



*Пастушенко Е. Н.,
д.ю.н., профессор,
профессор кафедры финансового,
банковского и таможенного права,
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия»*

К ВОПРОСУ О СОЧЕТАНИИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

*Умение соглашать в управлении начала
разных порядков и есть политическая мудрость.
В. О. Ключевский*

За 20 лет рыночных преобразований в России значительное развитие получила теория и практика финансово-правового регулирования банковской деятельности. Опыт правотворчества и правоприменения показывает актуальность проблемы применения мер принуждения в сфере банковской деятельности.

В условиях валютной монополии и монополии на банковскую деятельность в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях 1984 года, в главе 12 «Административные правонарушения в области торговли и финансов» из 29 статей только 3 статьи были посвящены установлению административной ответственности за правонарушения в сфере финансовой деятельности государства: статья 153 «Незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами», статья 154 «Незаконная продажа платежных докумен-

тов, приобретаемых за иностранную валюту без права обращения их в такую валюту», статья 156.1 «Уклонение от подачи декларации о доходах».

Создание двухуровневой банковской системы, отвечающей требованиям рыночной экономики, потребовало от государства адекватных мер по обеспечению должного правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений. В отличие от реакции на нарушения в антимонопольной сфере, когда законодатель в 90-е годы прошлого столетия вносил дополнения в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, законодатель пошел по пути установления финансово-правовой ответственности за нарушения в сфере банковской деятельности. Так, в Законе РСФСР от 2 декабря 1990 года № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», в статье 33 были закреплены полномочия Банка России в рамках надзора. Было установлено, что Банк России вправе давать банкам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства РСФСР о банках и установленных экономических нормативов.

В случае неисполнения предписаний Банка России, а также при выявлении нарушений нормативов, причинивших ущерб банкам и клиентам, непредставления отчетности или представления недостоверной или вводящей в заблуждение отчетности, подведения итогов года с убытками и возникновения в связи с этим угрозы интересам вкладчиков и кредиторов банка, при обнаружении других систематических нарушений Банк России был вправе предъявить учредителям (участникам) банков необходимые требования: о проведении мероприятий по финансовому оздоровлению банка, в том числе по увеличению его капитала и изменению структуры активов; о реорганизации банка; о замене руководителей банка; о ликвидации банка.

Помимо этого Банк России в связи с выявленными в работе банков нарушениями был вправе: взыскать денежный штраф в порядке и размерах, определенных в Уставе Банка России; повысить нормы обязательных резервов для банков, нарушающих установленные экономические нормативы; назначить временную администрацию по управлению банком на период, необходимый для его финансового оздоровления; отозвать лицензию на совершение банковских операций в порядке, предусмотренном статьей 18 Закона РСФСР от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР», что действовало как решение о ликвидации банка.

В Уставе Центрального банка РСФСР, утвержденного Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 июня 1991 года № 1483-1, в статье 24 «Полномочия Банка России по применению к банкам мер воздействия за допущенные нарушения» был закреплён самостоятельный характер деятельности Банка России по применению мер государственного принуждения в связи с выявленными нарушениями. Важно подчеркнуть закрепление законодателем и самостоятельного характера Банка России в вопросах правотворчества по данной проблеме: было предусмотрено, что порядок применения мер воздействия устанавливается Банком России.

В отношении штрафа, носящего финансово-правовой характер, следует подчеркнуть закрепление на тот момент бесспорного характера его взыскания. Было установлено, что в связи с выявленными нарушениями Банк России вправе самостоятельно взыскать с банка за допущенные нарушения штраф в размере одного процента уставного капитала, но не более ста тысяч рублей. Взыскание указанного штрафа Банком России подлежало в бесспорном порядке со счета банка, допустившего нарушения, в течение двух месяцев после направления ему уведомления с изложением оснований для взыскания штрафа. За необоснованное списание средств со счета Банк России должен был уплатить соответствующему банку штраф в размере пяти процентов необоснованно списанной суммы.

Обновление банковского законодательства в середине 90-х годов прошлого века в целом сохранило подход к определению финансово-правовой природы мер принуждения за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности с выделением предупредительных мер, мер пресечения, восстановительных мер и мер наказания. Изменение претерпел размер штрафа и порядок его взыскания. В статье 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» – в редакции Федерального закона от 26 апреля 1995 года № 65-ФЗ и новом Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (статья 74) – величина штрафа составляет до 0,1 и 1 процента минимального размера уставного капитала кредитных организаций, в отличие от бесспорного установлен судебный порядок взыскания Банком России наложенных штрафов.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях 2002 года содержится статья 15.26 «Нарушение законода-

тельства о банках и банковской деятельности», предусматривающая привлечение мировым судьей к административной ответственности кредитных организаций по протоколам об административных правонарушениях, составляемых должностными лицами Центрального банка Российской Федерации. За почти десятилетний срок действия КоАП РФ фактов реализации статьи 15.26 неизвестно, что свидетельствует о востребованности именно финансово-правовых мер принуждения в сфере банковской деятельности.

С 24 января 2011 года вступили в силу поправки в статью 15.27 КоАП РФ «Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», согласно которым Центральный банк Российской Федерации стал органом административной юрисдикции. Правоприменительная практика складывается таким образом, что Банк России вынужден применять меры административного наказания к кредитным организациям даже за технические правонарушения. На устранение возникшего дисбаланса в применении мер принуждения к кредитным организациям направлен законопроект № 591069, внесенный 9 августа 2011 года депутатом Государственной Думы А. Г. Аксаковым.

Законопроект предусматривает дополнение статьи 74 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» весьма важными позициями о самостоятельном характере применения Банком России мер финансово-правовой и административной ответственности, недопустимости наказания дважды за одно и то же деяние: «Порядок применения Банком России предусмотренных настоящим Федеральным законом мер к кредитным организациям, допустившим нарушения федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, устанавливается настоящим Федеральным законом и издаваемыми в соответствии с ним нормативными актами Банка России.

В случае применения Банком России мер, предусмотренных настоящим Федеральным законом, к кредитным организациям, допустившим нарушения федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, за эти же нарушения кредитные организации не могут быть привлечены к административной ответственности.

Работники кредитных организаций, являющиеся в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях должностными лицами, привлекаются Банком России к административной ответственности в случае выявления должностными лицами Банка России по результатам проверки кредитной организации административных правонарушений, допущенных указанными работниками кредитной организации, ее филиалов и внутренних структурных подразделений».

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что основными тенденциями развития правоохранительной функции государства в сфере банковской деятельности является определение в качестве основного (базового) элемента юрисдикционного процесса реализации Центральным банком Российской Федерации мер финансово-правового принуждения с подключением в качестве дополнительных мер административной ответственности.