

ПРАВЕН РЕЖИМ НА ГАРАНТИРАНЕТО НА ВЛОГОВЕТЕ В ТЪРГОВСКИТЕ БАНКИ

Костадин Шкретов

асистент по Финансово право

в Юридическия факултет на Пловдивския университет
„Паисий Хилендарски“

Изграждането на стабилна и ефективна система за защита на влоговете в банките е една от основните цели, която преследват всички модерни банкови законодателства. Действащата сега нормативна уредба на банковата дейност в България се установи в резултат на промените, настъпили след 1989 г. Преходът към пазарна икономика постави началото на дълъг процес на реформиране на съществуващото банково законодателство.

С оглед на интегрирането на България в европейските структури обективна необходимост е и хармонизирането на българското банково законодателство с това на страните от Европейския съюз. Извършените през последните години промени в правната регламентация на банковата дейност у нас отразяват именно тази тенденция.

В литературата се поддържа становището, че системата за защита на влоговете преследва две цели: (1) охраняване на интересите на отделните вложители; (2) гарантиране на стабилността на банковата система като цяло¹.

Считам, че българската банкова система за защита на влоговете трябва да преследва и една специфична цел — възвръщане и укрепване на доверието в банковата система, което беше накърнено драстично след поредицата от банкови фалити в периода 1995 — 1996 г.

За страните от Европейския съюз, а с оглед на гореизложено — и за България, принципно значение има Директива 94/19 ЕЕС

за схемата на гарантиране на влоговете, отнасящи се до банка². За да се очертае обсегът на защитата, директивата дефинира що е влог³. А същевременно, с цел изчерпателното изясняване на това понятие, тя възприема и един „отрицателен“ критерий — т. е. посочва какво не е влог.

Директивата изброява кои влогове са изцяло изключени от приложното поле на защитата. Освен това са посочени и видовете влогове, които, макар и да не са изцяло изключени от схемата за защита, се ползват с по-ниско равнище на защита. При това Директива 94/19 ЕЕС забранява приемането на влогове като част от банковия предмет на дейност, ако съответната банка не участва в схема за гарантиране на влоговете.

Директивата препоръчва в страните от ЕС да се въведе защита на влоговете на всеки вложител до 20000 ЕКЮ, с възможност до 31 декември 1999 г. тази защита да бъде в по-нисък размер, но не по-малък от 15000 ЕКЮ.

По данни за 1996 г. осем от страните-членки на ЕС (Белгия, Дания, Ирландия, Люксембург, Холандия, Португалия и Великобритания) имат задължителни схеми за защита на влоговете. В Германия, Испания и Италия схемите са доброволни, а в Гърция такава защитна схема все още не е изградена⁴.

Струва ми се удачно преди да се анализира правната уредба на гарантирането на влоговете в България да се очертаят моделите на защита в страните с развито банково дело, макар и да се прилагат в различни модификации.

Може да се обособят два модела на защита — първият от тях определям условно като „английски“ модел, доколкото най-типичният пример за този тип защита съществува във Великобритания. Най-типичният пример за втория защитен модел е в Германия — затова го определям условно като „немски“ модел.

При „английския“ модел на защита се наблюдава централизирана защита по отношение на влоговете във всички банки. Формира се специален Фонд за защита на влоговете, както и Съвет за защита на влоговете.

Във фонда постъпват няколко групи вноски, като най-съществено значение имат началните и допълнителните вноски. Размерът на отделните видове вноски се определя в зависимост от

капитала на съответната банка. Всяка банка е задължена да участва в тази система за гарантиране на влоговете. Ако тя не изпълнява тези си задължения, органите на банковия надзор отнемат лицензията ѝ за банкова дейност.

При изпадане на банката в неплатежоспособност фондът изплаща на всеки вложител обезщетение в размер на 3/4 от защитения влог⁵.

При „немския“ модел не съществува централизирана защита на влоговете. Всяка група от институции, формиращи банковия сектор, изгражда своя завършена система за гарантиране на влоговете в рамките на съответната банкова асоциация⁶, т. е. съществуват паралелно няколко алтернативни способа за защита. При частните търговски банки е налице пряка защита на влоговете, докато при спестовните банки и кредитните сдружения принципът е да се оказва подкрепа на затруднената институция⁷.

Действащата нормативна уредба на гарантирането на влоговете в България се намира в Закона за гарантиране на влоговете в банките (ЗГВБ)⁸, а с Наредба № 23 от 4 февруари 1999 г. на управителя на Българската народна банка⁹ се регламентират условията и реда за плащане на суми до гарантирания размер по влогове в банка с отнета лицензия. Трябва да се отбележи, че първоначалната регламентация на гарантирането на влоговете се съдържа в Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които Българската народна банка е поискала откриване на производство по несъстоятелност¹⁰. Конкретният повод за приемането на този закон беше обявяването на множество търговски банки в несъстоятелност и дестабилизирането на банковата система в периода 1995 — 1996 г. Според § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на отменения закон, той се прилага до приемането на закон за гарантиране на влоговете.

Възприемането на законодателни решения в България, сходни с тези в страните с развита банкова система, първоначално беше невъзможно. Моделът, възприет в законодателствата на тези страни, беше неприложим у нас, доколкото той е ефективен при добре функционираща банкова система, но не и при такава, която е в състояние на криза. Основната цел на предвидената в посочения закон защита беше да се възстанови нарушеното доверие в

българската банкова система и да се предотврати нейният срив. В литературата по банково право този първи закон се определя като „временен и изключителен“¹¹.

Едва след относителната стабилизация и укрепване на банковата система стана възможно приемането на последвалия Закон за гарантиране на влоговете в банките.

Действащият закон в общи линии възприема изискванията на Директива 94/19 ЕЕС за схемата на гарантирането на влоговете. Наблюдават се обаче и различия, и то най-вече по отношение размера на гаранциите.

Законът се прилага за всички банки, които са получили по установения ред разрешение да приемат влогове. С оглед на това, че влогонабирането и кредитирането са двата основни вида банкова дейност, може да се направи изводът, че защитата е по отношение на определени влогове във всички банки. Освен това законът се прилага и за клоновете на чуждестранните банки в България, ако са налице следните условия: (1) в държавата по седалището на банката няма действаща система за гарантиране на влоговете; (2) такава система съществува, но предвижда по-малък размер на защита на влоговете от предвидената в закона; (3) защитата не обхваща клоновете на банките в чужбина.

Струва ми се, че специално по отношение на клоновете на чуждестранните банки нормите на ЗГВБ на практика трудно биха намерили приложение. Аргумент за този извод е систематическото тълкуване на чл. 2, ал. 2 ЗГВБ и чл. 12, ал. 4 от Закона за банките (ЗБ)¹². Според текста на чл. 12, ал. 4 ЗБ „лицензия се издава само на реномирани банки на световния пазар или на банки, получили гаранции от тях“. Би следвало една реномирана банка да разполага със собствена защитна система на влоговете, която да изключи защитата, предоставена от ЗГВБ.

Според ЗГВБ се гарантират влоговете в левове и валута, т. е., законодателят е поставил в равни условия двата вида влогове. Сравнителният анализ показва, че в България по-широк кръг от влогове е обект на защита¹³. От гледна точка на интересите на отделния вложител това е едно по-сполучливо решение, тъй като правилото, възприето в повечето законодателства, е гаранцията да е само по отношение на влоговете в национална валута.

Размерът на гаранцията според ЗГВБ е: за сума до 2000 деноминирани лева — 95%; за горницата над 2000 лева — 80%, като максималната сума, която се гарантира, е 5000 нови лева.

Посочените суми се отнасят за влогове на един вложител в една банка.

Бих желал да отбележа два основни недостатъка, съдържащи се в действащата нормативна уредба, касаещи обхвата и размера на гаранциите:

1) Размерът на предоставяната от ЗГВБ гаранция е значително по-малък в сравнение с препоръките на Директива 94/19 ЕЕС. Това несъответствие, разбира се, е лесно обяснимо, ако бъдат съпоставени доходите на глава от населението и жизненият стандарт в страните от ЕС с тези в България.

Считам, че този недостатък може да бъде преодолян, като се използват два алтернативни подхода, свързани с промяна размера на гаранциите: (1) увеличаване на гарантирания размер чрез повишаване на встъпителните и годишните премийни вноски за всички банки, участващи в схемата за защита; (2) допускане на т. нар. „алтернативна защита“, т. е., да се даде възможност освен задължителните вноски във Фонда за защита на влоговете да се правят и доброволни. Банките, които правят тези допълнителни вноски, да получат право на гарантиране на влоговете в по-висок размер.

2) Удачно е нормативното разрешение на ЗГВБ, според което освен влогове на физически лица, обект на защита са и влоговете на юридически лица. В същия момент недостатък на действащата нормативна уредба е липсата на диференциран режим на двата вида влогове. Необходимо е да бъде въведен такъв режим, като се изгради механизъм за защита, който да позволи гарантиране на влоговете на юридически лица в по-висок размер в сравнение с влоговете на физически лица.

Според ЗГВБ размерите на гаранцията се прилагат от всички търговски банки, т. е., илеята на законодателя е да съществува единен защитен режим. Биха могли да се посочат само две изключения: (1) ако влогът се намира в клон на чуждестранна банка, при условие, че в държавата по седалището на банката влоговете се гарантират в по-висок размер и тази защита обхваща и клоновете в чужбина; (2) ако влогът е направен в банка ДСК.

По-съществен интерес представлява второто изключение. Със Закона за преобразуване на Държавната спестовна каса (ЗПДСК)¹⁴ ДСК се преобразува в банка — еднолично акционерно дружество, и осъществява дейността си в съответствие с разпоредбите на Закона за банките. Според вече отменения Закон за ДСК всички влогове в ДСК се гарантираха изцяло. Според § 1, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПДСК държавната гаранция запазва действието си за срок от двадесет и четири месеца от влизането в сила на този закон. Следователно, макар ДСК вече да е преобразувана в търговска банка, все още (към март 2000 г.) влоговете в нея се гарантират изцяло от държавата.

Обект на защита според ЗГВБ е не само главницата, но и начислените лихви към датата на постановяване на решението на Централната банка за отнемане на лицензията за банкова дейност.

Идеята, заложена в закона, е да се гарантират правата на лица с по-малки икономически възможности, за които се предполага, че не биха могли да оценят състоянието на банката. Всички съвременни банкови законодателства изключват от обсега на защитата влоговете на лицата, които поради свързаността си с банката разполагат с достатъчна и достоверна информация, за да могат да оценят състоянието на банката. Липсата на защита се основава на необоримата презумпция за знание относно състоянието на банката. С оглед на това според чл. 5 ЗГВБ не се изплащат гарантираните размери на влоговете на лицата, на които са били предоставени привилегирани лихвени условия. Не се ползват със защита и влоговете на лицата, притежаващи акции, които им осигуряват повече от 5% от гласовете в общото събрание на акционерите на банката и др.

Сравнителният анализ между чл. 7 на Директива 94/19 ЕЕС и чл. 5 ЗГВБ показва, че докато според Директивата няма абсолютно изискване за изключване на посочените влогове от обхвата на защитата, то според нормата на чл. 5 ЗГВБ това е едно императивно изискване. Считам, че режимът, възприет от Директивата, е по-гъвкав, като позволява преценка за всеки конкретен казус, т. е., с оглед на конкретните обстоятелства се преценява дали влогът да се изключи от обхвата на защита или да се ползва с по-ниска степен на защита.

Възприемането на посочения подход при евентуална бъдеща промяна на ЗГВБ според мен би било стъпка в положителна посока.

За гарантиране на влоговете се създава специален Фонд за защита на влоговете. Той е юридическо лице със седалище в София. Фондът е освободен от заплащането на държавни и местни данъци и такси. Според чл. 7, ал. 4 ЗГВБ Сметната палата упражнява контрол върху неговата дейност. Този фонд се определя като типичен държавен извънбюджетен фонд — набирането и използването на средствата се осъществява чрез механизма на организирани чрез властническия метод парични отношения¹⁵.

Основните функции на фонда са: да определя и събира годишните премийни и встъпителни вноски на банките; да инвестира активите си; да изплаща гарантирани размери на влоговете.

Управлението на фонда се извършва от управителен съвет, който се състои от 5 члена с висше юридическо или икономическо образование. Според състава си управителният съвет на фонда се определя като колективен орган, а според начина на вземане на решенията си — като колегиален орган. С оглед на обема от правомощия управителният съвет е орган със специална компетентност¹⁶.

Председателят на управителния съвет според първоначалната редакция на ЗГВБ се определяше от президента на републиката. След изменението (ДВ, бр. 73 от 1998 г.) той се определя от Министерския съвет. Според първоначалната редакция на закона председателят на УС не можеше да извършва друга платена дейност. С последвалото изменение (ДВ, бр. 54 от 1999 г.) се допуска възможността той да упражнява преподавателска и научноизследователска дейност.

Мандатът на управителния съвет е четири години, като членовете му могат да бъдат преизбирани без ограничение.

Законът предвижда широк кръг от правомощия за управителния съвет, като най-важните от тях са: да определя встъпителните и годишните премийни вноски на банките; да организира изплащането на гарантираните размери на влоговете; да приема годишен отчет на фонда и да го представя на Централната банка, на Министерския съвет и на Сметната палата.

В ЗГВБ са посочени източниците за набиране на средствата за фонда. Това са: (1) първоначалните (встъпителни) вноски на банките; (2) годишните премийни вноски; (3) доходите от инвестиране на набраните във фонда средства; (4) получените от фонда суми от имуществото на банките в случаите на суброгация; (5) други източници (заеми, дарения, чуждестранна помощ и др.).

Най-голям относителен дял от всички източници заемат премийните вноски и първоначалните вноски.

Встъпителната вноска се внася от всяка банка еднократно в срок 30 дни от датата на вписването ѝ в търговския регистър и е в размер 1% от регистрирания капитал, но не по-малко от 100000 деноминирани лева. Тази норма кореспондира с нормата на чл. 23, ал. 2 ЗБ за минимално необходимия внесен капитал при учредяване на банка. Годишната премийна вноска е в размер на 0,5% от общия размер на т. нар. влогова база, определена към 31 декември на предходната година. Влоговата база се определя като се съберат всички влогове, привлечени от банката, с изключение на влоговете, посочени в чл. 5, ал. 1, т.т. 6 — 13 ЗГВБ (това са например влоговете на банките, когато са направени от тяхно име и за тяхна сметка; влоговете на небанковите финансови институции по смисъла на Закона за банките и др.).

Анализът на закона показва, че при формиране на влоговата база не се изключват всички влогове, върху които не се простира гаранцията на ЗГВБ. Например влогът на лице, което е член на управителния орган на банката не се ползва със защита, но той се има предвид при формирането на влоговата база.

Във връзка с данъчното облагане на банката трябва да се отбележи, че първоначалните и годишните премийни вноски се отчитат като счетоводни разходи, т. е., с тях се намалява финансовият резултат на банката преди данъчното ѝ облагане.

Задълженията за двата вида вноски са публичноправни парични задължения, които са невъзстановяеми. От тази гледна точка те се приближават до данъчните задължения¹⁷. Разликата е, че данъците са бюджетни приходи, докато вноските на банките постъпват в приход на един извънбюджетен фонд¹⁸.

Най-съществената последица, с която е скрепено неплащането на изискуема вноска, е посочена в чл. 19 на ЗГВБ: в случай че

банка в срок от три месеца не плати изискуемата вноска, управителният съвет на фонда уведомява БНБ за предприемане на мярката по чл. 21, ал. 2 ЗБ — отнемане на лицензията за банкова дейност.

Предмет на нормативна регламентация са и условията и реда за плащането на суми по гарантираните влогове, като правилата за това се съдържат освен в ЗГВБ и в Наредба № 23 на БНБ.

Фондът изплаща задълженията на съответната банка към нейните вложители до гарантираните размери, когато БНБ е отнела издадената лицензия за банкова дейност. Условията за отнемане на вече издадена лицензия са посочени в чл. 21 и чл. 22 от Закона за банките, както и в Наредба № 2 на БНБ от 11 февруари 1993 г. за разрешенията (лицензиите), издавани от БНБ (ДВ, бр. 29 от 1993 г.).

Гарантираните размери се изплащат чрез търговска банка, определена от управителния съвет на фонда. Правилата за избор на обслужваща банка са посочени в чл. 5 от Наредба № 23 на БНБ.

Изплащането на суми от фонда започва най-късно 45 дни от датата на решението на Централната банка, с което е отнета лицензията за банкова дейност.

Възприето е правилото влоговете в чуждестранна валута да се изплащат в левове по курса на БНБ в началния ден на изплащане на гаранцията.

С оглед създаване на равнопоставеност между титулярите на валутни влогове и притежателите на влогове в лева, според мен е необходимо да се предостави възможност за избор, а именно — притежателите на влогове във валута да избират дали да получат сумата във валутата на влога или в лева.

Трябва да се отбележи, че за вземанията си над полученото от фонда вложителите се удовлетворяват от имуществото на банката.

ЗГВБ предвижда суброгация на фонда в правата на вложителите от датата на отнемане на банковата лицензия. Интерес представлява разпоредбата на чл. 24, ал. 2 ЗГВБ, а именно, че фондът не дължи лихви по гарантираните суми.

Направеният най-общ анализ на българското законодателство в областта на защитата на влоговете в банките налага извода, че в общи линии нормативната уредба на тази материя у нас е

изградена върху принципните положения в тази област, залегнали в основата на актовете на Европейския съюз и на страните с развита банкова система.

Нормите на ЗГВБ се приближават плътно до механизма за защита на влоговете в банките при т. нар. „английски“ модел на защита, като същевременно се отдалечават от „немския“ модел.

Смятам за необходимо при бъдещи законодателни промени с оглед подобряване на функционирането на българската банкова система, да се възприемат и предложенията *de lege ferenda*, които се правят в хода на изложението.

¹ DASSESSE, M. and S. Isaacs QS, G. Penn. EC Banking Law. London-New York-Hambourg-Hong Kong, 1994, p. 365.

² ДИМИТРОВ, В. Въведение в банковото право. С., 1996, с. 164.

³ По смисъла на Директива 94/19 ЕЕС влог е всеки остатък, който е резултат от средства, внесени по сметка, или от временни положения, произтичащи от обичайните банкови сделки, които средства банката е длъжна да плати обратно съгласно приложимите законови или договорни условия, както и всяко задължение, удостоверено със сертификат, издаден от банката.

⁴ DASSESSE, M. and S. Isaacs QS, G. Penn. Op. cit., p. 366.

⁵ За повече подробности относно защитата на влоговете във Великобритания вж ДИМИТРОВ, В. Цит. съч., с. 168 — 173.

⁶ SCHNEIDER, H. and H.-Jurden Hellwig, D. Kingsmann. The German Banking System. Frankfurt am Main, 1986, p. 46.

⁷ По-подробно за гарантирането на влоговете в Германия вж ДИМИТРОВ, В. Цит. съч., с. 173 — 180.

⁸ Обн., ДВ, бр. 49 от 1998 г., посл. изм., бр. 54 от 1999 г.

⁹ Обн., ДВ, бр. 12 от 1999 г.

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 46 от 1996 г. и отменен с § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗГВБ.

¹¹ ДИМИТРОВ, В. Цит. съч., с. 313.

¹² Обн., ДВ, бр. 52 от 1997 г., посл. изм. и доп., бр. 54 от 1999 г.

¹³ Например във Великобритания обект на защита са само влогове в английски лири, а в Чехия — само в чешки крони, т. е., принципът е гарантиране единствено на влоговете в съответната национална валута.

¹⁴ Обн., ДВ, бр. 48 от 1998 г.

¹⁵ ЗЛАТАРЕВ, Е. и В. Христофоров. Финансово право на НРБ. С., 1983, с. 67 — 74.

¹⁶ За повече подробности вж ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив., Д. Костов и Д. Хрусанов. Административно право на Република България. С., 1993, с. 87 — 90.

¹⁷ СТОЯНОВ, П. Данъчно право. С., 1994, с. 19 — 26.

¹⁸ ДИМИТРОВ, В. Цит. съч., с. 190 — 191.

ПРАВЕН РЕЖИМ НА ГАРАНТИРАНЕТО НА ВЛОГОВЕ В
ТЪРГОВСКИТЕ БАНКИ
(LEGAL REGIME OF DEPOSIT GUARANTEE
IN COMMERCIAL BANKS)

Author(s): Kostadin Shkretov

- **Keywords:** Deposits Guarantee in Bank Act; protection of deposits
- **Summary/Abstract:** The present work examines the legal regime for the protection of deposits in the EU and the current legislation in Republic of Bulgaria. Special attention is paid to the Deposits Guarantee in Banks Act. The author says that it is necessary to conclude that the regulatory framework of this matter in our country is build on the principles in this area, which are the basis of acts of the EU and the countries with a developed banking system.

TRANSLITERATED REFERENCES
NOT WRITTEN IN THE ROMAN SCRIPT

- ДИМИТРОВ, В. Въведение в банковото право. С. (DIMITROV, V. Vavedenie v bankovoto pravo. S.), 1996
- ЗЛАТАРЕВ, Е. и В. Христофоров. Финансово право на НРБ. С. (ZLATAREV, E. i V. Hristoforov. Finansovo pravo na NRB. S.), 1983
- ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив., Д. Костов и Д. Хрусанов. Административно право на Република България. С. (DERMENDZHIEV, Iv., D. Kostov i D. Hrusanov. Administrativno pravo na Republika Bulgaria. S.), 1993
- СТОЯНОВ, П. Данъчно право. С. (STOYANOV, P. Danachno pravo. S.), 1994