

ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ НБУ

Постановка проблеми. Одним із найбільш ефективних інструментів регулювання діяльності банків є здійснення Національним банком України банківського нагляду і застосування за його результатами різноманітних заходів впливу до порушників банківського законодавства. Для правильного застосування заходів впливу необхідно мати чітке уявлення про те, що є підставами їх застосування, які юридичні факти повинні мати місце для цього. На жаль, в сучасній літературі з'ясуванню їх характеристик майже не приділялося уваги і **метою статті** є аналіз закріплених у нормативно-правових актах підстав застосування заходів впливу НБУ, виявлення їх особливостей, і на основі цього – формування переліку найбільш яскраво виражених підстав, а також визначення напрямків удосконалення їх правового регулювання.

Якщо застосування заходів впливу НБУ розглядати як специфічні правовідносини, неможливо залишити поза увагою підстави виникнення цих правовідносин, але перш за все треба уявити, що розуміється під поняттям "підстави застосування заходів впливу НБУ".

Виклад основного матеріалу. У філософії підстава визначається як явище, що виступає як необхідна умова, передумова існування якого-небудь іншого явища і яке служить поясненням останнього [8, с. 298].

Як відомо із загальної теорії права, динаміка правовідносин пов'язана з реальними життєвими обставинами, тобто юридичними фактами. Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з настанням якої норма права пов'язує виникнення, зміну, припинення правовідносин [7, с. 352]. Із цього визначення витікає, що юридичний факт складається із двох частин – правової і фактичної. Правова частина – це правова норма, що містить описання конкретних життєвих обставин, а фактична – власне самі конкретні життєві обставини.

Найбільш розробленими в науковому плані є положення про підстави різних видів юридичної відповідальності, але юридичну відповідальність і заходи впливу НБУ споріднює той факт, що вони у своїй основі мають державний примус і викликаються різноманітними протиправними діями різноманітних суб'єктів. З огляду на таку спорідненість, у дослідженні підстав застосування заходів впливу НБУ можна використовувати підходи, аналогічні тим, що використовуються при дослідженні підстав юридичної відповідальності, в тому числі і адміністративної, тим більш що частина заходів впливу НБУ (наприклад, накладення штрафів) за своєю правовою природою якраз і є адміністративною відповідальністю.

Відповідно до зазначеного вище підходу, в науці адміністративного права виділяють фактичні та юридичні (правові) підстави адміністративної відповідальності. Фактичну підставу адміністративної відповідальності складає адміністративне правопорушення (проступок) [2, с. 124]. Юридичні ж підстави адміністративної відповідальності пов'язують з поняттям “склад адміністративного правопорушення (проступку)”. Під складом адміністративного правопорушення (проступку) розуміється сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію або бездіяльність як адміністративне правопорушення (проступок) [2, с. 127].

Проступок є фактом реальної дійсності. Склад проступку, у свою чергу, це логічна конструкція, правове поняття про нього, що відображає суттєві властивості реальних явищ, тобто певних антисуспільних явищ. Законодавець не створює ознак проступків, а лише відбирає з них суттєві, відмінні і конструює склади. Логічна конструкція закріплюється у праві і стає обов'язковою. Перелік закріплених в ній ознак – необхідна і достатня умова для кваліфікації діяння як адміністративного проступку. Реальне діяння тільки тоді вважається проступком, коли воно містить всі названі законом ознаки, відсутність хоча б одного з них означає відсутність складу в цілому [1, с. 218].

Взагалі, у правовій науці панує думка про те, що універсальною підставою юридичної відповідальності є саме склад правопорушення [6, с. 97]. Але досить часто виділяють суб'єктивні підстави юридичної відповідальності (зокрема вину) [4, с. 30] і правосуб'єктні підстави (припускають відповідальність лише по відношенню до певних осіб, що володіють здатністю нести відповідальність за вчинені ними діяння) [3, с. 14]. При цьому слід зазначити, що в кінцевому підсумку все зводиться до елементів складу правопорушення (відповідно суб'єктивної сторони, суб'єкта і т. ін.).

Отже, підстави застосування заходів впливу НБУ можна розглянути крізь призму їх характеристики як юридичних, фактичних, суб'єктивних та правосуб'єктних підстав.

Відповідно до ст. 73 Закону України “Про банки і банківську діяльність” та Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженого Постановою правління НБУ від 28.08.2001 № 369, у разі порушення банками чи іншими особами, які є об'єктом перевірки Національного банку вимог банківського законодавства та нормативно-правових актів Національного банку, або здійснення ними ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, Національний банк застосовує заходи впливу адекватно допущеним порушенням.

З цього положення випливає, що загальними підставами застосування НБУ заходів впливу є:

- порушення вимог банківського законодавства та нормативно-правових актів НБУ (далі – правопорушення);
- здійснення банками ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (далі – ризикова діяльність).

У Положенні про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженому Постановою Правління НБУ від 28.08.2001 № 369 чітко визначені підстави застосування кожного із заходів впливу, причому уважний аналіз змісту цих підстав дає можливість виділити досить специфічні способи їх визначення.

Переважає більшість підстав за своїм змістом є класичними правопорушеннями, об'єктивна сторона яких включає в себе діяння, наслідки та причинно-наслідковий зв'язок між ними. Так, наприклад, підставою застосування такого заходу впливу, як відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку, поряд з іншими, є порушення вимог Закону "Про банки та банківську діяльність" або нормативно-правових актів НБУ, що спричинило значну втрату активів або доходів і настання неплатоспроможності банку. Крім того, правопорушення з формальним складом є виключною підставою застосування заходу впливу у вигляді накладення штрафів на банки.

В окремих випадках підставою застосування заходів впливу може бути юридичний факт, який не належить до жодного із відомих видів підстав. Так, підставою відкликання банківської ліцензії та ініціювання процедури ліквідації банку може бути той факт, що банк не виконав жодної банківської операції протягом року з дня отримання банківської ліцензії. Справа в тому, що це не є правопорушенням в традиційному розумінні. Банк сам вправі вирішувати, здійснювати йому будь-яку діяльність чи ні, тому в даному випадку можна стверджувати про наявність такого виду підстав застосування заходів впливу, як правомірна бездіяльність.

Крім того, зазначений вище захід впливу може застосовуватись у випадках безрезультатності попередніх заходів впливу. Це, наприклад, висновок тимчасового адміністратора про неможливість приведення діяльності банку в правову відповідність вимогам Закону "Про банки та банківську діяльність" та нормативно-правових актів НБУ, або у разі недоцільності виконання плану тимчасової адміністрації щодо реорганізації банку.

Окремі заходи впливу можуть застосовуватись і на підставі юридичних фактів, які прямо не пов'язані з порушеннями банками банківського законодавства або нормативно-правових актів НБУ. Так, наприклад, однією із підстав застосування заходу впливу у вигляді призначення тимчасової адміністрації є арешт керівників банку або визнання їх судом винними у вчиненні злочину.

Застосування частини заходів впливу в багатьох випадках пов'язане з суто правосуб'єктними підставами, тобто із параметрами суб'єкта, до якого вони застосовуються. Так, рішення про примусову реорганізацію банку може бути прийняте, якщо банк за рівнем достатності капіталу віднесений до значно недокапіталізованих або критично недокапіталізованих, і має загальну рейтингову оцінку "4" або "5" за системою CAMELS. До значно і критично недокапіталізованих банків може застосовуватись захід впливу у вигляді заборони надавання бланкових кредитів. Аналогічні параметри використовуються як підстави для застосування заходу впливу у вигляді

скликання загальних зборів учасників банку, спостережної ради банку, правління (ради директорів) банку для прийняття програми фінансового оздоровлення або плану реорганізації банку.

В даному випадку підстави застосування заходів впливу виражені через такі параметри банку, як рівень достатності капіталу та рейтингова оцінка банку за системою CAMELS.

Окремо слід звернути увагу на те, що поряд з іншими підставами, досить часто заходи впливу застосовуються до банків у випадках здійснення ними діяльності з підвищеним рівнем ризику. При цьому підвищений рівень ризику може бути обумовлений як економічними чи організаційними причинами без прямих правопорушень, так і вчиненням відповідних правопорушень. Так, наприклад, НБУ має право видати розпорядження про встановлення підвищених економічних нормативів для банків, що здійснюють операції з високим рівнем ризику. При цьому високий рівень ризику визначається, зокрема, за наявності таких підстав:

- рівень активів з негативною класифікацією становить 60 % і більше від сукупних активів (економічна причина);
- підстави для надання кредитів та здійснення активних операцій, а також рівень контролю за ними є недостатніми (організаційна причина);
- постійне порушення банком нормативу загальної відкритої (довгої/короткої) валютної позиції (правопорушення).

Аналогічні за характером критерії підвищеного рівня ризиковості операцій банку мають місце і при застосуванні такого заходу впливу, як обмеження, зупинення чи припинення проведення окремих видів здійснюваних банком операцій з високим рівнем ризику.

Ще одним видом підстав застосування заходів впливу слід вважати прогноз НБУ щодо можливості вчинення банком порушення банківського законодавства або нормативно-правових актів НБУ в разі вчинення ним певних дій. Так, наприклад, окрім іншого, НБУ має право видати розпорядження щодо зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі, якщо визнає, що виплата дивідендів та розподіл капіталу в будь-якій формі призведе до порушення нормативу адекватності регулятивного капіталу чи нормативу адекватності основного капіталу.

В окремих випадках додатковою підставою застосування заходів впливу є оцінена НБУ можливість усунення відповідного порушення або недоліків у діяльності банку протягом певного часу. Так, додатковою підставою застосування заходу впливу у вигляді письмового застереження є можливість усунення порушення у термін, що не перевищує два місяці.

Таким чином, аналіз юридичних фактів, що є підставами для застосування заходів впливу НБУ, дає можливість зробити висновок про те, що крім правопорушень в традиційному розумінні, такими можуть бути:

- правомірна бездіяльність;
- безрезультатність попередніх заходів впливу;
- характеристики банку, зокрема рівень достатності капіталу та/або рейтингова оцінка банку за системою CAMELS;

- діяльність з підвищеним рівнем ризику, яка обумовлюється економічними чи організаційними причинами або вчиненням правопорушення;
- прогноз НБУ щодо можливості вчинення банком порушення банківського законодавства або нормативно-правових актів НБУ в разі вчинення ним певних дій;
- можливість усунення відповідного порушення або недоліків у діяльності банку протягом певного часу;
- юридичні факти, що прямо не пов'язані з порушеннями банками банківського законодавства або нормативно-правових актів НБУ.

Висновки. Наведений перелік виділених підстав застосування заходів впливу НБУ свідчить про те, що далеко не всі вони відповідають наведеним у статті 73 Закону України “Про банки і банківську діяльність” загальним підставам застосування заходів впливу, що може викликати оскарження рішень про їх застосування на підставі ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З іншого боку, спосіб визначення підстав застосування заходів впливу у Положенні про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства, затвердженому Постановою Правління НБУ від 28.08.2001 № 369, містить досить велику кількість оцінних норм, а також викликає певні труднощі в процесі доказування наявності відповідних підстав.

З урахуванням цього одним із важливих напрямків подальших досліджень має бути удосконалення правового регулювання підстав застосування заходів впливу НБУ з урахуванням використання можливих джерел доказів існування таких підстав.

Список літератури

1. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – М.: БЕК, 1997. – С. 218.
 2. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. – Х.: Одиссей, 1999. – С. 124.
 3. Леськов П. Как защитить интересы предприятия // Бизнес. – 17.01.1995. – № 1. – С. 14.
 4. Малейн Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 30.
 5. Матвеев Г.К. Основания имущественной ответственности частных предпринимателей // Государство и право. – 1993. – № 9. – С. 97.
 6. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 570 с.
 7. Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. – 3-е изд. – М.: Изд-во политической литературы, 1975. – С. 298.
- Отримано 23.11.2005