МЕРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К КРЕДИТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ЗА НАРУШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАНКАХ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2010 г. М. В. Демьянец¹

В настоящее время меры, применяемые к кредитным организациям за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, установлены санкциями правовых норм: Кодекса РФ об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ) – административные наказания; Федеральных законов “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”³, “О банках и банковской деятельности”⁴ – меры, применяемые в порядке банковского надзора. Вместе с тем в соответствии со ст. 1.1, 1.3 и 3.1 КоАП РФ за совершение административного правонарушения, коим и является нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, должно налагаться только административное наказание и только на основании законодательства об административных правонарушениях, состоящего из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Поскольку федеральное банковское законодательство не относится к законодательству об административных правонарушениях, оно и не может регулировать порядок привлечения к ответственности за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности и устанавливать санкции, отличные от тех, которые предусмотрены КоАП РФ. Однако и в законодательной, и в правоприменительной деятельности ситуация складывается иначе: Банк России применяет к кредитным организациям за нарушение федерального законодательства о банках и банковской деятельности те меры, которые установлены Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и актами Банка России⁵ в рамках определяемой ими процедуры. При этом Центральный банк Российской Федерации мотивирует свои действия, во-первых, тем, что на основании ст. 56

Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” он является органом банковского регулирования и банковского надзора и уполномочен ст. 74 этого же нормативно-правового акта и ст. 19 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” на применение различных мер к кредитным организациям за нарушение федеральных законов и актов Банка России. А во-вторых, по мнению Центрального банка РФ, привлечение кредитных организаций к административной ответственности в рамках ст. 15.26 КоАП РФ является нецелесообразным, так как размер установленного санкцией этой нормы административного наказания не будет являться действенной мерой, которая в дальнейшем позволит предупредить совершение новых правонарушений⁶.

Реакция на такую позицию Банка России последовала со стороны арбитражных судов и получила свое выражение в принимаемых ими судебных актах по делам об обжаловании действий Центрального банка РФ. В связи с чем меры воздействия, применяемые Банком России в порядке надзора и предусмотренные ст. 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, неоднократно были признаны названными органами судебной власти недействительными, прежде всего в силу несоблюдения установленной КоАП РФ процедуры для привлечения кредитных организаций к административной ответственности за нарушение федерального законодательства о банках и банковской деятельности.

Сложившуюся судебную практику арбитражных судов в 2007 г. поддержала и Генеральная прокуратура РФ, которая при проведении проверки исполнения федерального законодательства о банках и банковской деятельности обратила внимание Центрального банка РФ на различные нарушения в его деятельности при осуществлении банковского надзора. В том числе было установлено, что централизованная система территориальных учреждений Банка России не в достаточной степени обеспечивает действенный надзор за кредитными организациями, полноту принятия мер за совершенные ими нарушения и предупреждение негативных последствий, созданных противоправными деяниями кредитных организаций.

Более того, Генеральная прокуратура РФ в адресованных Банку России предписаниях особо отметила, что с 1 июля 2002 г. в ст. 15.26 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности (в том числе ч. 2 ст. 15.26 – за нарушение установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований). При этом полномочия по

¹ Младший научный сотрудник сектора информационного права Института государства и права РАН.

² См.: ст. 15.26 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; Росс. газ. 2009. 23 дек.

³ См.: ст. 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” от 1 июля 2002 г. (в ред. Федерального закона от 25 ноября 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2009. № 48. ст. 5731.

⁴ См.: ст. 19 Закона РФ “О банках и банковской деятельности” от 12 декабря 1990 г. (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492; Росс. газ. 2009. 29 дек.

⁵ См., например: Приказ Центрального банка РФ «О введении в действие инструкции “О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности”» от 31 марта 1997 г. // Вестник Банка России. 1997. № 23(186); Положение Банка России “Об отзыве лицензии на осуществление банковских операций у кредитных организаций в Российской Федерации” от 2 апреля 1996 г. // Вестник Банка России 1996 г. № 15.

⁶ Более подробно см.: Решение Арбитражного суда Иркутской области по делу № А19-16407/06-27 о признании недействительным предписания Банка России о наложении штрафа от 17 ноября 2006 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

составлению протоколов об административных правонарушениях в соответствии с п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ предоставлены должностным лицам Банка России. Но “в ходе проверки установлено, что Банком России и его территориальными учреждениями предоставленное кодексом право на возбуждение административного производства по ст. 15.26 КоАП РФ не используется, тогда как признаки названного правонарушения выявляются практически в ходе каждой инспекционной проверки”⁷.

И действительно, в период с 2002 по 2008 г. за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности к кредитным организациям применялись в рамках банковского надзора различные меры:

1) предупредительные, среди которых: направление письменной информации руководству и (или) совету директоров; проведение совещаний с руководителями банков; рекомендации о разработке плана мероприятий по устранению выявленных нарушений, об усилении контроля за представляемой отчетностью, об адекватной оценке кредитных рисков, о недопущении искажений в отчетности и др.

2) принудительные, такие как: введение запретов и ограничений на осуществление отдельных банковских операций; введение запретов на открытие филиалов; предъявление требований о приведении к установленному Банком России уровню значений обязательных нормативов; предъявление требований о замене руководителей; назначение временной администрации; отзыв (аннулирование) лицензии на осуществление банковских операций; взыскание с кредитных организаций штрафов и др.⁸

Административные же наказания за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности (ст. 15.26 КоАП РФ) в период с 2002 по 2008 г., по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, вовсе не налагались, а производство по делам об административных правонарушениях если и было начато, то прекращалось по различным основаниям. Поэтому, несмотря на то что санкциями ст. 15.26 КоАП РФ установлено административное наказание за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, в правоприменительной деятельности данная норма не применяется, и прежде всего в силу того, что Банк России, нарушая процедуру привлечения к административной ответственности кредитных организаций, за аналогичные правонарушения применяет меры в порядке банковского надзора.

Но, как представляется, эти меры вовсе не являются альтернативой административному наказанию, которое в соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ представляет собой установленную государством меру административной ответственности за совершение противоправного деяния и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Причем ст. 3.2 КоАП РФ установлен исчерпывающий перечень административных наказаний, и эта норма не предполагает применение Банком России мер за совершенное кредитной организацией административное правонарушение наряду или вместо административного наказания.

⁷ Представление “О мерах по усилению контроля за деятельностью территориальных управлений Центрального банка Российской Федерации по борьбе с отмыванием денежных средств” от 22 декабря 2006 г. // Коммерсантъ. 2007. 5 апр.

⁸ См.: Годовые отчеты Банка России за период с 2002 по 2008 г. // <http://www.cbr.ru/publ/main.asp?Prtid=God>.

Иными словами – за совершение административного правонарушения могут применяться только те виды наказаний, которые предусмотрены ст. 3.2 КоАП РФ. К ним относятся: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 6) административный арест; 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 8) дисквалификация; 9) административное приостановление деятельности.

Среди названных наказаний к юридическим лицам (к которым и относятся кредитные организации) применимы лишь предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и административное приостановление деятельности. Но не все эти наказания установлены за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, предусмотренного ст. 15.26 КоАП РФ, а к таковым относятся лишь предупреждение и административный штраф.

Наказание в виде предупреждения налагается не за все виды нарушений законодательства о банках и банковской деятельности, а лишь за нарушение установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований (ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ). Этот вид административного наказания согласно нормам КоАП РФ выражается в официальном порицании кредитной организации и выносится в письменной форме судьей⁹, т.е. по своему содержанию предупреждение обладает прежде всего “воспитательно-превентивной”¹⁰ функцией. Оно не влечет существенных ограничений для кредитной организации, а лишь призвано указывать на недостатки в ее деятельности. Предупреждение как вид административного наказания не исключает применения Банком России к кредитным организациям предупредительных мер¹¹. Однако в силу того, что предупреждение является основным наказанием, назначение его в дополнение к другому административному наказанию, в том числе и к административному штрафу (также предусмотренному санкцией ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ), невозможно. Но если в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания в виде преду-

⁹ См.: ст. 3.4, ст. 23.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; Росс. газ. 2009. 23 дек.

¹⁰ *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 83–87.

¹¹ Предупредительные меры, применяемые Банком России, выражаются, например, в: доведении до органов управления кредитной организации информации о недостатках в ее деятельности; изложении рекомендаций Банка России по исправлению создавшейся в кредитной организации ситуации; предложении представить в Центральный банк РФ программу мероприятий, которые направлены на устранение недостатков в деятельности кредитной организации; а также установлении дополнительного контроля за деятельностью кредитной организации и за выполнением ею мероприятий по ее нормализации. Более подробно см.: Инструкция “О применении к кредитным организациям мер воздействия”. Утверждена приказом Банка России от 31 марта 1997 г. (в ред. Указания Банка России от 26 января 2010 г. // Вестник Банка России. 1997. № 23 (186); Вестник Банка России. 2005. № 44.

преждения кредитная организация совершит правонарушение, за которое санкцией ст. 15.26 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, то в таком случае на банк или небанковскую кредитную организацию может быть наложено более суровое административное наказание, например административный штраф. Он предусматривается санкциями ст. 15.26 КоАП РФ за: осуществление кредитной организацией производственной, торговой или страховой деятельности (ч. 1 ст. 15.26 КоАП РФ); нарушение установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований (ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ); а также в случае, если нарушения банковских нормативов и иных обязательных требований создали реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков) (ч. 3 ст. 15.26 КоАП РФ).

В отличие от предупреждения административный штраф согласно ст. 3.5 КоАП РФ предполагает изменение материального состояния лица, поскольку является денежным взысканием, и может быть выражен различными способами в зависимости от вида правонарушения и его субъекта¹². Так, административный штраф за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности налагается на кредитные организации по правилам, предусмотренным для юридических лиц, выражается в рублях, устанавливается в конкретном размере, который в полном объеме подлежит зачислению в федеральный бюджет¹³: от 40 до 50 тыс. руб. – за

правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 15.26 КоАП РФ; от 10 до 30 тыс. руб. – за правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ; от 40 до 50 тыс. руб. – за правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 15.26 КоАП РФ.

Председатель Банка России С.М. Игнатьев отмечал, что «штраф.., который может быть предусмотрен КоАП РФ.., банку, что слону дробина. С удовольствием, никаких проблем, заплатит хоть каждый месяц и гораздо большую сумму»¹⁴. Тем не менее, низкие размеры административных штрафов не являются основанием для нарушения установленного КоАП РФ процессуального порядка привлечения кредитных организаций к административной ответственности и замены административного наказания мерами, применяемыми Банком России при осуществлении банковского надзора. Причем наиболее часто среди них налагаются именно штрафы, установленные ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В соответствии с этой нормой за нарушение банковских нормативов и иных обязательных требований Центральный банк РФ может взыскать штраф в размере до 0,1% минимального размера уставного капитала или до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала.

Например, штраф до 0,1% от размера минимального уставного капитала для кредитной организации налагается за нарушение на отчетную дату одного или нескольких обязательных нормативов: достаточности собственных средств; текущей ликвидности; максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков; максимального размера кредитного риска на одного акционера (участника); максимального размера кредитов, займов, предоставленных своим инсайдерам, а также гарантий и поручительств, выданных в их пользу; риска собственных вексельных обязательств; соотношения суммы высоколиквидных активов небанковской кредитной организации к сумме обязательств; соотношения совокупной величины собственных средств небанковской кредитной организации и специально созданных участниками расчетов резервов (фондов) к совокупной сумме задолженности по предоставленным кредитам; а также других обязательных нормативов, если их нарушение в течение последних 12 месяцев допускалось три и более раз, а в случае их двукратного нарушения в указанный период времени может быть взыскан штраф от 0,05–0,1% от размера минимального уставного капитала в зависимости от количества нарушенных нормативов и степени их нарушения¹⁵. Более серьезные штрафы – до 1% минимального размера уставного капитала Банк России налагает, например, за однократное невыполнение в течение года установленных предписанием требований.

Таким образом, при исчислении размеров штрафов, установленных банковским законодательством, Банк России исходит из значения минимального размера уставного капи-

¹² Административный штраф устанавливается для граждан в размере, не превышающем 5 тыс. руб.; для должностных лиц – 50 тыс. руб.; для юридических лиц – 1 млн. руб., или может выражаться в величине, кратной: 1) стоимости предмета административного правонарушения; 2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа; 3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году; 4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т.п.) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

¹³ См.: п. 1 ч. 1 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. (в ред. от 17 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2009. № 51. Ст. 6151.

¹⁴ См.: Выступление Председателя Центрального банка РФ С.М. Игнатьева на парламентских слушаниях Комитета по кредитным организациям и финансовым рынкам на тему: «Соответствие нормативного регулирования и практики осуществления Банком России банковского надзора основным положениям федерального законодательства» (20 февраля 2007 г.) // <http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/84200010/page/stenogramma.htm>.

¹⁵ См.: пункты 1.17.9.3, 1.17.9.4 и 1.17.9.5 Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия». Утверждена приказом Банка России от 31 марта 1997 г. // Вестник Банка России. 1997. № 23(186).

тала для банка или небанковской кредитной организации. В соответствии со ст. 11 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого банка устанавливается в сумме 180 млн. руб.; минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемой небанковской кредитной организации, ходатайствующей о получении лицензии, предусматривающей право на осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам, устанавливается в сумме 90 млн. руб.; минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемой небанковской кредитной организации, не ходатайствующей о получении такой лицензии, устанавливается в сумме 18 млн. руб.¹⁶

Руководствуясь данными значениями, мы приходим к выводу, что налагаемый Банком России штраф может достигать не 50 тыс. руб., как это предусмотрено ст. 15.26 КоАП РФ, а 1 млн. 800 тыс. руб. для банков и 900 тыс. руб. для небанковских кредитных организаций. И стоит ли говорить, что такие размеры штрафов весьма существенно отличаются от предусмотренных в КоАП РФ предельных размеров штрафов, налагаемых на кредитные организации, а их необоснованное применение способно причинить существенный вред финансовому состоянию банков и небанковских кредитных организаций, а также интересам вкладчиков и кредиторов. Тем более что применение штрафа Центральным банком РФ в столь значительных размерах осуществляется им в порядке надзора, где “выбор меры воздействия... всецело отнесен к ведению служащего Банка России... и за любое реальное или мнимое нарушение нормативных актов ... может быть определена... любая санкция... исходя из фактически революционного правосознания лица, которое применяет эту норму”¹⁷.

Но несмотря на это, за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности (в том числе нарушение нормативов, установленных Банком России и иных обязательных требований) применяются штрафы в размерах и порядке, установленных федеральным банковским законодательством. Например, согласно имеющейся судебной практике арбитражных судов на основании ст. 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” были наложены штрафы на: ОАО “Российская финансовая корпорация” в размере 83 тыс. 966 руб. 25 коп. (2003 г.)¹⁸; АКБ “Русский банк имущественной опеки” в размере 174 тыс. 2 руб. 50 коп. (2004 г.)¹⁹; ОАО “Акционерный коммерческий Классик банк” в размере 170 тыс. 868 руб.

50 коп. (2006 г.)²⁰; ООО КБ “ЭПИН-БАНК” в размере 172 тыс. 620 руб. 50 коп. (2006 г.)²¹; ЗАО Коммерческий банк “Сибирский купеческий банк” в размере 170 тыс. 142 руб. (2006 г.)²²; ЗАО Акционерный Банк “Банк проектного финансирования” в размере 17 тыс. 87 руб. (2006 г.)²³; ОАО “ВИП-БАНК” в размере 17 тыс. 191 руб. (2006 г.)²⁴; ЗАО АКИБ “Церих” в размере 34 тыс. 174 руб. (2006 г.)²⁵; ОАО “ТЭМБР-Банк” в размере 85 тыс. 71 руб. (2007 г.)²⁶.

Следовательно, Банк России может налагать на кредитную организацию штраф практически в любом размере. Он не должен превышать лишь максимальный предел, который установлен ст. 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”. Причем определяет размеры штрафа служащий Банка России, исходя из субъективного отношения к совершенному кредитной организацией деянию. Поэтому даже при выявленном нарушении законодательства о банках и банковской деятельности от имени Банка России его служащий может произвольно применить или не применить штраф, а также заменить его другой мерой, предусмотренной федеральным банковским законодательством. Например, Национальным банком Удмуртской Республики в ходе комплексной инспекционной проверки ОАО “Мобилбанк” были отмечены повышенный уровень кредитного риска, риска потери капитала и ликвидности, наличие операционного и правового рисков, а также выявлены повторные факты непредставления и несвоевременного представления в уполномоченный орган сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю. Однако штрафы за данные нарушения на кредитную организацию не налагались, а лишь была проведена деловая встреча с руководством и направлено предписание. Кроме этого, в I и II кварталах 2006 г. Московское главное территориальное управление (далее – МГТУ) Банка России не применило штрафы к кредитным организациям за нарушение сроков направления отчетности, хотя факты наличия таких правонарушений были выявлены. В других же случаях за

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492; Росс. газ. 2009. 29 дек.

¹⁷ См.: Выступление Председателя Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам В.М. Резника на парламентских слушаниях на тему: “Соответствие нормативного регулирования и практики осуществления Банком России банковского надзора основным положениям федерального законодательства” (20 февраля 2007 г.) // <http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/84200010/page/stenogramma.htm>.

¹⁸ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа по делу № А40-30526/03-17-335 о взыскании штрафа от 11 марта 2004 г. // Справочная правовая система “Консультант Плюс”.

¹⁹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа по делу № А40-57344/04-147-82 о взыскании штрафа от 28 апреля 2005 г. // Справочная правовая система “Консультант Плюс”.

²⁰ См.: Решение арбитражного суда Иркутской области по делу № А19-16407/06-27 о признании недействительным предписания Банка России от 17 ноября 2006 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

²¹ См.: Постановление 9-го арбитражного апелляционного суда по делу № А40-18430/06-147-132 о признании незаконным решения Московского ГТУ Банка России от 31 октября 2006 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

²² См.: Постановление 8-го арбитражного апелляционного суда по делу № А46-4134/20077 о признании незаконным и отмене постановления о назначении административного наказания от 30 июля 2007 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

²³ См.: Постановление 9-го арбитражного апелляционного суда по делу № А40-18158/06-72-134 о наложении штрафа от 2 августа 2006 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

²⁴ См.: Постановление 9-го арбитражного апелляционного суда по делу № А40-44328/06-12-259 о признании недействительным приказов от 15 февраля 2007 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

²⁵ См.: Постановление 9-го арбитражного апелляционного суда по делу № А40-11719/06-120-101 о признании недействительным решения от 4 июля 2006 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

²⁶ См.: Постановление 9-го арбитражного апелляционного суда по делу № А40-3295/07-96-28 о взыскании штрафа от 17 мая 2007 г. // Справочная правовая система “Гарант”.

нарушения законодательства о банках и банковской деятельности МГТУ Банка России неоднократно применяет принудительные меры. Например, в период с 1 октября 2005 г. по 5 октября 2006 г. к ОАО «БАНК УРАЛСИБ» принудительные меры воздействия применялись Банком России 68 раз, к ОАО «Российский Сельскохозяйственный банк» – 48 раз, к ОАО Банк «Возрождение» – 32 раза, к ООО Коммерческий банк «Боровицкие ворота» – 30 раз²⁷.

Такой неравнозначный подход, нарушающий принципы равенства кредитных организаций перед законом²⁸ и законности при наложении Банком России штрафов²⁹, является недопустимым, тем более в силу того, что эти меры применяются органом, обладающим властными полномочиями (Банком России), за нарушение обязательных требований и нормативов в сфере публичных правоотношений, и по своей правовой природе они обладают административным характером³⁰. А значит, штрафы, применяемые к кредитным организациям России, не могут превышать установленный ст. 15.26 КоАП РФ размер административного штрафа и должны налагаться по правилам, установленным административным законодательством³¹ для назначения административного наказания, которое требует строгого соблюдения закона и осуществляется, исходя из принципов законности, справедливости и индивидуализации административных наказаний.

Так, для выбора конкретного административного наказания, его размера имеют значения: наличие вины; была ли создана угроза интересам кредиторов и вкладчиков в результате совершения противоправных деяний банка или небанковской кредитной организации; привлекалась ли она ранее за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности к административной ответственности и др. Поэтому при решении вопроса о назначении предупреждения или административного штрафа и определении размера последнего обязательно учитываются характер совершенного кредитной организацией административного правонарушения, ее финансовое положение, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность. Причем за одно и то же административное правонарушение на банк

или небанковскую кредитную организацию не может быть дважды наложено административное наказание (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ), а при совершении кредитной организацией двух или более административных правонарушений наказание назначается за каждое из них в отдельности.

Однако, несмотря на установленные административным законодательством правила назначения административных наказаний, наложение административных штрафов и предупреждений за нарушение федерального банковского законодательства, как показывает правоприменительная деятельность, невозможно, поскольку Банк России уже длительный период времени³² налагает штрафы в размерах и порядке, установленных банковским законодательством. Более того, вместо установленных ст. 15.26 КоАП РФ предупреждения и административного штрафа за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности к кредитным организациям применяются также меры, большая часть которых вовсе не установлена КоАП РФ в качестве административных наказаний. А по своей правовой природе, как уже было отмечено, они обладают административным характером³³. Среди таких мер принудительного воздействия – отзыв лицензии на осуществление банковских операций, запрет на осуществление отдельных банковских операций, предъявление требований о замене руководителя кредитной организации.

И, как представляется, поскольку федеральное банковское законодательство не относится к законодательству об административных правонарушениях, то и меры, не установленные КоАП РФ в качестве административных наказаний, не могут применяться к кредитным организациям за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.26 КоАП РФ. Однако в период с 2002 по 2008 г. Банком России вводились запреты на осуществление отдельных банковских операций в отношении 55 банков – 2002 г.; 41 банка – 2003 г.; 57 банков – 2004 г.; 219 банков – 2005 г.; 156 банков – 2006 г.; 63 банков – 2007 г.; 46 банков – 2008 г.; ограничения на осуществление отдельных банковских операций вводились в отношении 131 банка – 2002 г.; 78 банков – 2003 г.; 81 банка – 2004 г.; 72 банков – 2005 г.; 156 банков – 2006 г.; 75 банков – 2007 г.; 68 банков – 2008 г.; отзыв (аннулирование) лицензии на осуществление банковских операций применялся в отношении 26 банков – 2002 г.; 16 банков – 2003 г.; 33 банков – 2004 г.; 40 банков – 2005 г.; 59 банков – 2006 г.; 49 банков – 2007 г.; 33 банков – 2008 г.³⁴

Эти принудительные меры применяются Банком России не столь часто, но и степень их воздействия отличается от

²⁷ См.: Представление «О мерах по усилению контроля за деятельностью территориальных управлений Центрального банка Российской Федерации по борьбе с отмытием денежных средств» от 22 декабря 2006 г. // Коммерсантъ. 2007. 5 апр.

²⁸ См.: ст. 1.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; Росс. газ. 2009. 23 дек.

²⁹ См.: ст. 1.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; Росс. газ. 2009. 23 дек.

³⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 14 декабря 2000 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

³¹ См., например, Решение арбитражного суда Иркутской области по делу № А19-16407/06-27 о признании недействительным предписания Банка России от 17 ноября 2006 г.; Постановление 4-го арбитражного апелляционного суда по делу № А19-16407/06-27 от 17 января 2007 г. // Справочная правовая система «Гарант».

³² С 2002 по 2008 г. штраф в порядке надзора налагался Банком России за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности в порядке и размерах, установленных ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в отношении значительного количества банков: в 2002 г. – 723; 2003 г. – 595; 2004 г. – 460; 2005 г. – 510; 2006 г. – 514; 2007 г. – 448; 2008 г. – 351 // Годовые отчеты Банка России за период с 2002 по 2008 г. // <http://www.cbr.ru/publ/main.asp?Prtid=God>

³³ См.: Определение Конституционного Суда РФ «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 14 декабря 2000 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

³⁴ См.: Годовые отчеты Банка России за период с 2002 по 2008 г. // <http://www.cbr.ru/publ/main.asp?Prtid=God>.

штрафа и тем более от установленных федеральным банковским законодательством предупредительных мер, которые Центральный банк РФ может применять в порядке надзора наравне с административным наказанием, но не вместо него.

Следует отметить, что отзыв лицензии на осуществление банковских операций – это исключительная мера, применяемая к кредитным организациям за неоднократные нарушения. Сам по себе отзыв лицензии не влечет прекращения деятельности кредитных организаций как юридического лица. Однако в силу особенностей их правового статуса, применение этой меры является начальным этапом процедуры банкротства банка или небанковской кредитной организации. Ведь лицензия предоставляет право юридическому лицу именоваться банком или небанковской кредитной организацией и осуществлять банковские операции, установленные федеральным банковским законодательством, поэтому совершенно очевидно, что отзыв Банком России этой лицензии не позволяет юридическому лицу дальнейшего осуществления банковских операций³⁵ и влечет его ликвидацию. Это может причинить существенный вред не только самой кредитной организации, но и интересам ее кредиторов и вкладчиков, и прежде всего в силу неравнозначного подхода Банка России к кредитным организациям и проявления субъективизма в действиях его служащих при применении принудительных мер. Поэтому отзыв лицензии возможен у той кредитной организации, в отношении которой достаточно наложения штрафа или, наоборот, применения других мер воздействия там, где необходимо было отозвать лицензию. Например, МГТУ Банка России в период с 2005 по 2006 г. проводило неоднократные проверки деятельности ООО «Коммерческий банк “Европейский Расчетный Банк”», в ходе которых были выявлены различные нарушения федерального банковского законодательства, в связи с чем применялось более 48 мер воздействия различного характера. Однако лицензия на осуществление банковских операций у ООО «Коммерческий банк “Европейский Расчетный Банк”» отозвана только в июне 2006 г.³⁶

Но в силу социальной значимости осуществляемой кредитными организациями деятельности и возможности причинения существенного вреда интересам кредиторов и вкладчиков применение меры, предполагающей невозможность осуществления банковских операций, должно быть реализовано в соответствующем порядке, который обеспечил бы соблюдение прав этих лиц. И в качестве такового может выступать установленный КоАП РФ процессуальный порядок привлечения кредитных организаций к административной ответственности.

Однако отзыв лицензии, являющийся по своему характеру наказанием, КоАП РФ не предусмотрен. Административное законодательство вообще не знает такого наказания, как лишение специального права юридического лица. В то же время лишение такого права физического лица в соот-

ветствии с нормами КоАП РФ вполне возможно. Более того, аннулирование лицензии юридического лица в соответствии с Постановлением Высшего Арбитражного Суда РФ представляет собой специальную предупредительную меру, непосредственно связанную со спецификой деятельности³⁷. Но предупредительные меры лишь указывают на недостатки в деятельности, и их применение не влечет существенных последствий для кредитной организации, ее кредиторов и вкладчиков, тогда как отзыв лицензии на осуществление банковских операций применяется принудительно за правонарушение, которые носят, как правило, грубый или систематический характер, и предполагает прекращение деятельности кредитной организации, что причиняет существенный вред не только экономическим интересам тех или иных лиц, но и государству в целом. Поэтому отсутствие в административном законодательстве такого наказания, как лишение специального права юридического лица, которое могло бы применяться и к кредитным организациям, по нашему мнению, является неоправданным, равно как и то, что в качестве наказания за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности не установлены административное приостановление деятельности или дисквалификация. Хотя федеральное банковское законодательство позволяет применять за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности принудительные меры в виде временного запрета на осуществление банковских операций и предъявления требований о замене руководителей к кредитным организациям, которые по своей правовой природе обладают административным характером.

Например, запрет на осуществление отдельных банковских операций в соответствии с Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” может быть введен на срок до одного года и означает, что кредитная организация должна полностью прекратить те или иные банковские операции, предусмотренные выданной Банком России лицензией³⁸, что фактически является приостановлением ее деятельности. Однако законодатель не предусматривает такого наказания за административные правонарушения, предусмотренные ст. 15.26 КоАП РФ, и таким образом сохраняет за Банком России право на применение запрета на осуществление отдельных банковских операций, установленного федеральным банковским законодательством.

По нашему мнению, за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности (ст. 15.26 КоАП РФ) вместо требования о замене руководителей кредитной организации следует установить дисквалификацию, которая предполагает лишение права физического лица занимать руководящую должность на срок от шести до трех лет. При этом руководитель кредитной организации не сможет в течение срока действия этого наказания, лишившись руководящей должности в одной кредитной организации, получить аналогичную в другой. Значит, наложение такого наказания могло бы способствовать уменьшению количества недобросовестных руководителей банков и небанковских кредитных

³⁵ В соответствии со ст. 13 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” осуществление юридическим лицом банковских операций без лицензии, если получение такой лицензии является обязательным, влечет за собой взывание с такого юридического лица всей суммы, полученной в результате осуществления данных операций.

³⁶ См.: Представление “О мерах по усилению контроля за деятельностью территориальных управлений Центрального банка Российской Федерации по борьбе с отмыванием денежных средств” от 22 декабря 2006 г. // Коммерсантъ. 2007. 5 апр.

³⁷ См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ “О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях” от 2 июня 2004 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. № 8.

³⁸ См.: пункты 1.20.1, 1.20.3 Инструкции “О применении к кредитным организациям мер воздействия”. Утверждена приказом Банка России от 31 марта 1997 г. // Вестник Банка России. 1997. № 23(186).

организаций, повышению их индивидуальной ответственности и в значительной степени снизило бы риски совершения противоправных деяний самих кредитных организаций, позволив в большей степени обеспечить права и интересы их вкладчиков и кредиторов.

Поэтому в целях совершенствования законодательства Российской Федерации в банковской сфере, государственного регулирования банков, повышения эффективности и конкурентоспособности российской банковской системы необходимо: исключить из ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» такую меру воздействия, применяемую к кредитным организациям за нарушение установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований, как штраф³⁹;

³⁹ Эту меру законодатель из Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» должен был исключить еще в соответствии с п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Россий-

ской Федерации № 2 от 27 января 2003 г. «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ», согласно которому нормы, содержащиеся в федеральных законах и устанавливающие ответственность в сфере публичных правоотношений, не отмененные Вводным законом, подлежат применению после 30 июня 2002 г. в части, не противоречащей КоАП РФ.

повысить размер административного штрафа за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, поскольку размеры административных штрафов, предусмотренных санкциями ст. 15.26 КоАП РФ, действительно крайне малы для кредитных организаций, что препятствует достижению общих целей административного наказания; установить в качестве административного наказания лишение специального права юридических лиц, а за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности такие наказания, как дисквалификация и административное приостановление деятельности.