

ШТРАФНЫЕ САНКЦИИ КАК МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ В БАНКОВСКОМ НАДЗОРЕ

Аннотация. Предметом статьи является комплексное исследование нормативно-правового регулирования штрафных санкций в процессе реализации банковского надзора. Особое внимание уделено исследованию дуалистической природы штрафных санкций, выступающих как в качестве меры административного наказания, так и в качестве меры административного пресечения. Кроме того, рассматриваются основные концептуальные подходы к классификации мер административного принуждения в процессе реализации банковского надзора. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье является разработка предложений по созданию позитивных стимулов для развития деятельности кредитных организаций посредством создания системы позитивных санкций – «возвратных штрафов», выступающих в качестве меры административного пресечения. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись теоретический, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.), компаративистский (сравнительный). Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что штраф, применяемый в процессе осуществления банковского надзора в качестве меры пресечения, должен носить возвратный характер, то есть уплаченная сумма должна возвращаться кредитной организации в связи с оперативным (в установленный срок) устранением причин, послуживших основанием для его назначения. В обратном случае, то есть при не устранении оснований, послуживших причиной наложения штрафа не должен возвращаться кредитной организации.

Ключевые слова: санкция, финансы, законодательство, штраф, возвратный штраф, превенция, пресечение, наказание, государство, банковский надзор.

Abstract. The authors study the legal regulation of punitive sanctions in the process of banking supervision. Special attention is paid to the study of a dualistic nature of punitive sanctions used as pre-trial restrictions and measures of administrative punishment. The authors consider the basic conceptual approaches to the classification of administrative pre-trial restrictions in banking supervision. The authors work out the proposals about the creation of positive incentives to the development of the activities of lending agencies by means of the system of positive sanctions – “repayable penalties”, as a pre-trial restriction. The research methodology is based on the modern achievements in epistemology. The authors apply theoretical and general philosophical methods (dialectics, the system method, analysis synthesis, analogy, deduction, observation and modeling), traditional methods of jurisprudence (formal logical) and the methods of special sociological research. The authors conclude that a penalty, used as a pre-trial restriction in banking supervision, should be repayable, i.e. the paid penalty should be repaid to the lending agency upon the in-time elimination of its grounds. Otherwise, if the reasons of a penalty are not eliminated, the penalty shouldn't be repaid to the lending agency.

Key words: punishment, suppression, prevention, repayable penalties, penalties, legislation, finance, sanction, state, banking supervision.

В науке административного права институт административного принуждения является сформировавшейся понятийной категорией, содержащейся в классических учебниках. Рассмотрим сущность этого института и виды административного принуждения на примере различных точек зрения, содержащихся в учебниках ведущих отечественных административистов – Л.Л. Попова, Ю.М. Козлова и Д.Н. Бахраха.

Так, Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачёв трактуют административное принуждение как «разновид-

ность государственного принуждения, которому присуще такие общие признаки государственного принуждения, как государственно-властное воздействие и регулирование нормами права. Оно применяется для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным ограничениям» [1, с.202].

Д.Н. Бахрах считает, что корректнее использовать понятие не «административное принуждение», а «административно-правовое принужде-

Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс»

ние», хотя принципиально авторское определение указанного термина не отличается от предыдущей трактовки. «Административно-правовое принуждение, – отмечает учёный, – это особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер к гражданам и коллективным субъектам административного права в связи с их неправомерными действиями» [2, с. 437-438].

Ю.М. Козлов отмечает, что принуждения является одним из административно-правовых методов управления и представляет собой «комплекс различных приёмов и способов управляющего воздействия в случаях недолжного поведения управляемых, отклонений от их требований, сформулированных административно-правовыми нормами (в особенности), а по существу, всей системой нормативных правовых актов различной юридической силы» [3, с.356]. Административное принуждение практически воплощается в применении мер принудительного воздействия.

Учёный подчеркивал, что меры административного принуждения являются самостоятельными мерами, наряду с мерами уголовными, дисциплинарными и материальными, и выражаются в санкциях правовых норм в виде мер юридической ответственности [3, с.356].

Ю.М. Козлов выделяет три вида мер административного принуждения: 1) административно-предупредительные меры; 2) административно-пресекающие меры; 3) административно-наказательные меры [3, с. 356].

Первые применяются с целью предупреждения (профилактики) негативных явлений в сфере государственного управления, «включая правонарушения, а также возможные вредные последствия такого рода проявлений» [3, с.360]. К их числу автор отнёс проверку документов, удостоверяющих личность; досмотр вещей и личный досмотр; контрольные и надзорные проверки и т.д.

Административно-пресекающие меры используются с целью «прекращения в принудительном порядке противоправных деяний и предотвращение их вредных последствий» [3, с.361]. Учёный отнёс к их числу требование прекратить противоправное деяние; запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не соответствует существующим требованиям и другие [3, с.361].

Наконец, административно-наказательные меры, которые, по мысли Ю.М. Козлова, «имеют специфическое самостоятельное значение и составляют содержание административно-правового института «Административная ответственность» и «Административно-деликтное право»» [3, с.363].

Следует отметить, что Д.Н. Бахрах придерживается несколько иной классификации мер административного принуждения. По мысли учёного «административное принуждение осуществляется с целью охраны правопорядка. Но эта цель достигается различными способами: путём предупреждения, пресечения правонарушения, восстановления вреда, причиненного ими, наказания. Поэтому в зависимости от той непосредственной цели, ради которой используются средства административного принуждения, можно различать 1) меры предупреждения, 2) пресечения, 3) наказания и 4) восстановительные меры (например, взыскание в административном порядке незаконно полученного, недоимки, пени)» [2, с.439].

Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачёв выделяют четыре группы мер административного принуждения: 1) административно-предупредительные меры, 2) меры административного пресечения, 3) меры административной ответственности, 4) меры административно-процессуального обеспечения [1, с. 203].

Первая группа мер ориентирована на профилактику, то есть имеет ярко выраженную профилактическую направленность. Они в свою очередь подразделяются на четыре категории:

- применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных последствий (введение карантина);
- направленные на предупреждение правонарушений (проверка документов, таможенный досмотр);
- препятствующие уклонению субъектов от исполнения определённых обязанностей;
- лечебно-предупредительные меры, назначение которых состоит в обеспечении общественной безопасности, оказании медицинской помощи [1, с.204].

Вторая – направлена на немедленное принятие мер уполномоченными субъектами с целью пресечения противоправных действий. К таковым, например, относится административное задержание нарушителя, запрет эксплуатации неисправных машин и механизмов и т.д.) [1, с. 204]. «Суть подобных мер, – пишут авторы, – несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, организаций, нарушающих установленный порядок» [1, с.204].

Под мерами административной ответственности Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачёв понимают меры наказания, назначаемые в соответствии с КоАП за совершённые административные правонарушения [1, с.205].

Наконец, меры административно-процессуального обеспечения представляют собой сово-

купность средств и способов, обеспечивающих условия для установления личности правонарушителя, составления протокола об административном правонарушении, и т.д. [1, с.205]. К их числу относятся, например, такие меры как доставка, изъятие вещей и документов, привод, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, и т.д. [1, с. 205-206].

Следует также отметить, на формально-юридическом уровне грань между мерами административного пресечения и мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях носит относительный, аморфный характер. Так, часть 1 статьи 27.1 КоАП РФ содержит перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, к числу которых относятся доставка, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, привод, временный запрет деятельности, залог за арестованное судно, помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Однако в этой же норме, в качестве одной из приоритетных целей применения указано пресечения административного правонарушения, то есть меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут выступать и в качестве мер административного пресечения, например, временное приостановление деятельности, доставка, административное задержание, и т.д.

Из изложенного видно, что несмотря на имеющиеся в отличиях в классификационных подходах, все видные учёные-административисты – Ю.М. Козлов, Д.Н. Бахрах, Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачёв выделяют такие виды мер административного принуждения, как 1) административно-предупредительные меры; 2) административно-пресекательные меры; 3) административно-наказательные меры [3, с. 360; 2, с. 439; 1, с. 203].

Данная триада мер является универсальной и общепризнанной в науке административного права. Другие известные науке административного права классификации мер административного принуждения, предложенные Д.В. Осинцевым, П.И. Стаховым, Коновым П.И. также содержат классическую триаду мер административного принуждения, выраженную в предупредительных, пресекательных и наказательных санкциях [4, с. 171; 5, с. 7, с. 241-245].

Следует также обратить внимание на различия в формально-юридической фиксации мер административного принуждения в нормативно-правовых актах. Если перечень административно-наказательных мер является исчерпывающим и содержится в КоАП РФ (ст.3.2 КоАП РФ), то меры административно-предупредительного и административно-пресекательного характера рассредоточены по законам и подзаконным нормативным актам, что обуславливает, в свою очередь, проблемы их многообразия и систематизации.

Так, например, обширный перечень мер административного принуждения, применяемых в финансовой, банковской сферах, содержит Бюджетный кодекс РФ (ст.306.2 ч.2), Федеральный закон от 02.12.1990 № 395 -1 (ред. от 29.12.2015) «О банках и банковской деятельности» (ст.ст.19, 20), Федеральный закон от 10.07.2002 № 177-ФЗ (ред.30.12.2015) от «О Центральном банке Российской Федерации» (ст. 74), Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О рынке ценных бумаг» (ст. 44).

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок применения мер административного принуждения в процессе реализации банковского надзора, выявил расхождения между классификациями мер административного принуждения, изложенными в науке административного права, и содержащимися в подзаконных нормативных актах, изданных Банком России. Так, Приказ Банка России от 31.03.1997 N 02-139 (ред. от 26.01.2010) «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» (далее – Приказ и Инструкция Банка России) классифицирует меры воздействия, применяемые к кредитным организациям на предупредительные и принудительные.

К последним, в частности, отнесены Приказ и Инструкция Банка России, которые определяют перечень принудительных мер воздействия, которые могут применяться к кредитным организациям (п.1.15).

К ним относятся:

- штрафы;
- требование об осуществлении кредитной организацией мероприятий по ее финансовому

оздоровлению, в том числе включая требование о предоставлении и выполнении плана мер по финансовому оздоровлению;

- требование о приведении в соответствие величины собственных средств (капитала) и размера уставного капитала кредитной организации в соответствии с пунктом 3 статьи 12 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»;
- требование о реорганизации кредитной организации, в том числе включая требование о предоставлении и выполнении плана мероприятий по реорганизации;
- ограничение проведения кредитными организациями отдельных операций на срок до шести месяцев;
- запрет на осуществление кредитными организациями банковских операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года;
- запрет на открытие филиалов на срок до одного года;
- требование о замене руководителей кредитной организации;
- назначение Временной администрации по управлению кредитной организацией;
- отзыв лицензии на осуществление банковских операций.

По сути, речь идёт о перечне мер административно-пресекающего характера, применяемых в процессе осуществления банковского надзора, так как перечень административных наказаний определён в действующем КоАП РФ (ст.3.2 КоАП РФ) и не может быть дополнен какими-либо иными нормативными актами.

Анализ принудительных мер, содержащихся в Инструкции и Приказе Банка России на предмет выявления общих типологических черт (п.1.15), показывает, что практически все указанные меры ориентированы на оперативный (незамедлительный) характер применения и имеют ограниченную продолжительность действия, обусловленную конкретным сроком, установленным в норме, либо окончанием срока устранения оснований ее применения.

Последний признак, впрочем, характерен и для административных наказаний, например, административное приостановление деятельности (п. 9 ч.1 ст.3.2. КоАП РФ), которое налагается на срок до 90 (девяносто) суток (ч.2 ст.3.12 КоАП РФ). Однако, следует отметить, что данный вид наказания был введён в КоАП в 2005 году, и до указанной даты в формально-юридическом отношении являлся мерой административного пресечения.

Исключение из указанного перечня составляют штраф и отзыв лицензии на осуществление банков-

ских операций. Приказ и Инструкция рассматривают штраф как денежное взыскание, налагаемое на кредитную организацию в соответствии с установленными федеральными законами и нормативными актами Банка России основаниями для его применения (п. 1.17.1.). В то же время действующий КоАП определяет административный штраф как вид административного наказания (п.2 ч.1 ст.3.2), который является денежным взысканием и выражается в рублях (ч.1 ст.3.5). Являясь мерой административного наказания, административный штраф налагается за совершённые административные правонарушения в банковской сфере, например, ст.15.26 КоАП РФ. Выступая в качестве меры административного пресечения, штраф налагается за нарушения пруденциальных норм деятельности, не являющиеся административными правонарушениями.

Таким образом, несмотря на некоторые различия в терминологии – «штраф» и «административный штраф», последний в формально юридической плоскости выступает в двух ипостасях – как мера административного наказания и как мера административного пресечения, в частности, при реализации банковского надзора.

В связи с изложенным возникает необходимость принципиальной постановки вопроса о возможности временного характера применения штрафа как меры пресечения по отношению к кредитным организациям за совершённое нарушение пруденциальных норм деятельности.

Так, например, в соответствии, с пунктом 1.17.9.3. Приказа и инструкции штраф в размере 0,1 процента от размера минимального уставного капитала может быть взыскан с кредитной организации за нарушение на отчётную дату:

- а) одного или нескольких следующих обязательных нормативов:
 - норматива достаточности собственных средств (капитала) банка, для небанковских кредитных организаций (далее – НКО) – минимально допустимого уровня отношения капитала НКО к суммарному объёму активов, взвешенных с учетом риска (Н1);
 - норматива текущей ликвидности (Н3);
 - максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6);
 - максимального размера кредитного риска на одного акционера (участника) (Н9);
 - максимального размера кредитов, займов, предоставленных своим инсайдерам (Н10), а также гарантий и поручительств, выданных в их пользу;
 - норматива риска собственных вексельных обязательств (Н13);
 - норматива соотношения суммы высоколиквидных активов НКО к сумме обязательств (Н15);

- норматива соотношения совокупной величины собственных средств НКО и специально созданных участниками расчетов резервов (фондов) к совокупной сумме задолженности по предоставленным кредитам (Н16);
- б) других обязательных нормативов (одного или нескольких), если их нарушение допускалось три и более раз в течение последних двенадцати месяцев.

Оперативное приведение данных нормативов в определённое соответствие, на наш взгляд, задача вполне выполнимая для кредитных организаций, а возврат ранее уплаченного штрафа станет дополнительным стимулом для эффективной организации деятельности кредитной организации.

Полагаю, что штраф, применяемый в процессе осуществления банковского надзора в качестве меры пресечения, должен носить ВОЗВРАТНЫЙ ХАРАКТЕР, то есть уплаченная сумма должна возвращаться кредитной организации в связи с оперативным (в установленный срок) устранением причин, послуживших основанием для его назначения. В обратном случае, то есть при не устранении оснований, послуживших

причиной наложения штрафа не должен возвращаться кредитной организации.

Таким образом, штрафная санкция, применяемая в качестве меры пресечения, и, влекущая негативные последствия, при её возврате может трансформироваться в меру позитивного государственного воздействия, направленную на поощрение позитивной деятельности кредитной организации, связанной с устранением выявленных нарушений. Кроме того, в рассматриваемом случае «возвратный штраф» можно рассматривать как позитивную санкцию (благоприятное последствие) вследствие реализации кредитной организацией позитивной поведенческой модели поведения.

Автор статьи признаёт дискуссионность выдвинутых положений, с учётом сложившейся интерпретации административного штрафа в науке административного права как это разовой санкции, налагаемой по факту совершенного правонарушения, которая не подлежит возврату в связи с устранением причин, послуживших основанием для его назначения, и предлагает научному сообществу высказать свою аргументированную точку зрения по данной проблеме.

Библиография:

1. Административное право Российской Федерации / отв. редактор Л.Л. Попов. Учебник для бакалавров. М., 2014. 447 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник. 5-е издание. М., 2010. 608 с.
3. Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. М., 2005. 554 с.
4. Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация): Монография. М., 2014. 229 с.
5. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право: учебник. М., 2014. 651 с.
6. Лапина М.А., Карпухин Д.В. Административное приостановление деятельности как вид административного наказания: научно-методологический и правоприменительный подходы // Полицейская деятельность. – 2016. – 1. – С. 11 – 25. DOI: 10.7256/2222-1964.2016.1.16613.
7. Эскиндаров М.А. Систематизация мер государственного принуждения как фактор устойчивого развития финансово-экономической деятельности // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 110 – 113. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15639.
8. Лапина М.А. О необходимости систематизации мер государственного принуждения в законодательстве российской федерации // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 114 – 119. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15647.
9. Лапина М.А., Карпухин Д.В. Санкции за административные правонарушения в сфере экономики и финансов: анализ законодательства и пути совершенствования. // Полицейская деятельность. – 2015. – 5. – С. 325 – 342. DOI: 10.7256/2222-1964.2015.5.16569.
10. Трунцевский Ю.В. Классификация мер уголовно-правового воздействия // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 137 – 144. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15682.
11. Лапина М.А., Карпухин Д.В. Краткие выводы // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 291 – 294. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15927.

References (transliterated):

1. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii / otv. redaktor L.L. Popov. Uchebnik dlya bakalavrov. M., 2014. 447 s.
2. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. Uchebnik. 5-e izdanie. M., 2010. 608 s.
3. Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo. Uchebnik. M., 2005. 554 s.
4. Osintsev D.V. Sistema administrativnogo prava (metodologiya, nauka, reglamentatsiya): Monografiya. M., 2014. 229 s.
5. Stakhov A.I., Kononov P.I. Administrativnoe pravo: uchebnik. M., 2014. 651 s.
6. Lapina M.A., Karpukhin D.V. Administrativnoe priostanovlenie deyatel'nosti kak vid administrativnogo nakazaniya: nauchno-metodologicheskii i pravoprimeritel'nyi podkhody // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2016. – 1. – С. 11 – 25. DOI: 10.7256/2222-1964.2016.1.16613.

7. Eskindarov M.A. Sistematizatsiya mer gosudarstvennogo prinuzhdeniya kak faktor ustoichivogo razvitiya finansovo-ekonomicheskoi deyatel'nosti // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 110 – 113. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15639.
8. Lapina M.A. O neobkhodimosti sistematizatsii mer gosudarstvennogo prinuzhdeniya v zakonodatel'stve rossiiskoi federatsii // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 114 – 119. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15647.
9. Lapina M.A., Karpukhin D.V. Sanktsii za administrativnye pravonarusheniya v sfere ekonomiki i finansov: analiz zakonodatel'stva i puti sovershenstvovaniya. // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2015. – 5. – С. 325 – 342. DOI: 10.7256/2222-1964.2015.5.16569.
10. Truntsevskii Yu.V. Klassifikatsiya mer ugolovno-pravovogo vozdeistviya // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 137 – 144. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15682.
11. Lapina M.A., Karpukhin D.V. Kratkie vyvody // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 291 – 294. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15927.