

УДК 340, 342.97

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАНКАХ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2014

В.В. Степанова, старший преподаватель кафедры «Теория государства и права»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Аннотация: В работе рассматривается проблема родственности диспозиций в статьях федерального законодательства и административного кодекса Российской Федерации, что по мнению некоторых правоведов нарушает конституционный принцип «non bis in idem», запрещающий повторное преследование и наказание за одно и то же деяние. Затрагивается вопрос о самостоятельности финансовой ответственности вне рамок административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, штраф, банк, нарушение, правонарушение, финансовая ответственность, налоговая ответственность.

В связи с энергичным развитием рыночных отношений неотвратимо возрастает и количество административных правонарушений в сфере экономики. В большинстве случаев субъектами данных правонарушений выступают юридические лица, среди которых немалая доля принадлежит кредитным организациям, занимающим солидное место в экономике страны. В условиях сформировавшейся финансовой нестабильности от правомерного «поведения» кредитных организаций зависит и надежность вкладов физических и юридических лиц, и добросовестность исполнения кредитных обязанностей как со стороны кредиторов, так и заемщиков, и, в конечном счете, устойчивость и надежность всей валютной системы государства.

У кредитных организаций особый правовой статус, свои правила поведения в кредитно—финансовой сфере, свои права и обязанности. Также для кредитных организаций существуют и запреты, которые нередко нарушаются. К примеру, кредитные организации не имеют права осуществлять торговую и страховую деятельность.

Кодекс об административных правонарушениях РФ [1] содержит положения об административной ответственности за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности в ст.ст. 14.1, 14.11, 14.3, 14.11, 14.29, 14.30, 15.1, 15.2, 15.4, 15.7, 15.8, 15.9, 15.10, 15.26, 15.27, 19.4 и 19.5 КоАП РФ. Тяжбы о подобных правонарушениях вызывают сложность в судебной практике потому, что нормы о банках и банковской деятельности содержатся также и в других федеральных законах, что вызывает значимые противоречия при определении должной меры ответственности. Так, меры административного принуждения кредитных организаций за нарушение банковского законодательства предусмотрены также ФЗ от 10.07.2002 № 86—ФЗ «О центральном банке РФ» [2], ФЗ от 02.12.1990 № 395—1 «О банках и банковской деятельности» [3], ФЗ от 07.08.2001 № 115—ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» [4] и различными инструкциями Банка России.

Банковская деятельность является исключительной по своей сути, поскольку ее вправе осуществлять только кредитные организации. Однако вступивший в 2010 году ФЗ от 02.07.2010 № 151—ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» [5], призванный повысить обеспеченность финансовыми услугами экономически активного населения России, создать благоприятные условия для доступа начинающих предпринимателей и представителей малого бизнеса к кредитно—финансовым ресурсам, а также в общем повысить уровень благосостояния и качество жизни людей, а также поправки от 01.07.2014 в ФЗ от 19.07.2007 № 196—ФЗ «О ломбардах» [6] закрепили право выдавать микрофинансовым организациям и ломбардам потребительский займы, что, с одной стороны,

благоприятно повлияло на расширение потенциала пользования финансовыми услугами экономически активного населения России, но, с другой стороны, дало обширное поле для новых поводов привлечения к административной ответственности за незаконное осуществление профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов, за нарушение коллекторами законодательства при возврате долгов, а также за включение в договор условий, ущемляющих права потребителя.

Рассматривая вопрос об административной ответственности в сфере банковской деятельности, необходимо разрешить спорный момент о том, что некоторые ученые считают в банковском законодательстве правильнее использовать термин «нарушение», нежели «правонарушение».

Так, А.Г. Братко считает, что в банковском законодательстве используются термины «нарушения» и «санкции» и не используется термин «ответственность» применительно к пруденциальному регулированию и пруденциальному надзору [7]. Данная точка зрения объясняется тем, что санкции банковского права, в отличие от административного или уголовного права, принцип вины, по общему правилу, не учитывают. «Для вкладчиков банка и других банковских клиентов совершенно безразлично, по чьей вине кредитная организация перестала осуществлять банковские операции. Точно также и Банк России должен отозвать банковскую лицензию в случае, когда, к примеру, обнаружилась реальная угроза для кредиторов кредитной организации» — пишет А.Г. Братко. Это делается для того, чтобы предотвратить более существенный вред для интересов кредиторов. Поэтому в банковском праве применяются санкции, которые предусматривают меры защиты. В отличие от ответственности, основанием которой является состав правонарушения и, в частности, — вина, меры защиты применяются при отсутствии вины, то есть не за правонарушение, а за нарушение установленных законом правил банковского правоотношения.

На основании проведенного анализа различных точек зрения, Д.А. Липинским было сформулировано следующее определение мер защиты: «это охранительные правовые средства (одно из выражений государственного принуждения), применяемые в случае совершения правонарушения или наступления иных юридических фактов, преследующие цели предупреждения, пресечения, регулирования, восстановления, а также обеспечения безопасности» [8].

В противовес данному суждению, А.А. Левков дает следующее авторское определение: «Меры защиты — это правовые средства, не являющиеся мерами ответственности и мерами безопасности, установленные в законодательстве и направленные на восстановление права, обеспечение его исполнения, на предупреждение и пресечение правонарушений» [9].

А.Г. Братко считает, что ответственность — это применение определенных санкций к конкретному

лицу, которое уже нарушило норму права. Основанием ответственности всегда является состав правонарушения, то есть совокупность признаков конкретного правонарушения, предусмотренного правовой нормой. Один из этих признаков — виновность конкретного лица, то есть совершение правонарушения умышленно либо по неосторожности. Один из атрибутов ответственности — осуждение действия лица от имени государства. А для того, чтобы этот атрибут реализовался, необходим элемент вины в действиях лица. Но ответственность — это только одна разновидность санкций. В банковском праве применяются главным образом меры защиты, потому как основанием для привлечения к административной ответственности является наличие состава правонарушения, отсутствие одного элемента которого исключает виновность и основание привлечения к административной ответственности. Однако, Банк России не связывает применение мер воздействия с наличием состава правонарушения. В сфере банковской деятельности основанием выступает наличие факта нарушения (невыполнения) требований федеральных законов и предписаний самого Банка России кредитной организацией.

Сторонники данной теории считают, что специфика санкций банковского права состоит в том, что они применяются к юридическому лицу, нарушившему правовую норму, но при этом виновность не учитывается:

— во-первых, для целей надзора (предотвращение угроз неликвидности, неплатежеспособности, предотвращение системных рисков и т.п.) вопрос о виновности не имеет никакого значения;

— во-вторых, нарушение банковского права не является правонарушением, посягающим на правопорядок, установленный государственной властью. Это нарушение является нарушением тех норм, которые действуют в самой банковской системе, то есть нарушением корпоративных норм, установленных денежной властью.

Эти корпоративные нормы, а значит, и их санкции распространяются только на тех, кто включается в систему денежной власти. Они имеют юридическую форму, но закрепляют правила, по которым функционирует банковская система как таковая.

Санкции применяются к кредитным организациям Банком России в результате банковского надзора. А банковский надзор подчинен целям банковского регулирования. Поэтому цель банковского регулирования и банковского надзора состоит в том, чтобы привести банковскую деятельность конкретной кредитной организации в такое состояние, которое соответствует общим условиям нормального функционирования всей банковской системы в целом.

С такой позицией нельзя согласиться по следующим основаниям: понятие «нарушение» может существовать одновременно с понятием «правонарушение», но будет отличаться от правонарушения одним или двумя признаками. У «нарушения», в отличие от правонарушения, может отсутствовать признак общественной опасности или признак виновности. Нарушение не должно влечь применения мер юридической ответственности.

Нарушить — значит несоблюдить правовую норму, помешать ее дальнейшему течению.

Банковская противоправность определяется в ст. 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» как нарушение кредитной организацией федеральных законов и издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставление информации, представление неполной или недостоверной информации.

Субъектами банковских правонарушений выступают исключительно кредитные организации.

Таким образом, банковское правонарушение

(а не нарушение) — это общественно опасное, противоправное и виновное деяние, посягающее на публичные банковские отношения, за совершение которых установлена финансовая ответственность.

Разногласия, возникающие по поводу терминологии «нарушение» или «правонарушение», возникают из-за того, что ученые либо ставят знак равенства между мерами защиты и защитой права, отождествляя их с правоприменительной деятельностью, либо воспринимают их как разновидность мер государственного принуждения и т.п., что ведет к вкладыванию различного смысла и последующей путанице.

С другой стороны, в действующем КоАП РФ ст. 2.1 и 2.2 закреплён принцип виновности, как основание ответственности, в то время как в нормативно-правовых актах, устанавливающих банковские правонарушения, отсутствует указание на наличие вины, что является недостатком банковского законодательства.

Следует упомянуть и о разногласиях, возникающих по поводу принадлежности ответственности кредитных организаций, которая закреплена статьями 132-135 Налогового Кодекса [10] к административной ответственности. В данном случае справедливо замечание Н.Н. Антонова [11], что, согласно Конституции РФ не может быть двух наказаний за одно и то же противоправное деяние.

Налоговым кодексом исключается административная ответственность за аналогичные правонарушения. В случае нарушения законодательства о налогах и сборах охранительные правоотношения должны складываться только на основании норм Налогового кодекса и регулироваться институтом налоговой ответственности. Ст. ст. 106 и 107 НК РФ оставляют открытым список организаций и лиц, которые могут выступать субъектами налоговых правонарушений, однако, четкое указание на кредитные организации и банки, как субъектов, составляющих большой процент экономической деятельности в данных статьях тоже отсутствует. Руководствуясь данным недочетом, некоторые правоведы считают, к примеру, ответственность по ст. 132 НК РФ и 15.7 КоАП РФ выступает двойной за одно правонарушение. Открытие банком счета организации, индивидуальному предпринимателю, нотариусу, занимающемуся частной практикой, или адвокату, учредившему адвокатский кабинет, счета инвестиционного товарищества без предъявления этим лицом свидетельства (уведомления) о постановке на учет в налоговом органе, а равно открытие счета при наличии решения налогового органа о приостановлении операций по счетам этого лица (ст. 132 НК РФ) влечет взыскание штрафа в размере 20 тысяч рублей, а аналогичная статья КоАП РФ 15.7 — открытие банком или иной кредитной организацией счета организации или индивидуальному предпринимателю без предъявления ими свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей. В данных наказаниях различен субъект правонарушения — по НК РФ субъектом выступает юридическое лицо (банк), а в КоАП РФ выступает должностное лицо, а если различны субъекты, то данное наказание нельзя считать двойным.

Вопросы возникают также и при расчете суммы штрафа. Если КоАП РФ выражает штраф в твердой денежной сумме, то мера воздействия, предусмотренная Федеральным законодательством, выражается в процентном соотношении к размеру оплаченного капитала.

Возникают разногласия и по срокам давности. Если к административной ответственности субъект привлекается в течение двух месяцев со дня совершения правонарушения, а в случае длящегося административного правонарушения данный срок

начинается со дня обнаружения административного правонарушения, то Банком России кредитная организация не может быть привлечена к ответственности за нарушение, если со дня его совершения истекло пять лет (ст.74 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Думается, что при разрешении вопросов правоприменения в данном случае следует учесть, что налоговая ответственность не выступает самостоятельным видом юридической ответственности: она есть разновидность административной ответственности в области налогов и сборов, и потому при разрешении подобных правоприменительных трудностей следует руководствоваться главенствующей ролью КоАП РФ.

С. Пыхтин предлагает считать штраф, предусмотренный ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» не административной, а финансовой санкцией, т.е. мерой финансово-правовой ответственности (в нашем случае, банковской). И, в частности, наш приведенный пример ст.74 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» рассматривать с точки зрения мер финансово-правового наказания, а ответственность – банковской исходя из того, что административные санкции и санкции данной статьи – две разные юридические категории, которые нельзя смешивать [12].

Возникновение финансово-правовой ответственности обусловлено происходящими в стране рыночными преобразованиями, происходящими одновременно с переосмыслением места, роли и функций государства в обществе и экономике, изменением форм и методов государственного управления, созданием новых структур и институтов, поиском оптимального баланса механизмов рыночной самоорганизации и государственного регулирования рынка.

Исследователи данной проблематики пришли к довольно единообразному пониманию финансово-правовой ответственности. Так, С.Е. Батыров считает, что финансово-правовая ответственность — это «правоотношение, возникающее из нарушения установленных законодательством финансовых обязательств, выражающееся в применении к правонарушителю мер финансово-правового характера, влекущих наступление невыгодных имущественных последствий вследствие отрицательной оценки государством его противоправного виновного деяния, наступление которых обеспечивается возможностью государственного принуждения» [13].

Н.А. Сатарова определяет финансово-правовую ответственность как «применение к нарушителю финансово-правовых норм мер государственного принуждения уполномоченными на то государственными органами, возлагающими на правонарушителя дополнительные обременения имущественного характера» [14].

Самостоятельность финансовой ответственности подчеркивают специфические особенности финансового правонарушения. Понятие «финансовое правонарушение» носит собирательный характер, оно объединяет бюджетные, налоговые, валютные и банковские правонарушения [15, С.749].

Кроме того, о самостоятельности финансово-правовой ответственности свидетельствует и тот факт, что ряд авторов признают существование налоговой, бюджетной, валютной ответственности в ее составе [15, С.748] [16].

Таким образом, в отличие от административной ответственности, которая предусмотрена на федеральном уровне исключительно Кодексом об административных правонарушениях, финансовая ответственность закреплена в Налоговом кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ, ФЗ от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», ФЗ от

10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ФЗ от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», различных указах Президента РФ и инструкциях Центрального Банка РФ.

К нарушителям финансового законодательства могут быть применены следующие меры: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, наложение штрафа, начисление пени и пр.

Однако близость финансово-правовой ответственности к административной ответственности настолько велика, что без глубокого понимания теории права трудно определить, где заканчиваются границы административной ответственности и начинаются полномочия и компетенция финансовой ответственности, что на практике неизбежно будет приводить к восприятию административной и финансовой ответственности как двойной ответственности за одно правонарушение (что противоречит конституционным принципам), а не как к различным мерам ответственности. Если же причислять банковские, налоговые и бюджетные правонарушения к финансовым правонарушениям, то в статьях, аналогичных ст. 132-135 НК РФ необходимо конкретизировать, что согласно данному законодательству субъект несет именно финансовую, а не административную ответственность. К примеру, ч.1 статьи 132 НК должна звучать следующим образом: «Открытие банком счета организации, индивидуального предпринимателя, нотариусу, занимающемуся частной практикой, или адвокату, учредившему адвокатский кабинет, счета инвестиционного товарищества без предъявления этим лицом свидетельства (уведомления) о постановке на учет в налоговом органе, а равно открытие счета при наличии решения налогового органа о приостановлении операций по счетам этого лица – влечет наложение финансовой ответственности в виде взыскания штрафа в размере 20 тысяч рублей».

В целом, административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, которая регулирует особую группу общественных отношений – управленческую, главная особенность которых состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [17].

Не смотря на то, что в область ведения административного права не входят отношения финансового характера, все же сохранение монополии КоАП РФ как источника норм об административно-правовой ответственности банков приведет со стороны государства к единообразию и понятной процедуре привлечения банков к административно-правовой ответственности, а с другой стороны – клиенты, контрагенты банка и инвесторы будут точно уверены, что государство, устанавливая административную ответственность банков и закрепляя ее в КоАП РФ, защищает их права от правонарушений со стороны банков, что, в конечном счете, «приведет к оздоровлению и большей конкурентоспособности банковской сферы как на внутреннем, так и на международном рынках, улучшению экономической стороны жизни каждого потребителя банковских услуг в целом» [18].

Таким образом, необходимо сгруппировать и закрепить положения норм об административной ответственности за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности только в КоАП РФ, а в других законодательных актах статьи, содержащие меры административной ответственности сделать отсылочными к КоАП РФ, что исключит противоречия в законодательстве и ликвидирует сложность при

назначении эффективной меры ответственности, а в статьях, применяющих меры финансовой ответственности — указывать на применение мер именно финансовой ответственности, дабы не создавать путаницы с административной ответственностью.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195—ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства РФ. — 07.01.2002. — № 1 (ч. 1). — ст. 1.
2. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86—ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. — 15.07.2002. — № 28. — ст. 2790.
3. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395—1 (ред. от 04.10.2014) «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. — 05.02.1996. — № 6. — ст. 492.
4. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115—ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2014) // Собрание законодательства РФ. — 13.08.2001. — № 33 (часть I). — ст. 3418.
5. Федеральный закон от 02.07.2010 № 151—ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 05.07.2010. — № 27. — ст. 3435.
6. Федеральный закон от 19.07.2007 № 196—ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О ломбардах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 30.07.2007. — № 31. — ст. 3992.
7. Братко А.Г. Банковское право в России (вопросы

теории и практики). — М.: Гарант, 2007. С. 216

8. Липинский Д.А., Бессолицын А.Г. О мерах защиты и юридической ответственности // Вектор науки ТГУ. — №.3 (3). — 2010. С. 109—111
9. Левков А.А. Меры защиты в российском праве. Дисс. на соискание ученого звания кандидата юридических наук // Самара, 2002. С. 198
10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146—ФЗ (ред. от 04.10.2014) // Собрание законодательства РФ. — № 31. — 03.08.1998. — ст. 3824.
11. Антонов Н.Н. Правовой режим налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения: Автореферат диссертации канд. Юрид. Наук. — М., 2003. С. 23
12. Пыхтин С. Приостановление, аннулирование и отзыв банковской лицензии // Хозяйство и право. — 2004. — №1. С. 50.
13. Батыров С.Е. Финансово—правовая ответственность. Автореф. дис... канд. юр. наук. М., 2003. С. 20;
14. Сатарова Н.А. Финансовая ответственность: тезисы докладов международной научно—практической конференции. — Саратов, 2003. — С. 74
15. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. — СПб.: Издательство Р.Арсланова «Юридический центр Пресс», 2007. — С. 749.
16. Козырев А.А. Некоторые вопросы ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах // Государство и право, 2004. — № 4. — С. 80.
17. Козлов Ю.М. Административное право. — М.: Юристъ, 2005. С. 39
18. Скороходов В.В. Административно—правовая ответственность коммерческого банка в области налогов и сборов // Банковское право. 2008. №2.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON BANKS AND BANKING ACTIVITIES

© 2014

V.V. Stepanova, senior Lecturer of Theory of State and Law Department
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Annotation: This article considers the problem of kinship dispositions to articles of the Federal law and the administrative code of the Russian Federation, which violates the constitutional principle «non bis in idem», which prohibits the re-prosecution and punishment for the same offense. Prejudice the question of independence of financial responsibility outside of administrative responsibility.

Keywords: administrative responsibility, fine, bank, violation, violation of law, financial responsibility, fiscal responsibility.

УДК 343

СУЩНОСТЬ ДОЗНАНИЯ КАК ФОРМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

© 2014

И.Л. Стерлегова, старший преподаватель кафедры «Уголовный процесс и криминалистика»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Аннотация: В статье рассматриваются некоторые дискуссионные вопросы российского уголовно-процессуального законодательства, связанные с определением сущности дознания как формы предварительного расследования.

Ключевые слова: дознание, уголовный процесс, участники уголовного процесса, дознаватель, формы предварительного расследования.

Определения дознания в уголовно- процессуальной науке весьма разнообразны. «Впервые термин «дознание» был употреблен в Судебных уставах уголовного судопроизводства 1864г. и определялся как «первоначальные изыскания, производимые полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до них слухов и сведений о преступлении...» [1, с. 112-113]. Фактически под дознанием понималась первоначальная проверка информации о преступлении, проводимая полицией. Порядок этой проверки был установлен ст. 48, 312 Устава уголовного судопроизводства (УУС) России 1864г., а более подробно

регламентирован в Законе «О судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках» [2]. В соответствии с указанными документами проверка сообщения о преступлении проводилась в форме полицейского дознания. Устав, определяя сущность дознания, исходил из этимологического значения данного слова, которое происходило из распространенных в прошлом слов «дознать», «дознаться», то есть точно разузнать, удостовериться в чем-либо [3, с.315].

Согласно ст. 253- 254 УУС полиция как орган дознания должна была удостовериться «через дознание» в том, что действительно ли имело место