

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО БАНКИ І БАНКІВСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ФІЗИЧНИМИ ОСОБАМИ

Надобко С.В.,
здобувач кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Стаття присвячена виокремленню та характеристиці особливостей провадження у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами, зокрема наводяться як спільні риси, які притаманні будь-якому провадженню у справах про адміністративні правопорушення, так і специфічні – ті, що характерні лише провадженням у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, банківська діяльність, законодавство про банки і банківську діяльність, провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Надобко С.В. / ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАНКАХ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ / Харьковский национальный университет им. В. Н. Каразина, Украина

Статья посвящена выделению и характеристике особенностей производства по делам о нарушении законодательства о банках и банковской деятельности физическими лицами, в том числе приводятся как общие черты, которые присущи любому производству по делам об административных правонарушениях, так и специфические – те, которые характерны только производствам по делам о нарушении законодательства о банках и банковской деятельности физическими лицами.

Ключевые слова: административная ответственность, банковская деятельность, законодательство о банках и банковской деятельности, производство по делам об административных правонарушениях.

Nadobko S.V. / FEATURES OF PRODUCTION ON CASES OF A VIOLATION OF THE LAW ABOUT BANKS AND BANK ACTIVITY BY NATURAL PERSON / V.N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine

Article is devoted to allocation and the characteristic of features of production on cases of a violation of the law about banks and bank activity by natural persons, including are brought as the common features which are inherent in any cases production of administrative offenses and specific – what are characteristic only to affairs productions about a violation of the law about banks and bank activity by natural persons, for example: 1) an order of production on cases of administrative offenses of the legislation on banks and bank activity it is fixed the Administrative Code, and also a number of subordinate normative legal acts; 2) in structure of bodies and public authorized officers to make the protocol on an administrative offense of the legislation on banks and bank activity belong: public officials of law-enforcement bodies, National commission on securities and stock market, bodies of national tax service, National bank of Ukraine, bodies of the state financial control and Fund of guaranteeing deposits of individuals; 3) the protocol on an administrative offense together with appendices goes to body or to the public official to make out case of a violation of the law of banks and bank activity within three calendar days from the moment of the conclusion (refusal of signing) to the protocol and registration; 4) to structure of bodies and public authorized officers to consider cases belong: judges regional, regional in the city, city or city district courts; bodies of the income and collecting; National bank of Ukraine; Fund of guaranteeing deposits of individuals; National commission on securities and stock market; 5) for a violation of the law about banks and bank activity in natural persons punishment in a look to a penalty which size is established by the sanction of concrete article Administrative Code, and also other laws of Ukraine, in particular the Law of Ukraine «About banks and bank activity» is applied.

Key words: administrative responsibility, bank activity, the legislation on banks and bank activity, affairs productions about administrative offenses.

У сучасних умовах банківська діяльність, будучи структурним елементом фінансової системи держави, охоплює досить широкий спектр особливих суспільних відносин, які є об'єктом адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правової охорони, та зумовлює наявність певних особливостей, характерних рис, які виокремлюються і знаходять своє закріплення в процесі притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що відображається у особливостях здійснення того чи іншого провадження, в тому числі щодо особливої категорії суб'єктів адміністративної відповідальності – фізичних осіб.

Питання щодо сутності адміністративного провадження досліджували С. Ю. Беньковський, Є. Ф. Демський, Г. Б. Супрун, Р. Є. Строцький та інші науковці. Стрімкий розвиток економічних відносин перешкоджає бурхливому розвитку юридичної науки, наприклад, як зазначає С. Ю. Беньковський, тільки за останні роки з'явилися провадження у справах про ліцензування діяльності підприємств, оформлення спеціальних економічних зон, приватизацію громадянами житла, землі та ін.

На актуальні проблеми таких проваджень, звертає увагу і О. В. Фазикош, який стверджує, що кожне із цих проваджень має свої особливості, характерні риси, які залежать від виду справи, правового статусу суб'єктів, які беруть участь у процесі [1, с. 202], проте особливості здійснення провадження у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність вченими не розглядалися.

Саме тому, метою статті є виокремлення та характеристика особливостей провадження у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами.

Адміністративна відповідальність, будучи специфічною формою реагування уповноважених державою органів чи їх посадових осіб на суб'єктів, що вчинили адміністративні правопорушення, шляхом застосування в адміністративному порядку заходів матеріального чи морального впливу, відображає матеріально-правові та процесуальні аспекти застосування адміністративно-правових норм, об'єднуючи їх у складну, самостійну систему.

Особливості правопорушень законодавства про банки і банківську діяльність, які вчиняються фізичними особами, зумовлюють і певні особливості здійснення процесуальних дій в рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями 162, 162-1, 162-2, 163, 163-10, 163-12, 163-13, 163-14, 164, 166-5, 166-7, 166-8, 166-20 КУпАП.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення характеризується певною послідовністю та логічністю вчинення окремих дій, об'єднаних у стадії. Під стадією адміністративного провадження розуміється підпорядкована загальній меті цього виду провадження відносно самостійна його частина, яка поряд із загальними завданнями має свої, специфічні, властиві лише їй особливості та завдання, які визначають її зміст та функціональне призначення [2, с. 229].

Специфіка провадження у справах про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність, що вчиняються фізичними особами, полягає, зокрема у наявності інших нормативно-правових актів, які передбачають порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, порядок застосування заходів примусу тощо.

До складу нормативно-правових актів, які на рівні із КУпАП закріплюють правила розгляду справ про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність належать: 1) Інструкція з оформлення органами державної податкової служби матеріалів про адміністративні правопорушення від 28 жовтня 2009 року [3]; 2) Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій від 16 жовтня 2012 року [4]; 3) Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26 березня 2013 року [5]; 4) Положення про порядок накладення адміністративних штрафів від 29 грудня 2001 року [6].

З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок про наявність численної кількості підзаконних актів, які визначають порядок провадження у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами, що суперечить ст. 246 КУпАП, яка закріплює, що порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплюється виключно КУпАП та законами України, адже перераховані акти за своєю природою є підзаконними актами та спрямовані на конкретизацію правових норм закріплених у КУпАП.

Перелік органів та посадових осіб, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність закріплено у ст. 255 КУпАП, які розмежовуються в залежності від вчинюваного правопорушення, зокрема: 1) посадові особи органів внутрішніх справ мають право складати протокол про адміністративне правопорушення за порушення правил про валютні операції (ст. 162 КУпАП); ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 162-1 КУпАП); незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 162-2 КУпАП); порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164 КУпАП); 2) посадові особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку наділені правом на складання протоколу про порушення умов видачі векселів (ст. 163-12 КУпАП); 3) посадові особи органів державної податкової служби – протоколу про порушення умов видачі векселів (ст. 163-12 КУпАП); 4) посадові особи Національного банку України – протоколу про порушення умов видачі векселів (ст. 163-12 КУпАП); порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг (ст. 166-8 КУпАП); 5) посадові особи органів державного фінансового контролю – протоколу про порушення умов видачі векселів (ст. 163-12 КУпАП).

Оскільки, які органи та посадові особи, уповноважені на складання протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 163, 163-10, 163-13, 163-14, 166-5, 166-7, 166-20 КУпАП, законодавцем не визначено, то не зрозуміло, який суб'єкт чи посадова особа, з огляду на зміст норм КУпАП, наділений правом на складання протоколу.

Відповідно до п. 1.3 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку від 26 березня 2013 року у разі виявлення Комісією з цінних паперів та фондового ринку порушень, передбачених статтями 163, 163-10 КУпАП, протоколи про адміністративні правопорушення у межах наданих повноважень мають право складати Голова Комісії, члени Комісії або уповноважені Комісією посадові особи [5].

Відповідно до п. 3.3 Положення про порядок накладення адміністративних штрафів, затвердженого Постановою

Правління Національного банку України від 29 грудня 2001 року, завданнями Національного банку України в справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 163-14, 166-5, 166-20 КУпАП, є складання протоколів про адміністративні правопорушення. Виключний перелік посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність, закріплено п. 4.2 вказаного Положення [6].

Таким чином, на рівні підзаконних актів закріплено категорії органів та посадових осіб, які наділені правом на складання протоколу про адміністративне правопорушення за порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами, що суперечить ч. 2 ст. 245 КУпАП, яка закріплює, що у випадках, прямо передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення можуть складати також посадові особи інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представники органів самоорганізації населення, проте дані випадки передбачені не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, а, отже, під норму ч. 2 ст. 245 КУпАП не підпадають.

При чому, органи чи посадові особи, наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність, закріплені статтями 163, 163-10, 163-13 КУпАП, не містяться ані в КУпАП, ані в підзаконних актах.

У більшості випадків виявлення та фіксація посадовими особами ознак адміністративних порушень законодавства про банки і банківську діяльність здійснюється шляхом реалізації державного впливу та входить до складу обов'язків посадових осіб Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, органів доходів і зборів.

Зокрема, відповідно до ст. 72 Закону України «Про банки і банківську діяльність» Національний банк України має право здійснювати перевірку осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, з метою дотримання законодавства щодо банківської діяльності. При здійсненні перевірки Національний банк України має право вимагати від цих осіб подання будь-якої інформації, необхідної для здійснення перевірки. За наслідками таких перевірок, в разі виявлення ознак адміністративних правопорушень, посадові особи Національного банку України мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема за статтями КУпАП, згаданими у змісті вказаної роботи.

Таким чином, можна зробити висновок, що державне регулювання, яке здійснюється від імені держави уповноваженими на те суб'єктами чи посадовими особами, зумовлює необхідність адекватно реагувати на вчинювані адміністративні правопорушення шляхом застосування процесуальної форми, а, отже, сутність державного регулювання набуває форми приводу до порушення справи про адміністративне правопорушення на рівні із безпосереднім вчиненням адміністративного правопорушення.

Стадія порушення справи про адміністративне правопорушення завершується шляхом надсилання протоколу органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення, зокрема згідно із п. 2.12 Інструкції з оформлення органами державної податкової служби матеріалів про адміністративні правопорушення належно оформлений протокол про адміністративне правопорушення надсилається органу, уповноваженому розглядати адміністративну справу, протягом трьох календарних днів з дня підписання (відмови від підписання) протоколу та реєстрації.

Адміністративні правопорушення, передбачені статтями 162, 162-1, 162-2, 163-12, 164, 166-8 КУпАП, на підставі ст. 221 КУпАП розглядаються суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

Адміністративне правопорушення, передбачене ст. 163-13 КУпАП, на підставі ст. 234-2 КУпАП розглядається органами доходів і зборів. Від імені органів доходів і зборів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право керівники органів доходів і зборів та їх заступники.

Адміністративні правопорушення, передбачені статтями 163-14, 166-5, 166-20 КУпАП, на підставі ст. 234-3 КУпАП розглядаються Національним банком України. Від імені Національного банку України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Голова Національного банку України та його заступники, керівники територіальних управлінь Національного банку України та їх заступники.

Адміністративне правопорушення, передбачене ст. 166-7 КУпАП, на підставі ст. 234-4 КУпАП розглядається Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Від імені Фонду гарантування вкладів фізичних осіб розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право директор-розпорядник Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та його заступники.

Адміністративні правопорушення, передбачені статтями 163, 163-10 КУпАП, на підставі ст. 244-17 КУпАП розглядаються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Від імені Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Голова Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, члени Комісії та уповноважені Комісією посадові особи.

Визначальною стадією провадження про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичних осіб є розгляд справи про адміністративне правопорушення. Вказана стадія умовно поділяється на два етапи: 1) підготовка справи до розгляду; 2) розгляд справи по суті.

За загальним правилом справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення по суті, орган, посадова особа приймає рішення, яке оформлюється у формі постанови. Орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про закриття справи.

Стадії оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність носять загальний характер та підпадають під загальні правила, встановлені в КУпАП для провадженя щодо будь-яких адміністративних правопорушень.

Спільною ознакою провадження у справах про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність є те, що у переважній більшості випадків до винної особи застосовується адміністративне стягнення у вигляді штрафу.

Більше того, у випадках прямо встановлених законодавством України, за органами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність, закріплено право застосувати адміністративне стягнення виключно у вигляді штрафу. Наприклад, згідно із п. 5.2. Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку посадові особи Комісії, яким надано право розглядати справи та накладати адміністративні стягнення, мають право застосовувати лише один із видів адміністративних стягнень, визначених у ст. 24 КУпАП, – штраф.

Проте, при розгляді справ за порушення законодавства про банки і банківську діяльність посадовими особами

Національного банку України виникають труднощі при визначенні розміру штрафу за одні і ті ж самі діяння, вчинені різними суб'єктами, зокрема санкція ч. 1 ст. 166-5 КУпАП передбачає застосування штрафу у розмірі від двох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, ст. 166-7 КУпАП – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, ст. 166-20 – від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Причина виникнення суперечностей полягає у конкуренції санкцій статей КУпАП, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність (зокрема, статті 163-14, 166-5, 166-20 КУпАП тощо), та п. 9 ч. 1 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність», який закріплює граничні розміри накладення штрафів Національним банком України, зокрема на: керівників банків – у розмірі до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; власників істотної участі у банку – у розмірі до 10 відсотків від номінальної вартості придбаної (збільшеної) частки за порушення порядку щодо зміни істотної участі у банку.

Таким чином, адміністративне стягнення у вигляді штрафу за порушення порядку зміни істотної участі в банківській установі, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 73 Закону застосовується у розмірі 10 відсотків від номінальної вартості придбаної (збільшеної) частки, проте згідно зі ст. 166-5 КУпАП, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення банківського законодавства, а, отже, порушення порядку зміни істотної участі в банку в тому числі, штраф накладається у розмірі від двох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Зданого приводу, вважаємо, що на підставі ст. 27 КУпАП штраф накладається у розмірі, встановленому КУпАП та іншими законами України, закріплення розміру штрафу у Законі України «Про банки і банківську діяльність» іншого, ніж в ч. 1 ст. 166-5 КУпАП, не суперечить загальним положенням адміністративного законодавства, проте дозволяє посадовим особам Національного банку України при розгляді справ про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність, обирати розмір штрафу на власний розсуд, що, на нашу думку, є неприпустимим, оскільки на різних осіб за один і той же адміністративний проступок може застосовуватись штраф у різних розмірах, більше того у різних еквівалентах, при чому, мотиви, з яких буде виходити посадова особа при визначенні розміру штрафу не зрозумілі.

Таким чином, до особливостей провадження у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами належать: 1) порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність закріплено КУпАП, а також низкою підзаконних нормативно-правових актів; 2) до складу органів та посадових осіб, уповноважених складати протокол про адміністративне правопорушення законодавства про банки і банківську діяльність, належать: посадові особи органів внутрішніх справ, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, органів державної податкової служби, Національного банку України, органів державного фінансового контролю та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; 3) протокол про адміністративне правопорушення разом із додатками надсилається до органу чи посадової особи, уповноваженої розглядати справу про порушення законодавства про банки і банківську діяльність, протягом трьох календарних днів з дня підписання (відмови від підписання) протоколу та реєстрації; 4) до складу органів та посадових осіб, уповноважених розглядати відповідні справи, належать: судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів; органи доходів і зборів; Національний банк України; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; Національна комісія з цінних паперів та

фондового ринку; 5) за порушення законодавства про банки і банківську діяльність до фізичних осіб застосовується адміністративне стягнення у вигляді штрафу, розмір якого встановлюється санкцією конкретної статті КУпАП, а також іншими законами України, зокрема Законом України «Про банки і банківську діяльність».

Необхідно також зазначити про наявність колізій у процесі правозастосування: 1) наявність численної кількості підзаконних актів, які визначають порядок провадження у справах про порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами, що

суперечить ст. 246 КУпАП, яка закріплює, що порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплюється виключно КУпАП та законами України; 2) конкуренція статей КУпАП, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність (зокрема, статті 163-14, 166-5, 166-20 КУпАП тощо) та п. 9 ч. 1 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» в частині визначення розміру адміністративного стягнення у вигляді штрафу за порушення законодавства про банки і банківську діяльність фізичними особами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Фазикош О. В. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення / О. В. Фазикош // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 1. – С. 202.
2. Іщенко В. В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування : сучасні доктринальні підходи / В. В. Іщенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – 2011. – № 2(21). – С. 229.
3. Про затвердження Інструкції з оформлення органами державної податкової служби матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Державної податкової адміністрації України від 28 жовтня 2009 року № 585 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3577.
4. Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16 жовтня 2012 № 1470 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 87. – Ст. 3558.
5. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26 березня 2013 року № 432 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 42. – Ст. 1513.
6. Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративних штрафів : Постанова Правління Національного банку України від 29 грудня 2001 року № 563 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 5. – Ст. 199.
7. Коваль Л. В. Адміністративне право України. [Курс лекцій] (Загальна частина) / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 208 с.
8. Административное право Украины [2-е изд., перераб. и доп.] / Под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 305 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : [Підруч.] : у 2-х томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 592 с.