

УДК 336.711

**О. В. Запотоцька**  
кандидат технічних наук,  
здобувач кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

## ЩОДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Досліджуючи адміністративно-правовий статус Національного банку України, автором висвітлено ряд положень, які в більшій мірі дозволяють розкрити повноваження та компетенцію Нацбанку як публічного органу управління та як центральної фігури в банківській системі України. Разом із тим вважаємо, що для більш ґрунтовного аналізу потрібно дослідити питання адміністративної відповідальності Національного банку України.

Окремі питання адміністративної відповідальності юридичних осіб були предметом наукових пошуків: В.К. Колпакова, В.К. Шкарупи, Ю.П. Битяка, В.В. Богущького, В.М. Гаращука, О.М. Якуби, Д.М. Лук'янеця тощо.

Системні проблеми банківської системи, економіки України і суспільства, які продовжують поглиблюватися, значною мірою зумовлені протиріччям між надзвичайно потужними важелями, сконцентрованими в НБУ, і відсутністю механізмів забезпечення відповідності його діяльності інтересам суспільства. Рішення НБУ через валютний курс, ціни, надійність депозитів та вартість кредитів миттєво та масштабно впливають на рівень життя кожного громадянина і умови бізнесу. Хибне розуміння «незалежності» центрального банку як безконтрольності та безвідповідальності разом зі значним розширенням повноважень, що відбулося останніми роками, становлять величезні ризики та вже призвели до значних фінансових втрат.

Відповідно до ст. 108 Договору про заснування Європейської Спільноти та ст. 7 Протоколу про Статут Європейської системи центральних банків та Європейського Центрального банку (ЄЦБ) визначено незалежність національного центрального банку чи будь-яких членів їхніх органів, уповноважених приймати рішення, здійснюючи повноваження та виконуючи завдання та обов'язки, покладені на них, не належить звертатися по вказівки до інституцій чи органів Спільноти, будь-якого уряду держави-члена чи будь-якого іншого органу чи виконувати їх. Інституції та органи Спільноти і уряди держав-членів беруть зобов'язання шанувати цей принцип і не шукати засобів впливу на членів, уповноважених приймати рішення органів ЄЦБ чи національних центральних банків під час виконання їхніх завдань [1; 2].

Згідно з даним міжнародним принципом діяльності центробанку (НБУ) жоден державний орган чи інституція не мають повноважень для того, щоб проконтролювати ефективність виконання центральним банком своїх завдань, дотримання закону про НБУ. Така недосконалість законодавства, яким урегульовано питання діяльності НБУ, зокрема, визначення критеріїв неякісного та недобросовісного функціонування, створює величезні проблеми в ситуаціях, коли необхідно притягнути НБУ до відповідальності за неналежне виконання чи невиконання своїх завдань та функцій.

Водночас слід відзначити, що на сьогоднішній день відсутні положення, котрі б визначали види проступків, за вчинення яких може наставати відповідальність НБУ як юридичної особи. Таким чином, виникає питання відповідальності НБУ як центробанку за невиконання чи неналежне виконання своїх завдань та функцій, які визначені в Законі України «Про Національний банк України».

Серед науковців немає єдності щодо визначення правової природи та поняття юридичної відповідальності. Розбіжності в поглядах стосуються багатьох сторін цієї проблеми, кожен із науковців звертає увагу у своїх дослідженнях на окремі її аспекти.

С.Н. Братусь визначає юридичну відповідальність як захід державного примусу, як реакцію на вчинене правопорушення, що виражається в осуді правопорушення, у встановленні для правопорушника певних негативних (несприятливих) наслідків у вигляді обмежень особистого або майнового порядку [3, с. 8].

Теоретик О.Ф. Скакун під юридичною відповідальністю пропонує розуміти передбачений законом вид і міру державно-владного (примусового) зізнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення [4, с. 431].

Юридична відповідальність має своєю підставою винне діяння – правопорушення, що являє собою особливу різновидність поведінки людей та інших суб'єктів суспільних відносин. Законом регулюються тільки поступки людей, їхні дії або бездіяльність. Не можуть регулюватися нормами права думки людей або певні риси характеру. Поза своїми діями, як підкреслював Карл Маркс, людина не існує для закону. Якщо ж закон карає

за тенденцію, за образ думок, то він служить знищенню рівності людей перед законом, роз'єднує їх. Закони, які роблять головним критерієм не дії як такі, а образ думок діючої особи – це не що інше, як позитивні санкції беззаконня [5, с. 14].

Пунктом 22 ст. 92 Конституції України, визначено, що діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них, а також засади цивільно-правової відповідальності визначаються винятково законами України. Дані засади закріплені, зокрема, Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом законів про працю і Цивільним кодексом України, іншими законами. Відповідно до ст. 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Тут же передбачено, що юридична відповідальність має індивідуальний характер. Тобто має бути доведена вина у вчиненні правопорушення кожної окремої особи.

З огляду на предмет та об'єкт дослідження розглянемо засади адміністративної відповідальності. На сьогодні існують непоодинокі спроби вчених-адміністративістів надати їй дефініцію.

Так, на думку В.К. Колпакова, адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення.

На погляд В.К. Шкарупи, М.В. Ковалю, О.П. Савчука, Л.П. Самофалова, М.О. Мацелика [7, с. 131], адміністративною відповідальністю є конкретний вид юридичної відповідальності, що встановлений чинним законодавством, обов'язковою формою негативної реакції держави в особі її уповноважених органів (посадових осіб) на протиправні діяння, що мають характер правопорушень.

Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко вважають, що адміністративною відповідальністю є накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [8, с. 170].

На думку І.А. Галагана, адміністративна відповідальність – це застосування у встановленому порядку уповноваженими на те органами й посадовими особами адміністративних стягнень, закріплених у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у скоєнні адміністративних проступків, що містять державне і суспільне їх засудження, осуд їх особистості і протиправного діяння, що виражається в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і які мають на меті їх покарання, виправлення і пере-

виховання, а також охорону суспільних відносин у сфері державного управління [9, с. 10].

О.М. Якуба визначала адміністративну відповідальність як відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, – перед судом за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що виражається в застосуванні до порушників установлених адміністративних санкцій [10, с. 80].

Д.М. Лук'янець адміністративну відповідальність розглядає, як складову частину юридичної відповідальності та визначає, що це відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умови відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинених останніми, передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них адміністративних стягнень у визначеному законом порядку [11, с. 16].

Залежно від суб'єкта адміністративної відповідальності її можуть нести як фізичні особи, так і юридичні особи публічного права. Адміністративну відповідальність юридичних осіб слід розглядати як самостійний вид адміністративної відповідальності. Він тісно переплітається з адміністративною відповідальністю фізичних осіб.

Т.О. Коломонець, досліджуючи поняття адміністративної відповідальності юридичних осіб, зазначає, що в разі вчинення адміністративного правопорушення юридичною особою можливі три варіанти правових наслідків: притягнення до відповідальності самої юридичної особи, як у разі порушення правил містобудування; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної особи, і посадових осіб, як у разі вчинення порушення у сфері обмеження монополізму; притягнення до відповідальності лише посадової особи, як за порушення митних правил [12].

Водночас слід зазначити, що межі можливої адміністративної відповідальності юридичних осіб значно ширші. Так, ст. 44 Закону України «Про охорону культурної спадщини» передбачена відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства про культурну спадщину, а ст. 45 цього Закону передбачений порядок застосування фінансових санкцій за порушення законодавства про культурну спадщину; ст. 14-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено випадки застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі тощо.

НБУ є юридичною особою публічного права і до нього, відповідно, в разі порушення законодавства може застосовуватися адміністративна відповідальність [13].

Таким чином, *адміністративна відповідальність, що застосовується до Національного банку України* – це застосування до Національного банку України як особливого суб'єкта публічного права, який своїми діями чи бездіяльністю вчинив адміністративне правопорушення, яке доведено та визнане на підставі рішення суду, адміністративних санкцій, що тягнуть обтяжливі наслідки майнового та організаційного (правообмежувального) характеру.

До юридичних осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, застосовуються несприятливі заходи майнового та морального характеру.

Статтею 23 Кодексу України про адміністративне правопорушення визначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає можливість застосування адміністративної відповідальності до фізичних осіб та юридичних осіб. Водночас Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено застосування до юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності такого виду адміністративного стягнення, як штраф. Він є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України.

Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено випадки, коли посадові особи НБУ можуть нести адміністративну відповідальність (у даному випадку мова йде про адміністративну відповідальність спеціального суб'єкта адміністративного права – посадову особу НБУ) за такі склади адміністративних правопорушень:

– Ст. 163-3 «Невиконання законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів» передбачає настання адміністративної відповідальності за невиконання керівниками та іншими посадовими особами установ НБУ законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів, перелічених у підпунктах 20.1.3, 20.1.24, 20.1.30, 20.1.31 пункту 20.1 статті 20 Податкового кодексу України [14], що тягне за собою попередження або накладення штрафу в розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за те ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі від

десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– Ст. 163-10 «Порушення порядку внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів» передбачає порушення посадовою особою НБУ порядку провадження депозитарної діяльності, яке призвело до втрати інформації, що міститься в системі депозитарного обліку цінних паперів, а також ухилення від внесення змін або внесення завідомо недостовірних змін до системи депозитарного обліку тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [15].

Водночас слід відмітити, що положення Кодексу України про адміністративні правопорушення не визначають складів адміністративних правопорушень, в яких суб'єктом адміністративної відповідальності виступає безпосередньо не посадова особа НБУ, а сам НБУ, тобто маємо на увазі адміністративну відповідальність НБУ як юридичної особи. У зв'язку з цим складається враження, що законодавець не вважає, що НБУ може нести адміністративну відповідальність та бути відповідачем в адміністративному суді. На нашу думку, існування зазначеної прогалини в адміністративному деліктному законодавстві вкрай ускладнює притягнення НБУ до адміністративної відповідальності. Разом із тим Кодексом адміністративного судочинства передбачено, що НБУ може бути стороною під час розгляду справ адміністративного судочинства.

Варто відмітити, що із самого початку Постановою Президії Верховної Ради України від 20 травня 1999 року «Про Статут Національного банку України» було визначено, що відповідальність НБУ несе за: а) стан грошового обігу і банківської справи України; б) забезпечення сталості власної валюти. Водночас Голова НБУ несе персональну відповідальність за виконання покладених на Національний банк завдань. Тобто за підстави, визначені в пунктах «а» і «б», Голова НБУ також несе відповідальність як особа, яка очолює Правління НБУ.

Статтею 15 Закону України «Про Національний банк України» визначено, що Правління НБУ несе колегіальну відповідальність за діяльність НБУ в межах компетенції членів Правління. Голова Національного банку несе відповідальність за діяльність НБУ перед Президентом України та Верховною Радою України. Зазначене твердження, яке визначене ч. 2 ст. 15 Закону України «Про Національний банк України», дає підстави стверджувати, що юридичну відповідальність за дії НБУ насамперед несе одноособову відповідальність Голова НБУ як особа, яка очолює НБУ та є Головою Правління НБУ, а даний орган відповідає колегіально за прийняті рішення в межах своєї компетенції.

Засади відповідальності Голови НБУ за діяльність НБУ визначаються за умови підзвітності НБУ Президенту України та Верховній Раді України.

Підзвітність означає:

1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови НБУ Верховною Радою України за поданням Президента України;

2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради НБУ;

3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради НБУ;

4) доповідь Голови НБУ Верховній Раді України про діяльність НБУ;

5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі;

6) щоквартальне надання інформації Президенту України, Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності щодо безготівкової емісії у відповідному періоді, а саме: проведення операцій з рефінансування банків; проведення інтервенцій на міжбанківському валютному ринку; проведення операцій на фондовому ринку;

7) НБУ щорічно подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України: до 15 березня – прогнозні монетарні показники на наступний рік; до 1 квітня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України; до 1 вересня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України;

8) подає звітність та надає інформацію органам державної влади та іншим державним органам у випадках, передбачених Конституцією України та Законом України «Про Національний банк України».

На жаль, у Законі України «Про Національний банк України» жодним чином не врегульовано питання щодо підстав та порядку притягнення до відповідальності ні Голову НБУ, ні Правління НБУ, ні НБУ загалом.

Задекларована у ч. 2 ст. 15 Закону України «Про Національний банк України» норма, якою визначено, що Голова НБУ несе одноособову відповідальність за діяльність НБУ перед Президентом та Верховною Радою України, є недіючою, оскільки, по-перше, ст. ст. 85, 106 Конституції України не передбачають повноважень Верховної Ради України та Президента України щодо здійснення контролю за діяльністю центробанку, по-друге, серед підстав звільнення з посади Голови Нацбанку, які чітко визначені в ч. 8 ст. 18 Закону України «Про Національний банк України»,

немає жодної, пов'язаної з негативною оцінкою роботи НБУ.

Отже, можемо, констатувати, що на сьогоднішній день вкрай гостро стоїть питання недостатнього дослідження адміністративної відповідальності НБУ як юридичної особи публічного права. На проблемі відсутності законодавчих норм, якими би вирішувалися питання, що стосуються підвищення відповідальності НБУ за свої рішення, створення умов для дотримання ним законодавчо регламентованого порядку роботи, забезпечення прозорості та прогнозованості прийняття рішень у сфері банківського регулювання та нагляду, підпорядкування цих рішень загальним інтересам держави та розвитку економіки виклали автори проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення прозорості діяльності Національного банку України та підвищення його відповідальності перед суспільством» [16].

Ще одним важливим і принциповим моментом є відсутність норм, тобто нормативної та процесуальної підстав, які б визначали можливість настання адміністративної відповідальності саме за бездіяльність НБУ в банківській сфері, яка настає внаслідок невжиття відповідних заходів та незастосування належних засобів із метою викриття та своєчасного підтримання банків.

### Література

1. Договір про заснування Європейської Спільноти: Конституційні акти Європейського Союзу. – Частина I / Упорядник Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Видавництво «Юстініан», 2005 р. – 512 с.
2. Протокол про Статут Європейської системи центральних банків та Європейського Центрального банку: Конституційні акти Європейського Союзу. – Частина I / Упорядник Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Видавництво «Юстініан», 2005 р. – 512 с.
3. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь. – М. : Юридическая литература, 1976. – С. 8.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] ; пер. з рос. / Скакун О.Ф. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
5. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Прогресс, 1985. – Т. 20. – 580 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 732 с.
7. Шкарупа В.К. Адміністративне право України : [конспект лекцій] / [В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук та ін.]. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2005. – 248 с.
8. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
9. Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дисс. ... на соискание ученой степени доктора юрид. наук / И.А. Галаган – К., 1971. – С. 10.
10. Якуба О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. – М. : Юрид. лит., 1972. – 152 с.

11. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : [монографія] / Лук'янець Д.М. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.

12. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : [підручник для ВНЗ (затв. МОН України)]. – 2-е вид. / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютиков, О.Ю. Меліхова; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. Істина, 2012. – 528 с.

13. Запотоцька О.В. Аналіз теоретичних точок зору щодо відповідальності юридичних осіб у публічному праві / Запотоцька О.В. // Новітні тенденції сучасної юридичної науки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 2–3 грудн. 2016 р.). – Дніпро : ГО «Правовий світ», 2016. – С. 115–117.

14. Податковий кодекс України: Закон України від 2 січ. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

16. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення прозорості діяльності Національного банку України та підвищення його відповідальності перед суспільством [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60241).

#### Анотація

**Запотоцька О. В. Щодо питання адміністративної відповідальності Національного банку України.** – Стаття.

У даній науковій статті здійснено аналіз теоретичних точок зору стосовно адміністративної відповідаль-

ності юридичних осіб. Особливу увагу приділено питанню адміністративної відповідальності Національного банку України. Автором акцентовано увагу на правових прогалинах щодо досліджуваного питання.

*Ключові слова:* банк, Рада Національного банку України, Правління Національного банку України, повноваження, компетенція, порядок створення.

#### Аннотация

**По вопросу административной ответственности Национального банка Украины.** – Статья.

В данной научной статье осуществлен анализ теоретических точек зрения относительно административной ответственности юридических лиц. Особое внимание уделено вопросу административной ответственности Национального банка Украины. Автором акцентировано внимание на правовых пробелах по исследуемому вопросу.

*Ключевые слова:* банк, Совет Национального банка Украины, Правление Национального банка Украины, полномочия, компетенция, порядок создания.

#### Summary

**Zapototska O. V. As to the issue of administrative responsibility of the National Bank of Ukraine.** – Article.

In this scientific article analyzes the theoretical points of view regarding the administrative liability of legal persons. Particular attention is paid to the administrative responsibility of the National Bank of Ukraine. The author accented attention on legal gaps regarding test questions.

*Key words:* bank, the Council of the National Bank of Ukraine, the Board of the National Bank of Ukraine, the powers, competence, order of creation.