



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-20-76

До реєстр. № 5542-1
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ **до проекту Закону України** **«Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення** **стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб»**

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики цифрової трансформації до другого читання однойменного законопроекту, доопрацьованого відповідно частини шостої статті 118 Регламенту Верховної Ради України, та за наслідками експертизи зазначаємо таке.

1. Основним Законом Держави Україну проголошено демократичною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частини перша – друга статті 8). При цьому, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-рп/2018, Верховна Рада України, здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин, зобов'язана забезпечити верховенство Конституції України.

Неодноразово Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошував і на тому, що верховенство права – це панування права у суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004). Неодмінним елементом принципу верховенства права, як відзначив єдиний орган конституційної юрисдикції, є юридична визначеність, яка вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для

забезпечення стабільного правового становища людини, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018); юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Першого сенату від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019).

Проте окремі положення законопроекту порушують принцип правової визначеності (як елемент верховенства права, обов'язок дотримання якого встановлено статтею 8 Конституції України), що не сприятиме їх однозначному трактуванню у процесі правозастосування та може призвести до порушення інших положень Основного Закону України. Зокрема, це стосується наступного:

1) у другому реченні пункту 3 частини першої статті 2 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (далі – Закон про систему гарантування) (в редакції законопроекту) вказано, що кошти, залучені банком від видачі (випуску) ощадного сертифіката банку або депозитного сертифіката банку, не є вкладом. Це прямо суперечить статті 1065 Цивільного кодексу України, відповідно до якої ощадний (депозитний) сертифікат **підтверджує суму вкладу, внесеного у банк**, і права вкладника (володільця сертифіката) на одержання зі спливом встановленого строку суми вкладу та процентів, встановлених сертифікатом, у банку, який його видав;

2) у пункт 2 частини другої статті 12 Закону про систему гарантування (в редакції законопроекту) йдеться про можливість «залучення кредитів **Кабінету Міністрів України, Національного банку України** та/або внеску держави на безповоротній основі». Ці положення не узгоджуються з частиною третьою статті 19 Закону про систему гарантування (в редакції законопроекту), яка передбачає залучення кредитів від Національного банку, залучення кредиту та/або внеску на безповоротній основі від **держави** згідно із статтею 25 цього Закону. Також, неможливо зробити однозначний висновок, хто визначатиме порядок залучення відповідних кредитів. Відповідно до частини восьмої статті 25 Закону про систему гарантування (в редакції законопроекту) «порядок надання державою Фонду кредиту та/або внеску держави на безповоротній основі визначається Кабінетом Міністрів України», при цьому Національний банк України також є державним органом;

3) у пункті 13 частини першої статті 19 Закону про систему гарантування (в редакції законопроекту) йдеться про доходи Фонду,

«отримані від надання Фондом фінансової підтримки у вигляді позики приймаючому або перехідному банку». Це не узгоджується з пунктами 9 та 9¹ частини п'ятої статті 12 цього Закону, які передбачають надання Фондом «фінансової підтримки приймаючому банку» та надання «кредиту перехідному банку»;

4) останній абзац частини третьої статті 19 Закону про систему гарантування (в редакції законопроекту) потребує узгодження з частиною першою статті 25 цього Закону щодо передіку показників Фонду, які підлягають обрахуванню;

5) внаслідок запропонованого виключення частини сьомої статті 26 Закону про систему гарантування залишається неврегульованим питання щодо моменту припинення виплат гарантованого відшкодування;

6) суперечать один одному пункт 6 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту та пункт 22 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про систему гарантування (в редакції законопроекту).

Відповідно до першого з них зобов'язання Фонду за векселями, які видані ним у 2015 і 2016 роках в обмін на облігації внутрішньої державної позики, держателем яких є Міністерство фінансів України, **припиняються в повному обсязі щодо сплати визначених у таких векселях сум та нарахованих на визначені суми відсотків**. Натомість, другий передбачає перерахування Фондом до Державного бюджету України коштів у розмірі відсотків, нарахованих на визначені відповідними векселями суми.

2. Зміни, пропоновані законопроектом до пункту 9 частини першої статті 9 Закону про систему гарантування, передбачають скасування погодження адміністративною радою Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі - Фонд) рішення виконавчої дирекції Фонду про залучення кредитів. На нашу думку, послаблення контролю за фінансовою політикою Фонду може мати негативний вплив на фінансову спроможність Фонду та його здатність виконувати свої функції з відшкодування вкладів.

3. Законопроект передбачає доповнення Закону про систему гарантування вкладів положеннями, які надаватимуть Фонду право збільшувати розмір базової річної ставки регулярного збору, що справляється з банків-учасників (пункт 18 частини першої статті 9, пункти 7 та 10 частини другої статті 12, частина третя статті 19, частина перша статті 22 Закону в редакції законопроекту).

При цьому, у Законі про систему гарантування (в редакції законопроекту) не визначено підстав або порядку прийняття рішення про відповідне збільшення, про яке йдеться у пункті 18 частини першої статті 9 та пункті 7 частини другої статті 12.

Що стосується збільшення, передбаченого у пункті 10 частини другої статті 12, частині першій статті 22 Закону про систему гарантування (в

редакції законопроекту), зазначені норми містять вказівку на те, що вказане збільшення відбуватиметься «відповідно до умов, визначених частиною третьою статті 19 цього Закону». Проте, у запропонованій частині третій статті 19 відсутні обмеження щодо граничного розміру такого збільшення розміру збору та часового періоду, на який воно може встановлюватися.

На наш погляд, відсутність чітко визначених меж повноважень Фонду щодо можливості збільшення регулярного збору може сприяти виникненню корупційних факторів. Вбачається також, що відповідні норми законопроекту щодо встановлення Фондом на власний розсуд нових фінансових обов'язків для суб'єктів банківського ринку не узгоджується з пунктом 8 частини першої статті 92 Коонституції України, відповідно до якого правові засади і гарантії підприємництва встановлюються виключно на законодавчому рівні.

Правова позиція Конституційного Суду України, викладена у Рішенні від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001, полягає у тому, що принцип правової держави вимагає наявності у законодавчому акті достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень. У Рішенні Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016, де за органом публічної влади визнається можливість мати певні дискреційні повноваження у прийнятті рішень, наголошується, що «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого - наявність можливості у особи передбачати дії цих органів» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Закон повинен вказувати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади (пункт 45 Доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev).

Звертаємо увагу також на те, що запропонована законопроектом частина третя статті 19 Закону про систему гарантування передбачає залучення Фондом до прийняття відповідних рішень **Ради з фінансової стабільності, правовий статус та повноваження якої є достатньо дискусійними**. Рада з фінансової стабільності була створена Указом Президента України від 24 березня 2015 року №170 як міжвідомчий орган «з метою забезпечення своєчасного виявлення і мінімізації ризиків, що загрожують стабільності банківської та фінансової системи держави». Статтею 106 та іншими положеннями Конституції України України, що визначають повноваження Президента України, не передбачено повноважень Президента України щодо створення подібних «міжвідомчих органів», крім створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб.

4. Законопроектом шляхом внесення змін до Закону про систему гарантування запроваджується порядок погашення фінансових зобов'язань Фонду за векселями, які були видані ним в 2015 і 2016 роках в обмін на облігації внутрішньої державної позики і держателем, яких є Міністерство фінансів України. Зокрема передбачається, що з дня набрання чинності цим Законом припиняються в повному обсязі зобов'язання Фонду щодо сплати визначених у таких векселях сум та нарахованих на визначені суми відсотків, та також визначено, що Фонд перераховуватиме до Державного бюджету України кошти у порядку, що визначається договором між Фондом і Міністерством фінансів України.

Крім того, запропонованими законопроектом змінами до статей 19 та 25 Закону про систему гарантування Фонду надається право «у разі нагальної потреби вжити заходів щодо залучення від держави кредиту та/або внеску на безповоротній основі». При цьому передбачається, що «порядок надання державою Фонду кредиту та/або внеску держави на безповоротній основі визначається Кабінетом Міністрів України».

Проте наведені вище положення законопроекту суперечать приписам статей 92, 95 Конституції України, згідно з якими виключно законом встановлюються засади створення і функціонування фінансового, кредитного ринків, а будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначаються виключно законом про Державний бюджет України.

До того ж, законопроект в частині визначення набрання чинності законом з дня, наступного за днем його опублікування, суперечить вимогам статті 27 Бюджетного кодексу України щодо введення в дію законів, що впливають на показники бюджету.

Принагідно також зазначити, що аналогічні за змістом положення щодо погашення фінансових зобов'язань Фонду перед Державним бюджетом України містяться у законопроектах за реєстр. №№ 5575, 5576, що у даний час готуються Комітетом з питань бюджету для розгляду Верховною Радою України.

5. Положення пункту 8 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, що містять доручення Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом прийняти необхідні для його реалізації нормативно-правові акти, свідчать про відсутність достатніх і завершених механізмів для реалізації положень Закону, у разі його прийняття, оскільки виконання норм Закону ставиться у залежність від прийняття у майбутньому відповідних підзаконних актів. Варто зауважити, що Конституційний Суд України у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 зазначив, що у контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного

часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

Зважаючи на висловлені зауваження, пропонуємо законопроект доопрацювати з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Заступник керівника
Головного управління**

В. МІЛОВАНОВ



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F29005CF69A00
Дійсний до: 01.11.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/2-2022/56799 від 23.03.2022



851597