році). Водночас рівень знання ФГВФО з підказкою підвищився із 57% у 2017 році до 61%. Українці практично не орієнтуються в механізмах і процедурах регулювання банків, зокрема, плутають, хто саме ухвалює рішення про визнання банку неплатоспроможним і хто саме здійснює його виведення з ринку [5, с. 4].

Характеристики системи гарантування вкладів фізичних осіб, зокрема особливості та взаємодія з іншими регуляторами фінансового ринку, не є простими для розуміння пересічними громадянами [5, с. 5]. Дані, наведені у дослідженні, що відображають рівень обізнаності населення про систему гарантування вкладів і діяльність ФГВФО, на нашу думку, демонструють і рівень довіри до банківської системи. Вважаємо, що поширення фінансових і правових знань також впливає на ефективність механізму правового регулювання захисту прав вкладників, а також зменшить рівень «вразливості» відносин, з огляду на те, що будь-яка особа – потенційний чи реальний споживач депозитних послуг – володітимуть інформацією щодо способів і методів захисту своїх прав і можливого впливу на ці відносини з боку ФГВФО, його посадових осіб та працівників.

Регулювання й нагляд за фінансовою діяльністю спрямовані на досягнення чотирьох цілей: 1) підтримання довіри до фінансової системи. Ступінь довіри складно виміряти, хоча її відсутність відчувається відразу. Досягненню цієї мети сприяє забезпечення пруденційного нагляду, достатньої капіталізації фінансових установ та адекватного управління ризиками; 2) допомога населенню глибше зрозуміти принципи роботи фінансового сектору та усвідомити ризики й матеріальні вигоди, пов'язані з різними фінансовими активами та послугами; 3) забезпечення захисту інтересів споживачів, що передбачає відповідальність за їхні рішення, не виключаючи при цьому необхідності дотримання споживачами розумної обачливості. Окремі групи споживачів вважають, що цей принцип не відповідає їхнім інтересам. Фінансові установи ж наполягають на врахуванні відповідальності самих споживачів; 4) мінімізація використання фінансової діяльності зі злочинними намірами як всередині країни, так і за її межами. Названі цілі є підґрунтям для прийняття органами регулювання й нагляду рішень щодо застосування форми контролю та активізації роботи із запровадження відповідної стратегії. Цілком очевидно, що досягнення таких цілей потребує зважених і збалансованих рішень [6, с. 34–35].

Враховуючи, що метою Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб в Україні» є захист прав і законних інтересів вкладників банків, зміцнення довіри до банківської системи України, стимулювання залучення коштів у банківську систему України, забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків із ринку та ліквідація банків, слід зазначити, що належна реалізація закріплених за ФГВФО функцій, завдань і повноважень є одним із факторів, що впливають на рівень довіри споживачів до банківської та фінансової системи й можливості захисту їхніх прав.

На виконання основного завдання ФГВФО реалізує основну (гарантійну) та додаткові функції, які є взаємопов'язаними, взаємозумовленими та взаємозалежними. У 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 [7, с. 57].

Формування та набуття ФГВФО спеціальної компетенції в сфері захисту прав вкладників (споживачів депозитних послуг) зумовлені покладеними на нього завданнями та функціями відповідно до норм статті 4 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб в Україні».

За своєю структурою компетенція складається з основних та організаційних елементів, які у своєму взаємозв'язку дають можливість якісного виконання покладених на органи публічної влади функцій. До основних елементів компетенції можна віднести права та обов'язки, повноваження та предмет відання органів. До організаційних – призначення органу, його цілі та завдання, відповідальність, професійну компетентність посадових осіб [8, с. 51].

Реалізація компетенції ФГВФО забезпечується шляхом відповідного нормативного закріплення повноважень за посадовими особами та працівниками. Відповідно до розділу II Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб в Україні» для виконання завдань ФГВФО наділяються відповідними повноваженнями, функціями та службовими обов'язками члени Адміністративної ради Фонду, яка складається з п'яти осіб (статті 8, 9), члени Виконавчої дирекції Фонду, яка здійснює управління поточною діяльністю Фонду і складається із семи членів (статті 11, 12), директор – розпорядник Фонду (статті 13, 14), працівники (стаття 16), а також особи, які входять до складу служби внутрішнього аудиту (стаття 15).

Цими ж статтями встановлюються відповідні вимоги до осіб, що можуть обіймати певні посади. Наприклад, відповідно до частини 3 статті 11 членами виконавчої дирекції Фонду можуть бути громадяни України, які постійно проживають в Україні, мають повну вищу освіту в галузі економіки, фінансів чи права, стаж роботи за фахом не менш ніж п'ять років, бездоганну ділову репутацію, не мають непогашених судимостей за вчинення корисливих кримінальних правопорушень і працюють у Фонді на постійній основі. Член виконавчої дирекції Фонду не може бути керівником, учасником або пов'язаною особою банку чи будь-якої іншої юридичної особи, з якою Фонд або банк, що виводиться Фондом із ринку, має договірні відносини.

Належне виконання повноважень посадовими особами та працівниками ФГВФО своїх обов'язків полягає в неухильному дотриманні ними законів України та нормативних документів ФГВФО, в тому числі й антикорупційного законодавства, що передбачає наявність як превентивного механізму, так і системи норм, що визначають відповідальність за антикорупційні діяння.

Наказом Директора-розпорядника Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 03 квітня 2017 року № 200 затверджено Антикорупційну програму ФГВФО (далі – Програма), яка проголошує, що його працівники, посадові особи і керівник у своїй внутрішній діяльності, а також у правочинах із діловими партнерами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування керуються принципом «нульової толерантності» до будь-яких виявів корупції і вживатимуть усіх передбачених законодавством заходів щодо запобігання, виявлення та протидії корупції і пов'язаних із нею дій (практик).

Зазначена Програма передбачає перелік антикорупційних заходів, що включають: 1) періодичну оцінку корупційних ризиків у діяльності Фонду; 2) антикорупційні стандарти і процедури у діяльності Фонду. Основними антикорупційними стандартами і процедурами Фонду є: 1) ознайомлення нових працівників зі змістом Антикорупційної програми, проведення навчальних заходів

з питань запобігання і протидії корупції; 2) антикорупційна перевірка ділових партнерів; 3) положення щодо обов'язкового дотримання Антикорупційної програми; 4) критерії обрання ділових партнерів Фонду; 5) обмеження щодо підтримки Фондом політичних партій, здійснення благодійної діяльності; 6) механізм повідомлення про виявлення ознак порушення Антикорупційної програми, ознак вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а також конфіденційність таких повідомлень і захист викривачів; 7) здійснення Уповноваженим і працівниками функцій щодо запобігання корупції; 8) процедура розгляду повідомлень викривачів, включно з внутрішнім розслідуванням і накладенням дисциплінарних стягнень; 9) норми професійної етики. Обов'язки і заборони для працівників; 10) механізми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів; 11) обмеження щодо подарунків; 12) нагляд і контроль за дотриманням вимог Антикорупційної програми [9].

Відповідно до Порядку здійснення перевірки інформації про наявність/відсутність конфлікту інтересів, запобігання конфлікту інтересів у працівника Фонду гарантування вкладів фізичних осіб при виконанні ним повноважень тимчасового адміністратора або ліквідатора банку, затвердженого Рішенням виконавчої дирекції ФГВФО № 34 від 14.01.2021, порядок здійснення перевірки Фондом інформації стосовно працівника Фонду про наявність/відсутність у нього конфлікту інтересів в разі призначення його уповноваженою особою на здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку; запобігання конфлікту інтересів в уповноваженої особи Фонду (у разі делегування їй виконавчою дирекцією Фонду відповідних повноважень) на здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку; обсяг інформації, яка подається для перевірки на наявність/відсутність конфлікту інтересів в особи та вимоги щодо її зберігання. Прийняття зазначених вище актів, на нашу думку, є суттєвим кроком щодо забезпечення прозорості та доступності діяльності ФГВФО, а також сприятиме належному виконанню його посадовими особами своїх обов'язків в межах, визначених законом та їх компетенцією.

**Висновки.** Слід зазначити, що формування довіри вкладника до банківської системи є наслідком довіри до органів, які здійснюють регулювання системи захисту прав вкладників. Дотримання ФГВФО законодавства про систему гарантування вкладів та антикорупційного законодавства, формування відповідної політики прозорості та доступності під час виконання функцій і повноважень дозволить підвищити рівень довіри населення до банків і депозитних послуг, що ними надаються. Сприяти формуванню та реалізації зазначеного механізму також повинна регулятивна діяльність ФГВФО в межах прийняття актів, що зменшать ризик можливого вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень чи інших порушень Закону посадовими особами та працівниками ФГВФО.

Звертаємо увагу на важливість поширення фінансових і правових знань про діяльність ФГВФО та його посадових осіб, а також його взаємодію з іншими регуляторами фінансового ринку, що також дозволить розуміти споживачу рівень корупційних ризиків у відносинах із ФГВФО.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ardic, Oya Pinar and Ibrahim, Joyce and Mylenko, Nataliya, Consumer Protection Laws and Regulations in Deposit and Loan Services: A Cross-Country Analysis with a New Data Set (January 1, 2011). World Bank Policy Research Working Paper № 5536. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1747439>.
2. Rutledge Susan L., Annamalai Nagavalli, Lester Rodney, Symonds Richard L. 2010. Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool. ECSPF Working Paper; World Bank, Washington, DC. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12828>.
3. Сушко Н.М. Формування превентивної системи захисту прав споживачів фінансових послуг. *Ефективна економіка*. 2014. № 10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2014\\_10\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_10_15).
4. Радченко О.Ю. Адміністративно-правове забезпечення захисту прав споживачів фінансових послуг : автореф. дис. канд. юрид. наук. К., 2017. 19 с.

5. Звіт за результатами дослідження «Обізнаність споживачів фінансових послуг України про систему гарантування вкладів – 2019». *Травень 2020. Київ*. URL: [https://www.fg.gov.ua/storage/editor/files/dgf-survey-18may2020-ua-covers\\_1594302558.pdf](https://www.fg.gov.ua/storage/editor/files/dgf-survey-18may2020-ua-covers_1594302558.pdf).
6. В.В. Крилова, М.В. Ніконова, А.О. Крилова. Інституційна структура регулювання як основа захисту прав споживачів фінансових послуг. *Фінанси України*. № 10 (2013). С. 34–40.
7. Р.М. Фомінов. Функції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: теоретико-правові аспекти. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. № 2 (2013). С. 53–57.
8. М.М. Андріїв. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. № 2 (2017). С. 45–53.
9. Антикорупційна програма ФГВФО, затверджена наказом Директора-розпорядника Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 03 квітня 2017 року № 200. URL: <https://www.fg.gov.ua/storage/files/antikorupcija-programa-fondu.pdf>.