

А.В. Пасічник к.ю.н., доценти кафедри кримінально правових дисциплін
Державного вищого навчального закладу Українська академія банківської
справи НБУ

ОКРЕМІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ У БАНКІВСЬКОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті проводиться аналіз адміністративно-правового статусу тимчасового адміністратора та куратора комерційного банку. На підставі результатів такого дослідження виокремлюються їх повноваження, які можуть бути використані з метою вчинення корупційних правопорушень. Автором пропонуються шляхи вдосконалення законодавства, покликані унеможливити корупційні дії вищенаведених осіб.

Ключові слова: банк, корупційне правопорушення, тимчасовий адміністратор, куратор.

Нажаль, початок будь-якої наукової чи практичної праці з корупційної тематики не потрібно розпочинати з обґрунтування актуальності такого дослідження. Безперечно, корупція в Україні набула системного явища. Вона вразила всі гілки влади. Більше того, корупція поширилась не лише в державному секторі, а і заповнила приватноправові відносини. Однак найгірше те, що поширення корупції стало настільки всеосяжним, що вказане явище починає сприйматись суспільством як норма. Наведене дає підстави для розробки і впровадження в законодавство і правозастосовну практику України найрадикальніших і рішучих заходів, покликаних знизити рівень корупційних правопорушень в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

За даними звіту Про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році, підготовленого Міністерством юстиції України, у 2012 році до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення у банківській сфері пригнато лише одну особу. У відкритих

джерелах взагалі відсутня статистична інформація про факти притягнення до кримінальної відповідальності працівників банківських установ за злочини, пов'язані із корупційною діяльністю.

Навряд наведені факти можуть свідчити про відсутність корупції в банківському секторі. Скоріше вона має більш латентний характер. Отже боротьба з корупцією саме у сфері діяльності банків є не лише питанням актуальним, а і потребує навіть більшої уваги правоохоронних органів у порівнянні з іншими сферами суспільної життєдіяльності.

Також варто зауважити, що банківський сектор економіки України діє і розвивається за тими ж принципами правового регулювання, які існують і в інших сферах дії права. Звичайно, є певні особливості, обумовлені характером діяльності банківських установ, однак вони не мають вирішального значення і не призводять до необхідності застосування виключно спеціального інструментарію боротьби з корупційними проявами у банківській сфері. На цій підставі ми робимо висновок, що цілком обґрунтованим є подальше вдосконалення вже існуючих нормативно-правових конструкцій, покликаних усунути явище корупції у суспільстві. Вони можуть набути певної специфіки саме в аспекті їх застосування в банківській сфері, однак мова повинна йти саме про окремі спеціальні риси, а не про необхідність застосування інших форм боротьби з корупцією.

Виходячи із викладеного, звернемося до сучасного антикорупційного законодавства з метою проведення аналізу його ефективності і висунення пропозицій щодо його удосконалення. Такі пропозиції, напевно, будуть мати узагальнюючий характер і можуть бути реалізовані як у сфері банківської справи, так і в інших галузях діяльності суспільства і держави.

Основним програмним документом у сфері боротьби з корупцією в Україні є Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки».

Як вказується у наведеному акті, основними причинами виникнення і поширення корупції в Україні є:

- недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- недосконалість адміністративних процедур (їх відсутність або нечіткість);
- наявність у органів державної влади та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, широкого спектра дискреційних повноважень;
- невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень;
- несприятливий режим підприємницької діяльності та наявність економічних пільг для певних категорій підприємців;
- низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами, щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності;
- толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції;
- сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату.

Спробуємо запропонувати заходи, покликані усунути чи зменшити вплив наведених вище причин на стан корупції в банківському секторі України.

Відповідно до п. 4.4. Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженого постановою правління Національного банку України від 17.08.2012 р. № 346, Національний банк України має право встановити особливий режим контролю за діяльністю банку й усуненням ним допущених порушень, який передбачає обмеження щодо діяльності банку шляхом призначення куратора банку (далі - особливий режим контролю). Згідно п. 4.6. вказаної постанови, куратор банку призначається з числа службовців Національного банку, які мають вищу економічну або юридичну освіту,

досвід роботи на керівних посадах у банку або підрозділі служби банківського нагляду, бездоганну ділову репутацію. А відповідно до п 4.9. Положення, на куратора банку можуть покладатися такі повноваження:

а) здійснювати постійний контроль за проведенням банком операцій;

б) отримувати інформацію та ознайомлюватися з документами щодо проведення банком операцій і визначення рівня ризиків, на які він може наражатися;

в) ініціювати встановлення порядку виконання банком та його відокремленими підрозділами початкових платежів з урахуванням наявності коштів на кореспондентському рахунку і змісту платежів, обрання способів організації управління черговістю початкових платежів (використовуючи засоби системи автоматизації банку, внутрішньобанківської міжфілійної платіжної системи банку, автоматизоване робоче місце “АРМ куратора банку”, призначене для управління початковими платежами банку, що надсилаються до СЕП);

г) ініціювати заборону на використання для розрахунків прямих кореспондентських рахунків;

г) ініціювати переведення банку на модель обслуговування консолідованого кореспондентського рахунку в СЕП, яка дає банку змогу здійснювати початкові платежі від імені відокремлених підрозділів або через внутрішньобанківську міжфілійну платіжну систему;

д) ініціювати проведення нарад з керівництвом банку для отримання пояснень та інформації про вжиття банком заходів щодо усунення порушень і недоліків та забезпечення його фінансової стабільності;

е) бути присутнім на:

загальних зборах акціонерів, на засіданнях ради і правління банку з правом дорадчого голосу;

засіданнях комітетів (в обов’язковому порядку кредитного комітету, комітету з питань управління активами та пасивами, тарифного комітету);

нарадах керівництва, у тому числі щодо реструктуризації зовнішніх зобов'язань банку, та інших структурних підрозділів банку, у тому числі підрозділів внутрішнього контролю та аудиту банку;

переговорах з інвесторами банку з питань продажу чи реорганізації банку, шляхів оздоровлення банку за рахунок коштів учасників;

є) здійснювати контроль за своєчасним виконанням банком вимог (заходів), висунутих (застосованих) Національним банком до банку за результатами його діяльності, у тому числі за виконанням банком плану заходів з фінансового оздоровлення та/або прийнятих у письмовій угоді зобов'язань перед Національним банком;

ж) інформувати керівництво служби банківського нагляду щодо результатів аналізу фінансового стану банку, а в разі виникнення негативних тенденцій і виявлення проблем у його діяльності, які можуть нести загрозу втрати ліквідності й платоспроможності та інтересам кредиторів і вкладників, оперативно готувати обґрунтовані пропозиції щодо подальших наглядових дій за цим банком;

з) виконувати функції, пов'язані зі здійсненням контролю за використанням коштів, отриманих від Національного банку;

и) звертатися до Національного банку з клопотанням про розгляд питання щодо застосування відповідного заходу впливу згідно з вимогами статті 73 Закону про банки до посадових осіб або осіб, які діють за їх дорученням, якщо вони перешкоджають здійсненню функцій куратора банку, зокрема створюють умови, за яких куратор не може повністю або частково здійснювати повноваження, покладені на нього Національним банком;

і) виносити за межі банку копії документів, що можуть свідчити про факти порушення банком банківського законодавства, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку.

Схожа нормативна конструкція міститься у Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Зокрема, у п. 16 ст. 2 наведеного закону вказується, що тимчасова адміністрація – це процедура виведення банку з ринку, що запроваджується фондом стосовно неплатоспроможного банку в порядку, встановленому цим законом. Відповідно до ч. 1 ст. 34 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», фонд розпочинає процедуру виведення неплатоспроможного банку з ринку та здійснення тимчасової адміністрації в банку на наступний робочий день після офіційного отримання рішення Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних.

У статті 37 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» наводяться повноваження уповноваженої особи тимчасового адміністратора:

1) вчиняти будь-які дії та приймати рішення, що належали до повноважень органів управління і органів контролю банку;

2) укладати від імені банку будь-які договори (вчиняти правочини), необхідні для забезпечення операційної діяльності банку, здійснення ним банківських та інших господарських операцій, з урахуванням вимог, встановлених цим Законом;

3) продовжувати, обмежувати або припиняти здійснення банком будь-яких операцій;

4) відмовлятися від виконання або розривати в порядку, встановленому законодавством України, будь-які договори (правочини) за участю банку, які є збитковими чи непотрібними для банку або виконання яких має негативний вплив на фінансовий стан банку;

5) заявляти від імені банку позови майнового та немайнового характеру до суду, у тому числі позови про винесення рішення, відповідно до якого боржник банку має надати інформацію про свої активи;

6) звертатися до правоохоронних органів із заявою про вчинення кримінального правопорушення в разі виявлення фактів шахрайства та інших протиправних дій працівників банку або інших осіб стосовно банку;

7) залучати до роботи у процесі здійснення тимчасової адміністрації за рахунок банку будь-якого службовця, експерта, консультанта в межах кошторису витрат, затвердженого виконавчою дирекцією Фонду. Такі особи можуть бути відсторонені від виконання обов'язків у будь-який час;

8) призначати проведення аудиторських перевірок та юридичних експертиз з питань діяльності банку за рахунок банку в межах кошторису витрат, затвердженого виконавчою дирекцією Фонду;

9) звільняти чи переводити на іншу посаду будь-кого з керівників чи працівників банку, переглядати їх службові обов'язки, змінювати розмір оплати їх праці з додержанням вимог законодавства України про працю;

10) зупиняти розподіл капіталу банку чи виплату дивідендів у будь-якій формі;

11) вчиняти дії, спрямовані на виконання плану врегулювання, відповідно до цього Закону та нормативно-правових актів Фонду.

Навіть поверхневий аналіз повноважень куратора та уповноваженої особи тимчасового адміністратора дають підстави зробити висновок, що ці особи отримують надзвичайно широке коло повноважень щодо розпоряджання активами відповідної банківської установи. Разом з такими повноваженнями вказані посадові особи отримують майже необмежені можливості зловживати своїми службовими обов'язками і здійснювати корупційні правопорушення. Саме тому у ст. 35 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» наводиться перелік вимог і обмежень, які ставляться до уповноваженої особи тимчасового адміністратора. Проте такі вимоги стосуються лише уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Натомість правовий статус куратора банку не містить суттєвих відмінностей від юридичного положення звичайного співробітника Національного банку України. Хоча обсяг отриманих ними повноважень є досить схожим.

Тому за аналогією слід передбачити обмеження щодо діяльності куратора банку. Зокрема, слід нормативно закріпити, що куратору

заборонено: 1) приймати прямо або опосередковано будь-які послуги, подарунки та інші цінності від осіб, заінтересованих у здійсненні будь-яких дій, пов'язаних з діяльністю банку, щодо якого запроваджено куратора; 2) користуватися будь-якими послугами банку, в якому його призначено куратором. Також останню заборону слід поширити і на членів сім'ї куратора.

Однак вважаємо, що вищевказаних нормативних обмежень недостатньо.

Пропонуємо нормативно встановити обов'язок уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб додатково подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру перед початком виконання ним функцій уповноваженої особи і після закінчення їх реалізації. Інформацію в декларації має бути наведено станом на день її складання. Після припинення виконання повноважень уповноваженої особи такі декларації мають бути опрацьовані шляхом застосування арифметичного, логічного та інших видів контролю.

Аналогічне правило слід застосувати і щодо куратора комерційного банку.

Крім того, згідно ч. 1 ст. 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 цього закону (крім кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів), проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто.

Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, яка претендує на зайняття посади, зазначеної в пункті 1 частини першої статті 4 цього закону (крім кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів), зокрема щодо:

- 1) притягнення особи до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення;
- 2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення;
- 3) достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- 4) наявності в особи корпоративних прав;
- 5) стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

Аналогічну спеціальну перевірку слід проводити і щодо посадовців, які виконували обов'язки уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та куратора банку. Однак зміст такої перевірки необхідно скорегувати. Її слід спрямувати на перевірку відомостей, наданих уповноваженою особою тимчасового адміністратора та куратором у деклараціях, які вони мають скласти перед початком і в кінці виконання ними функцій наведених суб'єктів банківських відносин.

Відповідно до п. 5 Порядку проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого указом Президента України від 25.01.2012 р. № 33/2012, спеціальна перевірка проводиться за письмовою згодою кандидата, яка подається разом із заявою про призначення, а в разі конкурсного добору така згода подається протягом трьох днів із дати одержання кандидатом повідомлення про результати конкурсу.

Отже, необхідно передбачити в законодавстві умову, згідно якої уповноважена особа на тимчасову адміністрацію та куратор банку можуть бути призначені виключно після отримання від них згоди на проведення спеціальної перевірки.

Доречи, наведені нормативні конструкції сприятимуть зменшенню ступеня ризику виникнення корупційних правопорушень внаслідок наявності в осіб, уповноважених на виконання функцій держави, широкого спектра дискреційних повноважень. Причому варто відзначити, що згідно указу Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки», широко коло дискреційних повноважень визнається однією із основних причин поширення корупційних діянь.

Переконані, що запровадження у національне банківське законодавство вищенаведених змін дозволить зменшити рівень корупційних правопорушень в банківському секторі економіки України.

В статье проводится анализ административно-правового статуса временного администратора и куратора коммерческого банка. На основании результатов такого исследования, определяются их полномочия, которые могут быть использованы с целью совершения коррупционных правонарушений. Автором предлагаются пути усовершенствования законодательства, призванные предупредить коррупционные действия вышеуказанных лиц.

Summary

This article analyses the administrative legal status of temporary administrator and supervisor of commercial bank. Based on the analysis the author concludes that these individuals receive an extremely wide range of powers to dispose an appropriate bank assets. Together with such powers specified officers receive almost unlimited opportunities to abuse their duties and carry out corruption. That's why the article 35 of Law of Ukraine "The System of Deposit Guarantee" provides a list of requirements and restrictions that apply to the authorized person of the temporary administrator. However, these requirements apply only to the authorized person of the Fund Deposit Guarantee . Instead, the

legal status of the bank supervisor does not contain significant differences from the usual legal position of the ordinary employee of the National Bank of Ukraine .

Therefore, that restrictions are proposed for the bank supervisor by analogy. In particular, we propose to prohibit a supervisor: 1) accept , directly or indirectly, any services , gifts and other valuables from persons interested in taking any action related to the supervising Bank; 2) use any services of the bank where he was appointed as a supervisor. The last ban should be extended to supervisors family members.

It is also proposed to establish legal obligation of the authorized person of the Fund Deposit Guarantee to submit a declaration of assets , income, expenses and financial obligations prior to the performance of the functions of an authorized person and after their implementation. After termination of the powers of an authorized person such declaration shall be processed by applying arithmetic , logical and other controls .

These ways of improving the legislation designed to prevent corrupt practices in banking sphere.

Пасічник, А. В. Окремі аспекти удосконалення боротьби з корупцією у банківському секторі економіки [Текст] / А. В. Пасічник // Правовий вісник Української академії банківської справи. - 2014. - N 1. - С. 17-20.