

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА*

© 2012 Г.С. Муфтахетдинова

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: bakaeva22@yandex.ru

Анализируется соотношение банковского и административного законодательства в вопросах ответственности кредитных организаций за нарушение федеральных законов и нормативных актов Банка России.

Ключевые слова: орган банковского надзора, меры принуждения, применяемые к кредитным организациям, ответственность в банковской сфере.

Вопросы эффективности института ответственности кредитных организаций за нарушение банковского законодательства являются актуальными в экономико-правовой теории и на практике. Более чем 20-летний опыт применения Центральным банком Российской Федерации мер воздействия к кредитным организациям согласно нормам банковского законодательства свидетельствует о востребованности как с научно-теоретических, так и правоприменительных позиций доктринального исследования указанного направления банковского регулирования и банковского надзора. Проблема обострилась в 2002 г., когда был принят Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (до этого действовал Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г.) и новый федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, в силу чего обозначилась коллизия в применении мер принуждения к кредитным организациям: мер административного наказания по КоАП или же мер финансово-правового принуждения по Закону о Банке России.

При разрешении указанной коллизии следует учесть международный опыт относительно того, что полномочия надзорного органа по поддержанию правопорядка в деятельности кредитных организаций должны быть направлены на оптимизацию банковской деятельности и достижение целей и задач, стоящих как перед надзорным органом, так и непосредственно перед кредитными организациями. Документы Базельского комите-

та по банковскому надзору “Методология основных принципов эффективного банковского надзора” (Базель, Швейцария, октябрь 1999 г.)¹ в качестве принципа выделяют следующий постулат: “Органы банковского надзора должны иметь в своем распоряжении надзорные меры по осуществлению корректирующего действия в случае невыполнения банками пруденциальных требований (такие, как минимальные коэффициенты достаточности капитала), нарушения регулирующих правил или появления угрозы интересам вкладчиков. В экстремальных ситуациях сюда должна входить способность отзываться банковскую лицензию или рекомендовать ее отзыв” (принцип 22). Обязательными критериями Базельский комитет по банковскому надзору считает положения о том, что надзорный орган должен иметь полномочия, поддержанные юридическими санкциями, предпринимать целый набор исправляющих действий против банков и налагать штрафы на них в зависимости от степени серьезности ситуации.

В числе наиболее важных вопросов развития банковского дела в России, требующих согласованного решения Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, по-прежнему остается необходимость четкого определения сферы и предмета банковского регулирования, задач и полномочий соответствующих органов, конкретных мер ответственности за нарушение требований законодательства². Задачи укрепления правопорядка в банковском деле постоянно требуют совершенствования законодательной и правоприменительной практики с использованием международного опыта³. В рассматриваемом аспекте принципиальное значение имеет принятие законодательных актов, направленных на

* Настоящая публикация не является официальной позицией Центрального банка Российской Федерации по рассматриваемому вопросу и отражает исключительно личную точку зрения автора.

дальнейшее укрепление правовых основ банковской деятельности и предполагающих, в частности, укрепление надзорных и контрольных полномочий Банка России и повышение прозрачности деятельности кредитных организаций⁴. Развитие надзора Банка России требует дальнейшего совершенствования системы обнаружения проблем в деятельности кредитных организаций на ранних стадиях их возникновения и организации системы раннего предупреждения правонарушений. Данная деятельность с позиций мирового опыта требует от Банка России оперативного применения к кредитным организациям адекватных мер воздействия за попытки скрыть реальное положение дел.

Меры воздействия Центрального банка Российской Федерации в отношении кредитных организаций за допущенные ими нарушения федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, непредоставление информации, предоставление неполной или недостоверной информации предусмотрены ст. 74 федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Правоприменительная деятельность Банка России предполагает набор полномочий надзорного органа по надлежащему и оперативному реагированию на правонарушения в банковском секторе. Одним из принципов правового регулирования выступает обеспечение единства прав и обязанностей, одним из признаков правовой нормы является обеспечение ее соблюдения принудительной силой государства, в силу чего имеют научно-теоретическое и практическое значение экономико-правовые вопросы ответственности за несоблюдение или нарушение установленных правил⁵.

В науке финансового и административного права активно разрабатываются проблемы финансово-правовой⁶ и административной ответственности в сфере банковской деятельности⁷. С одной стороны, меры воздействия, применяемые к кредитным организациям Центральным банком Российской Федерации как органом банковского надзора с государственно-властными полномочиями, можно охарактеризовать как финансово-правовое принуждение. По мнению А. А. Гогина, нарушения публичного банковского законодательства являются разновидностями финансовых правонарушений⁸. Вместе с тем по данному поводу существуют и другие мнения. В частности,

В.С. Черников и Е.В. Черникова считают, что «в зависимости от сферы деятельности, в которой кредитная организация допустила нарушение, ответственность ее за это нарушение может носить либо административно-правовой, либо гражданско-правовой характер»⁹.

Банк России вправе привлекать к ответственности виновных в нарушении банковского законодательства: осуществление Центральным банком функций банковского регулирования и банковского надзора предполагает наличие в его компетенции права на применение мер государственного принуждения к нарушителям финансовой дисциплины. С позиции теории принуждения меры воздействия Банка России к кредитным организациям за нарушения банковского законодательства обоснованно подразделяются на предупредительные, пресекательные, наказательные, восстановительные меры¹⁰. Следует отметить, что подобное понимание мер принуждения Банка России к кредитным организациям важно для правоприменительной практики, поскольку нередки случаи административного и судебного обжалования кредитными организациями предписаний территориальных учреждений Банка России о наложенных мерах воздействия, как правило, содержащих требования об устранении выявленных нарушений и наложении штрафа: кредитные организации полагают, что в описанной ситуации имеет место два наказания за одно деяние. Действительно, это недопустимо с позиций экономико-правовой доктрины, но следует заметить, что изложенная аргументация кредитных организаций является ошибочной, поскольку наказанием выступает только штраф, а требование об устранении выявленных нарушений служит восстановительной мерой. Следовательно, в данной ситуации речь идет не о нескольких взысканиях за одно нарушение, а о правомерном и обоснованном сочетании территориальным учреждением Банка России различных видов правового принуждения.

Как уже отмечалось, в связи со вступлением в силу с 1 июля 2002 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях возникла конкуренция норм административного и банковского законодательства по вопросам принуждения. Статьей 15.26 КоАП РФ установлены составы нарушений законодательства о банках и банковской деятельности¹¹. Предусмотрено, что осуществление кредитной организацией производственной, торговой или страховой де-

тельности первоначально влекло в отношении этой организации наложение административного штрафа в размере от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда, а с 2007 г. влечет наложение административного штрафа в размере от 40 тыс. до 50 тыс. руб. (ч. 1). Закреплено, что нарушение кредитной организацией установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований первоначально влекло в отношении этой организации предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 100 до 300 минимальных размеров оплаты труда, а с 2007 г. влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 10 тыс. до 30 тыс. руб. (ч. 2). Действия, предусмотренные ч. 2 указанной статьи, если они создают реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков), первоначально влекли наложение административного штрафа в размере от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда, а с 2007 г. влекут наложение административного штрафа в размере от 40 тыс. до 50 тыс. руб.

К сожалению, правовая политика по использованию мирового опыта об усилении полномочий надзорного органа в банковской системе не получила должной реализации в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Например, в Германии центральные банки земель осуществляют постоянный надзор за кредитными организациями региона, анализируя поступающую отсюда информацию, обязательную отчетность, а также другую документацию банков и со своими заключениями направляют ее Федеральному ведомству по надзору за кредитной системой. Только оно имеет право применять в случае необходимости соответствующие санкции против нарушителей¹². Думается, что существующее право кредитных организаций на судебное обжалование примененных мер воздействия по ст. 74 федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” является вполне достаточной возможностью судебной защиты нарушенных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Кроме того, цели банковского надзора при установлении ответственности за банковские нарушения только в виде административных наказаний (предупреждения и штрафа) не могут быть достигнуты, так как объективно существует потребность в применении предупредительных, пресекающих, восстановительных мер.

Кроме того, представляется небезосновательным обсуждение вопроса о внесении изменений в ст. 15.26. КоАП РФ следующего плана: предусмотреть изменение субъекта ответственности, исключить ответственность юридического лица - кредитной организации и ввести ответственность должностного лица кредитной организации с соответствующим снижением размера штрафа до 50 МРОТ в соответствии с п. 3 ст. 3.5 (“Административный штраф”). К сожалению, до настоящего времени не реализовано положение п. 78 Стратегии развития банковского сектора до 2008 г. о том, что необходимо уточнить полномочия Банка России в области рассмотрения дел об административных правонарушениях в банковской сфере в соответствии с его функциями и полномочиями как органа банковского надзора, а также установить административную ответственность должностных лиц кредитной организации за нарушения, связанные с осуществлением банковской деятельности. Обозначенная позиция приобретает особую актуальность с учетом опыта применения с 24 января 2011 г. в Центральном банке Российской Федерации ст. 15.27 Кодекса Российской Федерации “Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” как к кредитным организациям, так и к должностным лицам кредитных организаций.

В аспекте соотношения мер ответственности кредитных организаций, предусмотренных федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и ст. 15.26 КоАП РФ, важно исследование с позиции введения нормативного акта в действие. Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ “О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” с 1 июля 2002 г. вводится в действие Кодекс и одновременно подлежит отмене ряд нормативных правовых актов либо их отдельных положений. Между тем в числе указанных нормативных правовых актов и их отдельных положений не упомянуты ст. 75 (ныне ст. 74) федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, ст. 20 федерального закона “О банках и банковской деятельности”, соответствующие статьи федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций”. Данная позиция законодателя соответствует пра-

вовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. № 182-О и от 14 декабря 2000 г. № 268-О.

В силу вышеизложенного Банк России продолжает принимать к кредитным организациям соответствующие меры, полномочия по применению которых предоставлены ему федеральными законами “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, “О банках и банковской деятельности”, “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций”. Данное разъяснение содержится в указании оперативно-характера Банка России от 2 июля 2002 г. № 84-Т “О Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях” (опубликовано в “Вестнике Банка России”. 2002. № 38)¹³.

В данном правовом акте Банка России отмечается, что ст. 15.26 КоАП РФ вводит особый состав административного правонарушения - нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, в которой не выделяются специальные субъекты административной ответственности. По мнению Банка России, с учетом п. 2 и 3 ст. 2.1, ст. 2.4 и п. 1 ст. 2.10 Кодекса ст. 15.26 КоАП РФ может применяться как к кредитным организациям, так и к должностным лицам кредитных организаций. Вместе с тем ввиду сохранения действия ст. 75 (ныне ст. 74) федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” Банком России рекомендовано применять меры ответственности, определенные ст. 15.26 Кодекса, при привлечении к административной ответственности должностных лиц кредитной организации с учетом требований ст. 3.4 и п. 3 ст. 3.5 Кодекса. Предложенная в 2002 г. центральным аппаратом Банка России схема действий была затруднительна в силу того, что первоначальная редакция п. 3 ст. 3.5 КоАП РФ предусматривала размер штрафа на должностных лиц не более 50 минимальных размеров оплаты труда, тогда как санкции первоначальной редакции ст. 15.26 КоАП РФ были значительно выше - от 100 до 300 и от 400 до 500 минимальных размеров оплаты труда.

Ситуация радикально изменилась с принятием федеральных законов от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ¹⁴ и от 28 декабря 2010 г. № 411-ФЗ¹⁵, согласно которым штраф для должностных лиц не должен превышать 50 тыс. руб., и именно в

этих пределах в настоящее время определены санкции ст. 15.26 КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ), что позволяет заявить о сочетании мер финансово-правового принуждения к юридическому лицу - кредитной организации (по ст. 74 федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”) и административной ответственности должностных лиц кредитных организаций (по ст. 15.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Изложенное свидетельствует о гармонизации банковского и административного законодательства в вопросах ответственности кредитных организаций на современном этапе социально-экономического и политико-правового развития.

¹ Неофициальный перевод “Методологии основных принципов эффективного банковского надзора” Базельского комитета по банковскому надзору представлен Банком России в “Вестнике Банка России”. 2002. № 23.

² Современное состояние и перспективы развития правового обеспечения банковской деятельности: резолюция II Всерос. банк. форума [22-23 нояб. 2001 г., г. Нижний Новгород] // Аналит. банк. журн. 2001. № 12 (79). С. 36-37.

³ См.: О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации: заявление Правительства Рос. Федерации и Центрального банка Рос. Федерации [от 30 декабря 2001 г.] // Вестн. Банка России. 2002. № 5; О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года: заявление Правительства Рос. Федерации и Центрального банка Рос. Федерации [от 5 апр. 2005 г. № 983п-П13, № 01-01/1617] // Вестн. Банка России. 2005. № 19; Стратегия повышения конкурентоспособности национальной банковской системы Российской Федерации: [одобрена на XVI Съезде Ассоциации российских банков в апреле 2005 г.] // Вестн. Ассоциации рос. банков. 2005. № 9; О Стратегии повышения конкурентоспособности национальной банковской системы РФ: письмо Банка России от 27 июля 2005 г. № 04-15-4/3143. Доступ из справ.-правовой системы “ГАРАНТ”.

⁴ См.: Голубев С.А., Гузнов А.Г. Изменения банковского законодательства России: важный этап совершенствования системы банковского надзора // Деньги и кредит. 2001. № 9; Голубев С.А. Актуальные вопросы правового регулирования банковской деятельности // Деньги и кредит. 2005. № 3; Материалы с Совещания руководителей юридических служб территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации // Деньги и кредит. 2005. № 10. С. 72-73; Гузнов А.Г. Применение Банком России мер принуждения к кре-

дитным организациям: правовые аспекты // Деньги и кредит. 2005. № 12. С. 30-40.

⁵ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 622-633; Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 166-170.

⁶ См.: Карасева М. В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Государство и право. 2003. № 12. С. 5-13; Крохина Ю.А. Финансовое правонарушение: понятие, состав и санкции // Финансовое право. 2004. № 3; Саттарова Н.А. Теоретические вопросы финансово-правового принуждения // Финансовое право. 2005. № 4; Мусаткина А.А. Финансовая ответственность как вид юридической ответственности // Журн. рос. права. 2005. № 10; Журавлева О.О. К вопросу о правовой природе финансовой ответственности // Юрист. 2003. № 12.

⁷ См.: Алексеева Д., Пыхтин С. Административная ответственность банков по новому КоАП РФ // Законность. 2002. № 8,9; Приданникова М.А. О некоторых вопросах толкования и применения статьи 15.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юрист. 2005. № 12; Коробова Т.Л. Понятие и признаки административного правонарушения в финансовой сфере // Финансовое право. 2005. № 6; Оксюк Т. Банк России штрафует кредитные организации // Бизнес-адвокат. 2005. № 24; Онуфриенко Н.В. Цель наложения штрафа может быть различной // Юрист. 2003. № 7.

⁸ Гогин А. А. К вопросу об ответственности за нарушения банковского законодательства // Банк. право. 2005. № 3. С. 14.

⁹ Черников В.С., Черникова В.Е. Ответственность кредитных организаций за нарушение банковского законодательства // Современное право. 2001. № 4. С. 7-10.

¹⁰ См.: Гузнов А.Г. Убеждение и принуждение в системе обеспечения деятельности Банка России // Банк. право. 2011. № 2; Его же. Применение Банком России мер принуждения к кредитным организациям: правовые аспекты // Деньги и кредит. 2005. № 12. С. 30-40; Пастушенко Е. Н. Актуальные вопросы правового регулирования ответственности за нарушение банковского законодательства // Правоведение. 2002. № 5. С. 146.

¹¹ См.: Приданникова М. А. Кредитные организации как субъект административных правонарушений // Банк. право. 2005. № 5. С. 48-51; Гейвандов Я. А. Юридическая ответственность кредитных организаций за нарушения федерального банковского законодательства // Государство и право. 2005. № 9. С. 44-52; Алексеева Д., Пыхтин С. Административная ответственность банков по новому КоАП РФ // Законность. 2002. № 8; Мелехин А.В. Юридическая ответственность банков // Банк. право. 2005. № 5.

¹² Антипова О.Н., Алпатов С.Б., Ушаков В.А. Реформа системы Немецкого Федерального банка // Банк. дело. 2000. № 11. С. 30-35.

¹³ О спорности подобной позиции Банка России и мнение о приоритете норм КоАП РФ над банковским законодательством см.: Гейвандов Я.А. Указ. соч.

¹⁴ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение: [федер. закон от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ]; [ред. от 18 июня .2011 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 26. Ст. 3089; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4585.

¹⁵ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 411-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 23.

Поступила в редакцию 06.12.2011 г.