АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАНКАХ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Новиков Ефим Евгеньевич

студент, Московский финансово-юридический университет (МФЮА), РФ, г. Москва

Григорьевич Александр Иванович

научный руководитель, Московский финансово-юридический университет (МФЮА), РФ, г. Москва

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает значительное расширение возможностей административно-юрисдикционнои защиты экономических интересов.

Особого интереса заслуживает ст. 15.26, предусматривающая административную ответственность кредитных организаций за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности. С целью наглядного отображения состояния и возможностей административно-правовой охраны законодательства о банках и банковской деятельности, рассмотрим состав данного правонарушения более детально. Дела о таких правонарушениях представляют определенную сложность, в судебной практике уже возникли затруднения в толковании и применении данной нормы. В этих условиях представляется важной научная оценка исследуемой нормы КоАП РФ, анализ судебной практики по делам об административных нарушениях законодательства о банках и банковской деятельности, выявление путей повышения эффективности административной ответственности за данные правонарушения. Для исследования особенностей рассматриваемой разновидности административных правонарушений важно определение объекта посягательства. Для ответа на вопрос о непосредственном объекте рассматриваемого правонарушения необходимо обратиться содержанию административно-правовой охраны. Административное право является составной частью и, по мнению Ю.А. Тихомирова, ядром публичного права [1]. Именно в нем, с точки зрения ученого, наиболее ярко выражается обеспечиваемый правом публичный интерес, закрепляется статус управленческого аппарата и персонала, проявляются властные начала и реализуются властные полномочия, применяются меры принуждения и т.д. Отсюда непосредственным объектом рассматриваемого правонарушения следует считать не весь порядок банковской деятельности, а именно публичный порядок этой деятельности. В связи с этим следует согласиться с предложением М.А. Приданниковой привести наименование рассматриваемой статьи в соответствие с ее содержанием, изложив его как «Нарушение порядка осуществления банковской деятельности» [2].

Статья 15.26 КоАП РФ предусматривает ответственность сразу по двум составам правонарушения. Первый предусмотрен ч. 1 ст. 15.26 КоАП РФ — осуществление кредитной организацией производственной, торговой или страховой деятельности. Особенностью данного состава является то, что противоправными признаются виды деятельности, запрещенные федеральным законодательством при осуществлении банковской деятельности. Банковская деятельность имеет соответствующие ограничения, вытекающие из самого правового статуса кредитных организаций. Закон о банках запрещает кредитным организациям совмещать банковскую деятельность с производственной, торговой и страховой деятельностью (ч. 5 ст. 5).

Второй состав — нарушение кредитной организацией установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований (ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ). Согласно ст. 62

Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России может устанавливать обязательные к исполнению нормативные акты. Данные указания касаются максимального размера риска на одного заемщика или группы связанных заемщиков; размеров валютного, процентного и иных финансовых рисков; минимального размера уставного капитала для создаваемых кредитных организаций; нормативов ликвидности кредитной организации и др. Статья 15.26 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение кредитными организациями установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований в качестве простого и квалифицированного состава. Состав правонарушения, предусмотренный ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ, сформулирован как формальный, то есть сам факт нарушения соответствующих нормативов и иных требований, установленных Банком России для кредитных организаций, образует оконченный состав рассматриваемого правонарушения.

Часть 3 ст. 15.26 КоАП РФ предусматривает квалифицированный состав данного правонарушения. Для него необходимо не только наличие факта нарушения соответствующих нормативов и требований, установленных Банком России, но и наступление последствий, предусмотренных законом. В качестве последствия закон предусматривает создание реальной угрозы интересам кредиторов (вкладчиков).

Однако закон не определяет понятие, характер и содержание реальной угрозы. Думается, что в подобной ситуации целесообразно дать соответствующие разъяснения в постановлении Пленума Верховного Суда России с тем, чтобы создать определенные ориентиры для судебной практики. Такое мнение уже высказывалось на научном уровне [3]. Особого внимания заслуживает анализ субъективных признаков рассматриваемых правонарушений, это вызвано тем, что они связаны с некоторыми новшествами современного административно-деликтного законодательства, а именно, с понятием юридического лица, содержанием его вины.

КоАП РФ впервые установил административную ответственность юридических лиц (ст. 2.10 КоАП РФ). При этом, законодатель не дает в Кодексе определения данного субъекта административного правонарушения. Определение юридического лица находится в ст. 48 ГК РФ, в которой юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Нельзя не заметить, что в данной норме делается акцент на гражданскую, имущественную ответственность, что, безусловно, не отвечает интересам административно-правового регулирования.

Субъект составов правонарушений, предусмотренных ст. 15.26 КоАП РФ является специальным. В качестве субъекта выступает только кредитная организация. Являясь юридическим лицом, кредитная организация обладает особым, индивидуальным правовым статусом. Статья 1 Закона о банках определяет кредитную организацию как «юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции на основе любой формы собственности как хозяйственное общество». В Законе речь идёт о двух видах кредитных организаций.

Во-первых, это банк, т.е. кредитная организация, которая имеет право осуществлять такие банковские операции как, привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц. Важно отметить, что банки осуществляют указанные операции в совокупности.

Во-вторых, это небанковская кредитная организация, т.е. кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные законом. Кредитные организации вправе осуществлять банковские операции с момента получения лицензии Банка России. Данный момент — это момент возникновения административной деликтоспособности кредитной организации. Кроме того, в рассматриваемой статье КоАП РФ законодатель

говорит о нарушении законодательства о банках и банковской деятельности только кредитными организациями, имеющими государственную регистрацию, лицензию Банка России. Осуществление банковской деятельности без регистрации или без лицензии, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, формирует состав преступления, предусмотренный ст. 172 УК РФ [4].

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения характеризуется умышленной формой вины по отношению к противоправным деяниям, предусмотренным ст. 15.26 КоАП РФ. Однако по отношению к наступлению реальной угрозы интересам вкладчиков (ч. 3 ст. 15.26) возможна неосторожность. Установление вины кредитной организации в нарушении законодательства о банках и банковской деятельности осуществляется с учетом положений ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ о том, что у нее имелись возможности соблюдения требований, за нарушение которых установлена административная ответственность, предусмотренная ст. 15.26 КоАП РФ, но ею не были приняты все зависящие.от нее меры по их соблюдению. При этом необходимо учитывать, что банковская деятельность зачастую связана с определенным риском. Следовательно, в каждом индивидуальном случае следует выяснять вопрос о том, не вышла ли кредитная организация за пределы допустимых рисков, установленных Банком России для данной кредитной организации.

Статья 15.26 КоАП РФ предусматривают один вид административного наказания — административный штраф, размер которого определяется применительно к каждому составу. Судебная практика показывает, что такой меры административной ответственности вполне достаточно. Вместе с тем санкция ч. 3 ст. 15.26 могла быть усилена, поскольку нарушение кредитной организацией нормативов и обязательных требований, установленных Банком России, создают реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков), повышая опасность этого правонарушения. Анализ административной ответственности за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности был бы неполным без характеристики механизма ее реализации. Действующим законодательством рассмотрение дел о правонарушениях, предусмотренных ст. 15.26 КоАП РФ, отнесено к ведению мировых судей. Такое нормативное решение не представляется оптимальным. Дела о рассматриваемых правонарушениях целесообразно отнести к ведению судей арбитражных судов, которые более квалифицированно смогут рассматривать дела данной категории. Подобной позиции придерживаются и другие учёные [6].

Таким образом, исследование современного состояния и возможностей административно-правовой охраны законодательства о банках и банковской деятельности позволяет сформулировать некоторые результирующие положения:

Административно-охранительное законодательство направлено на обеспечение жизнедеятельности норм законодательства о банках и банковской деятельности.

Административно-охранительным законодательством устанавливаются меры административного принуждения, которые могут применяться за нарушения в процессе банковской деятельности, а также за нарушение норм, определяющих правовой статус банков, иных кредитных организаций. Административно-охранительным законодательством определяется порядок осуществления банковского контроля и надзора. Административно-охранительным законодательством определяется порядок реализации мер административного принуждения в сфере банковской деятельности.

Административно-охранительное законодательство в части, касающейся мер административного принуждения, должно быть представлено частично в рамках законодательства об административных правонарушениях (учитывая, что банковская деятельность является объектом регулирования только федеральных законов, такие нормы должны быть представлены только в КоАП РФ). Эта часть законодательства должна касаться мер административного наказания и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Меры предупреждения и пресечения могут быть представлены в самом законодательстве о банках и банковской деятельности. Нормы, регламентирующие контрольно-надзорные правоотношения в сфере банковской деятельности, также должны быть представлены законодательством о банках и банковской деятельности. В

КоАП РФ должны быть перемещены нормы, определяющие порядок реализации мер административного наказания и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Административно-охранительное законодательство должно быть представлено только законодательными источниками. Подзаконное регулирование в этой важнейшей для государства сфере необходимо минимизировать.

Современное состояние административно-охранительного законодательства в сфере банковской деятельности характеризуется неправомерной концентрацией его норм в законодательстве о банках и банковской деятельности, необоснованным развитием его подзаконного составляющего, наличием значительных пробелов и рядом других качественных изъянов. Оптимизация должна быть осуществлена путём так называемого «раскассирована» профильных административно-охранительных норм, то есть посредством включения норм, предусматривающих меры административного наказания, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также норм, определяющих порядок применения соответствующих мер административного принуждения, действующих в рамках банковской деятельности, в КоАП РФ, в частности, путем перемещения из НК РФ в КоАП РФ норм, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности или с помощью перевода из подзаконных актов в законодательные норм, определяющих порядок осуществления банковского надзора и контроля.

Список литературы:

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Юринформцентр, 2001. С. 53.

2. Приданникова М.А. Административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 141.

3. Томилин О.О. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в финансовой сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 11

4. Уголовный кодекс РФ.

5. Приданникова М.А. Административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности. Дисс.... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 147-148.

6. Приданникова М.А. Административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности. Дисс.... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 147-148.