

## ОСОБЛИВОСТІ НАКЛАДЕННЯ ШТРАФУ НАЦІОНАЛЬНИМ БАНКОМ УКРАЇНИ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО БАНКИ І БАНКІВСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ

### FEATURES OF IMPOSING OF A PENALTY NATIONAL BANK OF UKRAINE FOR A VIOLATION OF BANKING LEGISLATION AND BANK ACTIVITY

Надобко С.В.,

*здобувач кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету*

*Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Статтю присвячено дослідженню специфіки накладення Національним банком України особливого виду адміністративного стягнення – штрафу, що застосовується за порушення законодавства про банки і банківську діяльність. Проаналізовано вітчизняне законодавство, що регулює порядок накладення адміністративного штрафу. Автор звертає увагу на необхідність систематизації нормативно-правових актів та ліквідації прогалів у законодавстві.

**Ключові слова:** Національний банк України, державне регулювання, накладення штрафу, банківська діяльність, порушення законодавства про банки і банківську діяльність.

Статья посвящена исследованию специфики наложения Национальным банком Украины особого вида административного взыскания – штрафа, который применяется за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности. Проанализировано отечественное законодательство, которое регулирует порядок наложения административного штрафа. Автор обращает внимание на необходимость систематизации нормативно-правовых актов и ликвидации пробелов в законодательстве.

**Ключевые слова:** Национальный банк Украины, государственное регулирование, наложение штрафа, банковская деятельность, нарушение законодательства о банках и банковской деятельности.

The article is devoted to investigate the specifics of the National Bank of Ukraine imposing a special type of penalty – a fine for violation of the applicable law on banks and banking activities. Analysis of national legislation regulating the procedure for the imposition of an administrative fine. The author draws attention to the need for systematization of legal acts and gaps in the legislation.

**Key words:** National Bank of Ukraine, government regulation, penalty, banking, violations of the law on banks and banking activity.

**Постановка проблеми.** Розвиток ринкової моделі економіки дав поштовх для побудови особливого правового механізму захисту від адміністративних правопорушень у галузі фінансів і підприємницької діяльності, що вимагає комплекс зважених та упорядкованих дій із метою забезпечення економічного добробуту держави. Забезпечення стабільності банківської діяльності – один із головних напрямів державного регулювання, що здійснюється Національним банком України, зокрема шляхом застосування грошових стягнень за порушення законодавства про банки і банківську діяльність.

**Стан дослідження.** Проблеми, пов'язані із застосуванням адміністративного штрафу як особливого виду адміністративного стягнення в межах інституту адміністративної відповідальності, були об'єктом численних наукових досліджень вітчизняних науковців, таких як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, А.Г. Баришніков, Ю.П. Битяк, Д.М. Лук'янець, В.Л. Наумов, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа та інші. Проте незважаючи на великий науковий інтерес та наукові здобутки вчених, можемо звернути увагу на недостатній рівень наукового обґрунтування та дослідження проблем, що виникають у зв'язку із застосуванням адміністративної відповідальності за порушення законодавства про банки і банківську діяльність, зокрема в частині накладення адміністративних стягнень. Саме тому **метою статті** є пізнання та обґрунтування особливих структурних елементів,

що забезпечують стабільність банківської системи в цілому, а також вирішення спірних ситуацій, що виникають у процесі застосування особливого виду адміністративного стягнення – штрафу – за порушення законодавства про банки і банківську діяльність, що застосовується Національним банком України.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективне функціонування банківської системи – необхідна умова розвитку ринкових відносин в Україні, що об'єктивно визначає головну роль центрального банку щодо регулювання банківської діяльності. Національний банк України докладє зусиль для реалізації основної стратегічної мети, визначеної для нього законодавством, – забезпечення стабільності національної валюти шляхом проведення цілеспрямованої монетарної політики, зорієнтованої на макроекономічну стабілізацію та зниження темпів інфляції [1, с. 5].

Окрім цього, важливими елементами нормально функціонування та розвитку банківської системи є забезпечення обігу валютних цінностей, здійснення валютних операцій, відкриття та збереження валютних рахунків як на території України, так і за її межами, проведення готівкових та безготівкових розрахунків, що набуває все більшої актуальності за часів світової фінансової кризи.

Державне регулювання діяльності банків являє собою вплив на діяльність банків, який від імені держави здійснюють уповноважені державні органи, що полягає у здійсненні нормативного регулю-

вання основ їх діяльності, забезпеченні можливості їх функціонування та реалізації безпосереднього регулювання в цій сфері. Державне регулювання банків здійснюється на двох рівнях. Загальне регулювання здійснює Верховна Рада України у формі законів та постанов. Спеціальне регулювання діяльності банків від імені держави здійснює Національний банк [2, с. 73].

Комплекс заходів, спрямованих на державне регулювання банківської діяльності Національним банком України, здійснюється у двох формах: адміністративне та індикативне регулювання. Адміністративне регулювання – це система взаємопов'язаних і взаємообумовлених методів та прийомів регулювання суспільних відносин, які обумовлені характером та сутністю конкретного нормативного припису, що знаходить своє закріплення в адміністративно-правовій нормі, а також способів впливу на волю та поведінку певних суб'єктів. Зокрема, до адміністративного регулювання належить реєстрація банків і ліцензування їх діяльності, встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків, застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру, нагляд за діяльністю банків, надання рекомендацій щодо діяльності банків. Індикативне регулювання охоплює комплекс прийомів щодо встановлення обов'язкових економічних нормативів, визначення норм обов'язкових резервів для банків, встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій, визначення процентної політики рефінансування банків, кореспондентських відносин, управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції, операцій із цінними паперами на відкритому ринку, імпорту та експорту капіталу.

Банківський нагляд є провідником економіко-правових інтересів держави у сфері банківської діяльності. Водночас цілі банківського нагляду є прикладом симбіозу суспільного і приватного інтересу, зокрема забезпечення стабільного функціонування банківської системи та захист інтересів вкладників, кредиторів банків. Превентивний характер цілей банківського контролю покладає на його виконавців обов'язок запобігати правопорушенням у банківській діяльності через загрозу масштабної кризи всієї системи [3, с. 91].

Таким чином, метою банківського нагляду, що здійснюється Національним банком України, є досягнення та реалізація головної цілі банківського регулювання – забезпечення стабільності банківської системи, що включає великий спектр складових елементів, які нерозривно пов'язані між собою та становлять комплексну будову. Проте ст. 67 Закону України «Про банки і банківську діяльність» № 2121-III від 7 грудня 2000 року передбачає, що метою банківського нагляду є стабільність банківської системи та захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках. Вважаємо, що визначення даного поняття є не цілком правильним та об'єктивним, оскільки зміст розкривається через перерахування як головної

мети (стабільність банківської системи), так і допоміжної, що нерозривно пов'язана з попередньою і є її структурним елементом (захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках). Тому доцільніше диспозицію вище передбаченої норми викласти в наступній редакції: «Метою банківського нагляду є стабільність банківської системи, що включає забезпечення обігу валютних цінностей, здійснення валютних операцій, відкриття та збереження валютних рахунків як на території України, так і за її межами, проведення готівкових та безготівкових розрахунків, запобігання правопорушенням у банківській діяльності, а також захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках». Це надасть змогу більш конкретизовано й повно відобразити ступінь значущості та охарактеризувати основні структурні елементи в цілому.

Запобігання правопорушенням у банківській діяльності як структурний елемент стабільності усієї банківської системи посідає особливе місце, що пов'язано зі специфічним механізмом реалізації та здійснюється Національним банком України в особі Голови Національного банку та його заступників, керівників територіальних управлінь та їх заступників чи особами, що їх заміщають в установленому порядку, шляхом застосування заходів впливу у разі порушення законодавства про банки з метою профілактики вчинення нових правопорушень як правопорушниками, так і іншими особами.

Національний банк розглядає справи про адміністративні правопорушення щодо порушення банківського законодавства; нормативно-правових актів Національного банку; у разі здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку; порядку подання фінансової звітності, ліквідаційного балансу та ведення бухгалтерського обліку під час ліквідації банку; у разі незаконного розголошення або використання інформації, що становить банківську таємницю; створення перешкод будь-якою особою для доступу тимчасового адміністратора або ліквідатора до банку, його активів, книг, записів, документів; у разі здійснення банківської діяльності без банківської ліцензії; вимог щодо ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію; порядку реєстрації фінансових операцій, що підлягають первинному фінансовому моніторингу; неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації про фінансові операції, що підлягають первинному фінансовому моніторингу, спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу; у разі невиконання вимог щодо зберігання документів, що стосуються ідентифікації осіб, які здійснюють фінансові операції, та документації щодо проведених ними фінансових операцій; у разі розголошення інформації, яка надається спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу або факту надання такої інформації. За результатами розгляду справи про адміністративне правопору-

шення виноситься постановою про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, а у випадку оголошення усного зауваження чи передачі матеріалів справи прокурору, органу досудового слідства оголошується постановою про закриття справи про адміністративне правопорушення.

Порядок накладення адміністративних штрафів за порушення законодавства про банки і банківську діяльність регулюється Положенням «Про порядок накладення адміністративних штрафів», затвердженим Постановою Правління Національного банку України від 29 грудня 2001 року № 563 (далі – Положення), відповідно до якого штраф накладається на таких осіб:

1) керівників банків (філій іноземних банків), до яких належать голова, його заступники та члени ради банку; керівники філій іноземного банку; голова, його заступники та члени правління (ради директорів) банку; головний бухгалтер банку, його заступники; керівники відокремлених підрозділів;

2) інших осіб, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку, наприклад, власники істотної участі у банку та учасники банківських груп, а також особи, щодо яких є достовірна інформація про здійснення ними банківської діяльності без банківської ліцензії;

3) голову ліквідаційної комісії, ліквідатора;

4) інших відповідальних осіб, залучених до ліквідації банку (наприклад, консультантів, експертів, фахівців із різних галузей);

5) посадових осіб банків (до складу яких належать керівники банків, особи, відповідальні за здійснення сукупності чи окремих заходів із фінансового моніторингу, а також персонал банку, в тому числі члени ради директорів, керівного комітету, комітету з аудиту та експертів, які виконують завдання банку, за винятком працівників банку, праця яких оплачується за погодинними ставками) [4];

6) осіб, які незаконно розголосили в будь-якому вигляді інформацію, що відповідно до закону є об'єктом обміну між банком та Уповноваженим органом, або факт її подання (одержання), якщо ця інформація стала відомою цій особі у зв'язку з її професійною або службовою діяльністю;

7) посадових осіб – юридичних осіб – суб'єктів господарювання, які порушили закони України та нормативно-правові акти Національного банку щодо порядку здійснення операцій з електронними грошима;

8) посадових осіб платіжних організацій, що порушили закони України та нормативно-правові акти Національного банку, які регулюють переказ коштів в Україні;

9) посадових осіб члена/учасника платіжної системи, що порушили закони України та нормативно-правові акти Національного банку, які регулюють переказ коштів в Україні, не повідомили про помилкові/неналежні перекази та суб'єктів цих переказів інших членів/учасників платіжної системи;

10) посадових осіб еквайра та/або емітента, які порушили встановлені Національним банком загаль-

ні параметри моніторингу з метою ідентифікації помилкових та неналежних переказів із застосуванням електронних платіжних засобів;

11) фізичних осіб – підприємців та посадових осіб – юридичних осіб, які є об'єктами нагляду (оверсайту);

12) фізичних осіб – підприємців та посадових осіб – юридичних осіб, які надають послуги платіжної системи без реєстрації платіжної системи в порядку, установленому законами та нормативно-правовими актами Національного банку.

Отже, Національним банком було закріплено на законодавчому рівні вичерпний перелік суб'єктів, на яких може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу за порушення законодавства про банки і банківську діяльність.

Проведення у справах про адміністративні правопорушення характеризується специфічним механізмом. Завданнями Національного банку у справах про адміністративні правопорушення є складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ і накладення адміністративних стягнень. Справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення в 15-денний строк із дня одержання посадовою особою, правомочною розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Протокол про вчинення адміністративного правопорушення складається із зазначенням усіх обов'язкових реквізитів уповноваженою посадовою особою Національного банку або відповідного територіального управління. Уповноважені посадові особи Національного банку, які мають право складати протоколи про адміністративне правопорушення, можна поділити на дві категорії: ті, що мають право оформлювати протоколи внаслідок виконання наглядових та контрольних функцій у межах своєї компетенції (підпункти «а» – «г» п. 4.2 Положення), а також ті, що складають протоколи про адміністративні правопорушення безпосередньо під час проведення відповідних перевірок (підпункти «г» – «е» п. 4.2 Положення). Однак незалежно від того, до якої із груп належить суб'єкт, їх вичерпний перелік також передбачений Національним банком.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито та на засадах рівності всіх громадян. У розгляді справи можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, адвокат, який призначений Центром із надання безоплатної вторинної правової допомоги. Важливо, що посадова особа, яка розглядає справу, установивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, подає до відповідного органу банку пропозицію про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції має бути повідомлено посадову особу, яка її подала. Цікаво, що за своїм змістом пропозиція посадової особи, яка розглядала справу, являє собою вимогу і містить

імперативний припис щодо вжиття певних заходів, оскільки адресат має протягом місячного терміну відвітати щодо вжиття конкретних заходів із метою усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушення.

Щодо справи про адміністративне правопорушення посадова особа виносить одну з постанов – про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу чи про закриття справи про адміністративне правопорушення. Постанову може бути оскаржено в такому порядку: прокурором, особою, щодо якої її винесено; до вищої посадової особи або до місцевого суду, рішення якого є остаточним, що своєю чергою демонструє відсутність можливості апеляційного та касаційного оскарження постанови за справою про адміністративне правопорушення, оскільки підсумок підбивається в рамках провадження в суді першої інстанції – місцевим судом.

Штраф як вид адміністративного стягнення має бути сплачений порушником не пізніше ніж через 15 днів із дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження або внесення на неї подання прокурором – не пізніше ніж через 15 днів із дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. Особа, на яку накладено штраф за вчинення адміністративного правопорушення, сплачує його через банки України. Після перерахування суми штрафу особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, надсилає посадовій особі, яка винесла постанову про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, копію квитанції або іншого платіжного документа про його сплату для внесення до постанови запису про її виконання. Зазначена копія підшивається до справи, яка включає ряд інших документів та зберігається в архіві протягом трьох років.

Під час накладення штрафу враховуються характер учиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність [5].

Аналіз Глави 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині, що закріплює перелік правопорушень у галузі фінансів і підприємницької діяльності, за здійснення яких НБУ має право застосування адміністративного стягнення у вигляді штрафу, дозволяє зробити висновок про широкий спектр відносно визначених санкцій із зазначенням мінімуму і максимуму розміру накладення адміністративного штрафу, що дозволяє в кожному окремому випадку визначити розмір даного виду стягнення з урахуванням вимог ст. 33 КУпАП.

Проте під час розгляду справ за порушення законодавства про банки і банківську діяльність виникають труднощі саме у конкретному визначенні розміру штрафу за однакові діяння, вчинені різними суб'єктами, зокрема за ч. 1 ст. 166-5 КУпАП – від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за ст. 166-7 КУпАП – від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за ст. 166-20 – від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [6].

Причина виникнення суперечностей полягає у конкуренції санкцій статей КУпАП, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність (зокрема, ст. 163-14, 166-5, ч. 3, ч. 4 ст. 166-6, ст. 166-20 КУпАП тощо), та ч. 1 п. 9 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III, яка закріплює граничні розміри накладення штрафів Національним банком, зокрема: на керівників банків у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на власників істотної участі у банку в разі порушення ними вимог щодо порядку набуття або збільшення істотної участі в банку у розмірі до 10% придбаної (збільшеної) частки [7].

Серед видів адміністративних стягнень штраф як вид майнового стягнення має найбільше превентивне, виховне та стримуюче значення, однак у кожному конкретному випадку його застосування особливого значення набуває його розмір, який у кінцевому результаті виражає принцип ефективності санкції як засобу забезпечення законності. Не є секретом, що від того, який розмір стягнення накладено на правопорушника за вчинення правопорушення (сьогодні в рамках цього поняття йде мова також про протиправні дії юридичних осіб) чи делікту (відповідно, ця категорія охоплює фізичних осіб), у кінцевому результаті залежить вплив на свідомість порушника правового примусу (міри впливу) [8, с. 115].

Таким чином, процедура застосування штрафів за порушення законодавства про банки і банківську діяльність характеризується згаданим порядком, що включає ряд особливостей. Зокрема, Національний банк України здійснює наступне: розглядає чіткий перелік справ про адміністративні правопорушення; накладає адміністративне стягнення у вигляді штрафу за порушення законодавства про банки і банківську діяльність лише на вичерпний перелік осіб; має своїм завданням не лише накладення адміністративного стягнення – штрафу, але й складання протоколів про адміністративне правопорушення; визначає вичерпний перелік уповноважених суб'єктів на складання протоколів про адміністративне правопорушення; встановлює граничні розміри накладення грошового стягнення, що не повною мірою відповідає положенням санкцій норм КУпАП, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність; закріплює особливий порядок оскарження постанов, що унеможлиблює апеляційний чи касаційний перегляд рішення; зобов'язує особу, на яку було накладено штраф за вчинення правопорушення, сплатити його розмір через банки України та надіслати посадовій особі, яка винесла постанову про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, документи, що містять відомості про його сплату задля внесення запису до постанови про її виконання; подає до відповідного органу банку пропозицію для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, а також вимагає протягом місяця повідомити про вжиті заходи.

**Висновки.** Аналіз зазначених положень вимагає чіткої конкретизації з метою уникнення суперечностей у процесі правозастосування, а також необхідним є проведення систематизації згаданих нормативно-правових актів задля усунення колізій і прогалин, що сприятиме однаково застосуванню адміністративно-правових норм під час вирішення справ про накладення адміністративних штрафів за порушення законодавства про банки і банківську діяльність Національним банком України, адже розмір штрафу в кожному окремому випадку має від-

повідати характеру вчиненого діяння з урахуванням усіх обставин, що матимуть значення у справі. Тому вважаємо, що необхідно внести зміни до ст. 67 Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо визначення мети банківського нагляду з метою впорядкування понятійно-категоріального апарату, а також впорядкування ч. 1 п. 9 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» в частині визначення граничних розмірів накладення штрафу Національним банком, з урахуванням положень Кодексу України про адміністративні правопорушення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Банківська система України : [монографія] / В.В. Коваленко, О.Г. Коренєва, К.Ф. Черкашина, О.В. Крухмаль. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 5.
2. Плотнікова М.В. Підходи до визначення поняття державного регулювання діяльності банків в Україні [текст] / М.В. Плотнікова // Правовий вісник УАБС. – 2011. – № 1(4). – С. 73.
3. Павленко М. Правова характеристика банківського контролю в Україні [текст] / М. Павленко // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – Юридичні науки 74-76. – 2007. – С. 91.
4. Договір між Україною та Європейським інвестиційним банком про співробітництво та діяльність Постійного представництва ЄІБ в Україні : станом на 4 листопада 2010 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Офіційний вісник України. – 2010. – Ст. 3217.
5. Положення «Про порядок накладення адміністративних штрафів» : станом на 14 січня 2014 р. / Правління Національного банку України. – Офіц. вид. // Офіційний вісник України. – 2002. – Ст. 199.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : станом на 1 лютого 2014 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Ст. 1122.
7. Закон України «Про банки і банківську діяльність» : станом на 11 жовтня 2013 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – Ст. 30.
8. Баришніков А.Г. Адміністративний штраф: концептуальний підхід до оновлення змісту (на прикладі банківської діяльності) [текст] / А.Г. Баришніков // Часопис Київського університету права. Проблеми державного управління та адміністративне право. – 2009. – № 3. – С. 115.