

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ САНКЦІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

## ADMINISTRATIVE-LEGAL SANCTIONS IN LEGISLATION OF UKRAINE

Устименко Є.В.,

здобувач

*Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Статтю присвячено спробі виділення ознак та формулюванню визначення поняття «адміністративно-правові санкції». Ознаки адміністративно-правових санкцій виділяються на основі аналізу актів законодавства у сфері банківської діяльності та законодавства про захист економічної конкуренції. Серед таких ознак зазначаються єдина процедура застосування як заходів юридичної відповідальності, так і інших примусових заходів, однакові підстави застосування, регулювання їх одними нормативно-правовими актами тощо.

**Ключові слова:** адміністративно-правові санкції, заходи впливу, адміністративний примус, адміністративна відповідальність, адміністративне провадження.

Статья посвящена попытке выделения признаков и формулированию определения понятия «административно-правовые санкции». Признаки административно-правовых санкций выделяются на основе анализа актов законодательства в сфере банковской деятельности и законодательства о защите экономической конкуренции. Среди таковых выделяются единая процедура применения как мер юридической ответственности, так и других принудительных мер, одинаковые основания применения, регулирования их одними нормативно-правовыми актами и т. п.

**Ключевые слова:** административно-правовые санкции, меры воздействия, административное принуждение, административная ответственность, административное производство.

The article is an attempt to single out and formulate definition of concept «administrative-legal sanctions». Characteristic features of administrative-legal sanctions are singled out on basis of analysis of legislation acts in sphere of banking activity and legislation concerning protection of economic competition. Single procedure of application of juridical liability as well as other coercive measures, same grounds of application, their regulation by same normative-legal acts and others are mentioned among these characteristic features.

**Key words:** administrative-legal sanctions, influence measures, administrative coercion, administrative liability, administrative proceeding.

**Актуальність теми.** Аналіз чинного законодавства у різних сферах суспільних відносин, де здійснюється державне регулювання, показує, що суб'єкти владних повноважень наділені широкими повноваженнями щодо застосування до осіб, що вчинили різноманітні правопорушення, заходів впливу різної правової природи. Значна частина таких заходів впливу відноситься до заходів юридичної відповідальності, однак решта за своїми характеристиками такими не є. Відтак виникає проблема обґрунтування теоретичної конструкції, в рамках якої можна було б поєднати і заходи юридичної відповідальності, і інші заходи впливу владного характеру, що застосовуються за вчинення різноманітних правопорушень.

Проблемам санкцій у праві присвячений доволі значний обсяг наукової літератури, що обумовлено великою різноманітністю думок щодо природи санкцій та їх місця у механізмі правового регулювання. Фундаментальні основи вчення про санкції у праві були закладені ще у 60–80 роках минулого сторіччя у працях О.Е. Лейста, Б.Т. Базилева, С.М. Братуся, А.В. Малько та багатьох інших. Але слід зазначити, що у галузевих правових науках склалися дещо відмінні від загальнотеоретичних уявлення про зміст та призначення санкцій. В адміністративному праві санкції розглядаються, як правило в контексті юридичної, переважно адміністративної відповідальності. Саме таким аспектам присвячена значна кіль-

кість робіт таких відомих українських учених, як І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, Р.В. Миронюк, А.О. Миколенко та багатьох інших.

У той самий час значна частина заходів примусового характеру, які не відносяться до заходів юридичної відповідальності, але за всіма характеристиками відповідають базовим положенням вчення про санкції у праві, залишаються поза увагою науковців.

**Метою** даної статті є спроба обґрунтувати необхідність запровадження в науковий обіг категорії, яка б охоплювала існуючі у чинному законодавстві заходи владного впливу, які застосовуються органами виконавчої влади та іншими уповноваженими суб'єктами в адміністративному порядку за різноманітні правопорушення.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб більш чітко показати сутність досліджуваного питання, розглянемо два яскравих приклади.

Відповідно до статті 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [1] у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього закону, банківського законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, нормативно-правових актів Національного банку України, його вимог, встановлених відповідно до статті 66 цього

закону, або здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, застосування іноземними державами або міждержавними об'єднаннями або міжнародними організаціями санкцій до банків чи власників, істотної участі у банках, що становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню або рівню такої загрози має право застосувати заходи впливу, до яких належать:

- 1) письмове застереження;
- 2) скликання загальних зборів учасників, ради банку, правління банку;
- 3) укладення письмової угоди з банком, за якою банк чи визначена угодою особа зобов'язується вжити заходів для усунення порушень, поліпшення фінансового стану банку, підвищення ефективності функціонування та/або адекватності системи управління ризиками тощо;
- 4) зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі;
- 5) встановлення для банку підвищених економічних нормативів;
- 6) підвищення резервів на покриття можливих збитків за кредитами та іншими активами;
- 7) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій, у тому числі операцій із пов'язаними з банком особами;
- 8) заборона надавати бланкові кредити;
- 9) накладення штрафів на: керівника банку, власників істотної участі у банку;
- 10) тимчасова, до усунення порушення або скасування заходів впливу, передбачених цією статтею, заборона використання власником істотної участі в банку права голосу придбаних акцій (паїв);
- 11) тимчасове, до усунення порушення, відсторонення посадової особи банку від посади;
- 11-1) позбавлення генеральної ліцензії на здійснення валютних операцій;
- 12) віднесення банку до категорії проблемного або неплатоспроможного;
- 13) відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку.

Порядок застосування заходів впливу (санкцій), передбачених законом, встановлено Положенням про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженим постановою правління НБУ від 17.08.2012 № 346 р. [3].

Згідно з цим Положенням Національний банк застосовує заходи впливу за порушення банками, їх відокремленими підрозділами, філіями іноземних банків, банківськими групами, відповідальними особами банківських груп, іншими учасниками банківських груп чи іншими особами, які є об'єктом перевірки Національного банку згідно із Законом про банки (далі – банки), банківського законодавства або здійснення ризикової діяльності, що загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, або в

разі застосування іноземних санкцій на підставі результатів (матеріалів): інспекційних перевірок діяльності банків; перевірок банків із питань дотримання вимог законодавства з питань фінансового моніторингу (виїзна перевірка, безвізний нагляд із питань фінансового моніторингу); безвізного банківського нагляду за діяльністю банків; аналізу дотримання банками вимог банківського законодавства з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо; перевірок діяльності банків аудиторськими фірмами, які мають право відповідно до законодавства України на проведення аудиторських перевірок банків; перевірок дотримання банками валютного законодавства; контролю за усуненням банками виявлених у їх діяльності порушень, відповідності ділової репутації керівників банків вимогам законодавства України; пропозицій куратора банку.

Відповідно до п. 3.11 Положення про планування та порядок проведення інспекційних перевірок, затвердженого постановою Правління НБУ від 17.07.2001 № 276 (у редакції постанови правління

Національного банку України 13.10.2011 № 366), у разі встановлення за результатами інспекційної перевірки фактів порушення об'єктом перевірки вимог банківського законодавства України, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку, або здійснення ризикової діяльності, що загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів об'єкта перевірки, підрозділ Національного банку, службовець якого був керівником інспекційної групи, готує пропозиції про застосування до об'єкта перевірки адекватних заходів впливу.

І, нарешті, відповідно до п. 3.3 Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженого постановою правління НБУ від 17.08.2012 № 346, рішення про застосування заходу впливу до банку приймає правління Національного банку, комісія Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків, нагляду (оверсайта) платіжних систем, комісія з питань нагляду та регулювання діяльності банків при територіальному управлінні Національного банку або уповноважена посадова особа Національного банку відповідно до цього Положення.

Специфіка застосування НБУ заходів впливу полягає в тому, що у відповідних нормативно-правових актах передбачені властиві кожному виду заходів впливу підстави їх застосування, але не передбачені окремі процедури їх застосування. Виключення складає тільки процедура застосування штрафів до керівників банків відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Ще однією специфічною рисою застосування заходів впливу НБУ є те, що вони застосовуються у процесі здійснення НБУ наглядової діяльності, і ще до прийняття рішення про застосування заходу впливу представник банківського нагляду має підготувати пропозиції щодо застосування адекватного порушенню заходу впливу, його виду та розміру.

Адміністративно-правовий характер заходів впливу є очевидним і не потребує складної аргументації, що підтверджується відповідними науковими працями [4, с. 82–86; 5, с.12]. Але узагальнюючий термін «заходи впливу», використаний у банківському законодавстві, є практично ексклюзивним і в інших актах законодавства зустрічається дуже рідко.

У той самий час ситуація аналогічна наведеній, тобто коли в рамках однакового за змістом адміністративного провадження застосовуються різні за своєю правовою природою заходи, в тому числі і заходи юридичної відповідальності, не є поодиноким.

Ще прикладом можуть бути положення Закону України «Про захист економічної конкуренції» [2]. Відповідно до статті 48 цього Закону за результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції органи Антимонопольного комітету України приймають рішення, в тому числі про: визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; зобов'язання органу влади, органу місцевого самоврядування, органу адміністративно-господарського управління та контролю скасувати або змінити прийняте ним рішення чи розірвати угоди, визнані антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю; визнання суб'єкта господарювання таким, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку; примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку; накладення штрафу; блокування цінних паперів; усунення наслідків порушень законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема усунення чи пом'якшення негативного впливу узгоджених дій, концентрації суб'єктів господарювання на конкуренцію; скасування дозволу на узгоджені дії у разі вчинення дій, заборонених згідно зі статтею 19 цього Закону; оприлюднення відповідачем за власні кошти офіційної інформації Антимонопольного комітету України чи його територіального відділення стосовно рішення, прийнятого у справі про порушення, в тому числі опублікування рішень у повному обсязі (за вилученням інформації з обмеженим доступом, а також визначеної відповідним державним уповноваженим, головою територіального відділення інформації, розголошення якої може завдати шкоди інтересам інших осіб, які брали участь у справі), у строк і спосіб, визначені цим рішенням або законодавством.

У той самий час Законом України «Про захист економічної конкуренції» не встановлено будь-яких особливостей провадження щодо розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції в залежності від характеру застосовуваних заходів.

Як і в попередньому випадку в рамках однотипного адміністративного провадження здійснюється застосування різних за своєю правовою природою заходів, більшість із яких не є заходами юридичної відповідальності. Проте на відміну від банківського

законодавства у законодавстві про захист економічної конкуренції не використовується будь-який узагальнюючий термін для всіх вищеперелічених заходів.

**Висновки.** Проаналізувавши зміст вищезазначених та пов'язаних із ними норм, можна сформулювати низку спільних ознак, властивих переліченим вище адміністративно-правовим заходам, які застосовуються за порушення банківського законодавства та законодавства про захист економічної конкуренції.

Першою характерною ознакою зазначених адміністративно-правових заходів можна вважати те, що всі вони є проявом реакції уповноваженого суб'єкта на вчинення правопорушення певною особою. Без факту правопорушення не може відбуватись їх застосування. Можна сказати, що правопорушення є необхідною підставою застосування цих заходів.

Другою характерною ознакою є те, що всі зазначені заходи реалізуються через процедуру адміністративного правозастосування виключно уповноваженими на те суб'єктами. Тобто їх застосування є проявом реалізації уповноваженим суб'єктом наданих йому владно-виконавчих повноважень, що є підтвердженням адміністративно-правової природи таких заходів.

Третя ознака прямо випливає із другої і полягає в тому, що застосування згаданих вище заходів здійснюється в адміністративно-процесуальній формі. Принцип законності, викладений у частині другій статті 19 Конституції України, вимагає, що всі державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Це положення є прямою вказівкою на необхідність процесуального регулювання правозастосовної діяльності суб'єктів владних повноважень, тобто надання таких діяльності процесуальної форми.

Четверта ознака полягає у наявності у згаданих заходів специфічної мети їх застосування, яка полягає в усуненні причин та наслідків протиправного діяння вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми. Іншими словами, мета їх застосування полягає у відновленні порушеного протиправним діянням правопорядку.

П'ята ознака зазначених адміністративно-правових заходів відображає зміст діяльності щодо досягнення згаданої вище мети їх застосування, а саме, усунення наслідків протиправного діяння, його припинення або покарання правопорушника.

На підставі виділених ознак можна запропонувати ввести до наукового обігу визначення поняття «адміністративно-правова санкція».

Адміністративно-правова санкція – передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми і полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника, і яка застосовується в адміністративному порядку.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5/6. – Ст. 30.
2. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
3. Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства : затв. постановою правління Нац. банку України від 17.08.2012 р. № 346 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 72. – Ст. 2906.
4. Лук'янець Д.М., Власова Т.М. Адміністративно-правова природа заходів впливу НБУ / Д.М. Лук'янець, Т.М. Власова // Запорізькі правові читання: Щорічна міжнар. наук.-практ. конф. 14–15 травня 2010 р.: тези допов. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. – С. 82–86.
5. Власова Т.М. Адміністративний примус у діяльності Національного банку України: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.М. Власова. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2012. – 17 с.