Румянцева Е.В.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ

В статье исследуются проблемы и правовые коллизии административной ответственности кредитных организаций за нарушения в сфере банковской деятельности согласно современному законодательству РФ. Выделено проблемное поле в рамках «банковской» административной ответственности за группу правонарушений, установленных ст.15.26 КоАП.

The article studies the problems and legal conflicts of administrative responsibility on the part of credit institutions for violations in the sphere of banking activities under current legislation of the Russian Federation. The problematic field of «banking» of administrative responsibility for a group of offences established by article 15.26 of the administrative code is singled out.

Ключевые слова: *кредитная организация, административная ответственность, классификации видов ответственности кредитных организаций, административная ответственность кредитных организаций, правовые коллизии административной ответственности, административная ответственность должностного лица кредитной организации*

Keywords: *credit organization, administrative responsibility, liability classification of credit institutions, the administrative responsibility of credit institutions, the legal conflict of administrative responsibility, administrative responsibility of the officer of the credit organization.*

Мировой финансово-экономический кризис 2008 – 2010 гг. остро продемонстрировал проблемы в российском банковском секторе и то, насколько сильное влияние они оказывают на состояние различных секторов экономики Российской Федерации. В 2011 г. количество действующих кредитных организаций сократилось на 34 единицы – с 1012 организаций в 2010 году до 978 [1], [2]. В настоящее время посткризисное развитие банковской системы происходит на фоне восстановления финансового положения предприятий в большинстве отраслей экономики и роста платежеспособности населения. В таких условиях важнейшей основой устойчивого развития и дальнейшего эффективного функционирования банковской системы РФ становится согласованная, позиционирующая реальные процессы в экономике, финансах, обществе и объективно ее регулирующая нормативно-правовая база.

Таким образом, особую актуальность представляет не только строгое исполнение законов кредитными организациями, но также укрепление финансовой дисциплины и совершенствование правопорядка регулирующими органами.

Деятельность банковских организаций регламентируется нормами различных отраслей права, но основную роль играют нормы банковского и административного права. Банковская система – это относительно новый объект административно-правового регулирования в РФ, поэтому изучение и анализ административно-правовых аспектов ее функционирования представляется актуальными.

Особо важное значение имеет теоретико-практическое исследование административной ответственности кредитных организаций, проблем привлечения к ней, противоречивости законодательства в обозначенной области. И в первую очередь это связано с тем, что анализ действующего законодательства Российской Федерации и обобщение практики привлечения коммерческих банков к административной ответственности свидетельствуют о коллизионности некоторых положений законодательства.

Рассмотрим прежде всего вопрос о том, за какие правонарушения (либо неисполнение требований законодательства) в Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП) установлена административная ответственность кредитных организаций и их должностных лиц [3]:

1) за осуществление кредитной организацией производственной, торговой или страховой деятельности (ст.15.26 КоАП);

2) за нарушение кредитной организацией установленных Банком России нормативов и

иных обязательных требований в виде штрафов (ст.15.26 КоАП).

Отметим, что с 01.07.2012 Банк России получил право применять штраф, предусмотренный ст.15.36 КоАП, за неисполнение его предписаний, направленных им при осуществлении надзора в национальной платежной системе. Данная статья введена ст.10 ФЗ от 27.06.2011 № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе».

Д.Н. Бахрах подразделяет административную ответственность кредитной организации по субъекту правонарушения на [4] две группы:

1) «банковскую» административную ответственность, где субъектом правонарушения может быть только специальный субъект – кредитная организация или ее должностное лицо;

2) административную ответственность банка как юридического лица. К этой ответственности могут быть привлечены наряду с кредитными организациями другие юридические лица, поскольку сами банки являются юридическими лицами и в случаях, предусмотренных законом, банки, как юридические лица, несут административную ответственность (например, ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; ответственность за нарушение требований пожарной безопасности).

В данной статье исследуем некоторые проблемы и правовые коллизии «банковской» административной ответственности, установленной КоАП за выделенную первую группу правонарушений.

Прежде всего отметим, что выделение таких видов ответственности, как «финансовая», «банковская», «гражданско-правовая», «административная» и т.п., имеет значительный смысл как с теоретической, так и с практической точки зрения. Однако на практике выделение особых видов ответственности уже приводит к ситуациям, когда за одни и те же правонарушения кредитные организации могут быть привлечены, к примеру, к финансовой и административной ответственности.

Исходя из столь развернутой классификации ответственность, предусмотренную Федеральным законом № 86 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [5], следует отнести к административно-правовой. Естественно, что если ответственность носит административный характер, то нормы об ответственности кредитных организаций следовало бы перенести из данного закона в КоАП. Как отмечает М.Г. Кальней, при проведении данной процедуры «в законодательстве можно установить особый порядок проведения проверок Банком России» [6].

Таким образом, чтобы предотвратить возникновение рассмотренной ситуации в дальнейшем, более рационально и грамотно придерживаться менее развернутой классификации видов юридической ответственности кредитных организаций.

Помимо проблем, связанных с классификацией видов ответственности кредитных организаций, можно выделить проблемы терминологические. В частности, можно наблюдать терминологическую коллизию некоторых определений, используемых в ст.15.26 «Нарушение законодательства о банках и банковской деятельности» КоАП РФ. Термин «банк» более узкий по своей сути и содержанию, нежели термин «кредитная организация», используемый в дальнейшей диспозиции рассматриваемой статьи.

Таким образом, исходя из названия статьи субъектом состава данного вида административного правонарушения могут быть только банковские кредитные организации. Само же содержание статьи говорит о том, что субъектом состава рассматриваемого вида административного правонарушения могут быть и кредитные организации в целом. Следовательно, более целесообразно и юридически грамотно ст. 15.26 КоАП РФ перефразировать следующим образом: «Нарушение законодательства о деятельности кредитных организаций». Данной точки зрения придерживается в своем исследовании и Н.К. Джафаров [7]

Как уже было отмечено выше, административную ответственность кредитных организаций регулируют нормы различных отраслей права, которые довольно часто коллизионны по отношению друг к другу.

При сравнении нормативных актов можно наблюдать противоречивость и несогла-

сованность административного (Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 15.26) и финансового законодательства (Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «№ 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 74). В качестве примера рассмотрим правовые коллизии в части наложения штрафных санкций за нарушения кредитными организациями нормативов и иных обязательных требований Банка России. Согласно Федеральному закону штраф налагается на кредитную организацию за совершение следующих деяний: нарушение федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России; непредставление информации; представление неполной или недостоверной информации; неисполнение в установленный Банком России срок его предписаний об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации (Ст.74). Как было рассмотрено выше, КоАП РФ предусматривает наложение штрафа на кредитную организацию в случае нарушения ею установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований.

Таким образом, можно наблюдать существенные отличия прежде всего:

1. В способе выражения денежного взыскания. КоАП РФ выражает размер штрафа в рублях, а Федеральный закон устанавливает зависимость штрафа от минимального размера уставного капитала).

2. В части субъекта – получателя денежного взыскания. Согласно КоАП РФ денежные взыскания перечисляются в государственный бюджет, а по Федеральному закону – в доход Банка России.

3. В размере максимального штрафа. Ст. 15.26 КоАП РФ предусматривает максимальный размер взыскания с кредитной организации в размере 50 тыс. руб. Федеральный закон предусматривает размер штрафа не более 1 процента минимального размера уставного капитала кредитной организации. (В соответствии со ст. 11 ФЗ «О банках и банковской деятельности» минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого банка на день подачи ходатайства о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций устанавливается в сумме 300 миллионов рублей) [8].

Таким образом, размеры взысканий, предусмотренные КоАП РФ, несоизмеримы со взысканиями, предусмотренными Федеральным законом. Можно даже утверждать, что их размеры практически неощутимы для кредитных организаций, следовательно и не могут стимулировать соблюдение административного законодательства, в то время как штрафы по Федеральному закону могут этим стимулом в достаточной степени являться.

4. В процедуре, установленной для привлечения к административной ответственности кредитных организаций. Согласно ст. 15.26 КоАП РФ административный штраф за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности налагается на кредитную организацию на основании ст. 23.1 КоАП РФ только в судебном порядке. Однако, руководствуясь нормами ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России налагает на кредитные организации штрафные санкции за рассматриваемые нарушения. Следовательно, происходит нарушение процедур привлечения к административной ответственности кредитных организаций и, как отмечает М.В. Демьянец, пренебрежение принципом законности юридической ответственности [9].

А.Я. Курбатов [9] акцентирует внимание на противоречиях между Федеральным законом о Банке России и КоАП в части субъектов административного воздействия. По данному Федеральному закону субъектами административного воздействия являются только кредитные организации как юридические лица. Однако по КоАП РФ, поскольку не оговорено иное, субъектами административной ответственности являются и физические лица, и кредитные организации как юридические лица (п. 2 ст. 2.10 КоАП).

Соответственно, штрафы, предусмотренные КОАП, в любом случае могут применяться в отношении должностных лиц кредитной организации как физических лиц.

Упомянутая выше ст. 2.10 КоАП РФ отмечает особый статус юридического лица как субъекта административной ответственности и определяет степень его виновности. Но можно утверждать, что юридическое лицо в данном случае является фикцией. Это связано с тем, что оно способно существовать лишь посредством проекции на определенное должностное лицо, которое обладает правом представлять

интересы данного юридического лица. Следовательно, привлекать к административной ответственности правомерно то должностное лицо, вина которого установлена и дана правовая оценка его действий как представителя юридического лица.

Можно наблюдать слабость, непроработанность и коллизионность законодательства в части административной ответственности должностных лиц кредитных организаций. Фактически эта ответственность вытекает из локальных актов банков, где прописаны функции и должностные компетенции банковских должностных лиц. Данная коллизия ослабляет значимость федерального законодательства, потому что при этом не очерчен перечень должностных лиц, которых касаются его положения.

Согласимся с мнением М.В. Демьянеца [6], предлагающего закрепить в законодательстве перечень должностных лиц кредитных организаций как субъектов административной ответственности, т.е. тех, которые в процессе своей деятельности от имени кредитных организаций осуществляют любые организационно-распорядительные (властные) функции, влекущие за собой соответствующие юридические последствия.

Рассмотренные коллизии отрицательно влияют на правоприменительную практику Банка России и вызывают многочисленные иски кредитных организаций в арбитражные суды об обжаловании действий Банка России.

Подводя итог, следует отметить, что проблемы преодоления правовых коллизий между нормами административного и финансового права остаются по сей день нерешенными. Некоторые авторы предлагают полностью исключить нормы об административной ответственности кредитных организаций из Федерального закона. Однако согласимся с мнением П.С. Веселовского [4] о том, что данный процесс приведет к тому, что меры воздействия, предусмотренные в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», такие, как ограничение операций, меры по финансовому оздоровлению, отзыв лицензии и т.д., за исключением штрафа (несущественного по размерам), не будут применяться к кредитным организациям, потому что они не предусмотрены КоАП РФ.

Рассмотрение проблем и коллизий в нормах административной ответственности кредитных организаций в сфере банковской деятельности имеет огромную теоретическую и практическую значимость, так как разрешение данных споров приведет к оздоровлению российской экономики общества в целом, скорее выведет государство из сложного посткризисного периода.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 «195-ФЗ (ред. от 30.12.2012, с изм. от 17.01.2013) (с изм. и доп., вступившими в силу с 13.02.2013).
2. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм., внесенными Федеральными законами от 22.09.2009 №218-ФЗ, от 30.09.2010 № 245-ФЗ (ред. 25.12.2012).
3. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 года №395-1 (с изм. и доп. от 27.01.2013).
4. *Веселовский П.С.* Автореф. дис.… Финансово-правовое регулирование ответственности за нарушение банковского законодательства. М., 2008.
5. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010.
6. *Демьянец М.В.* Административная ответственность кредитных организаций за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности. М., 2011.
7. *Джафаров Н.К.* Банковское правонарушение как основание юридической ответственности // Закон и право. 2011. № 5.
8. *Кальней М.Г.* О применении санкций к кредитным организациям// Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2007. № 3.
9. *Курбатов А.Я.* Административная ответственность кредитных организаций: разрешение противоречий между Законом о банке России и КОАП // Банковское право. 2012. № 4.
10. Ответственность кредитных организаций: экономико-правовые вопросы банковского надзора//Вопросы экономики и права. 2012. № 43.
11. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2010 году. М., 2011.
12. Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2011 году. М., 2012.