

*Меркулова И.В.,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Финансы и кредит»,
Северо-Кавказский федеральный университет
Россия, г. Ставрополь*

*Газарян Ю.А.,
студент 1 курса,
институт экономики и управления,
Северо-Кавказский федеральный университет
Россия, г. Ставрополь*

СУЩНОСТЬ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА РЫНКЕ БАНКОВСКИХ УСЛУГ

***Аннотация:** В статье рассматриваются и последовательно анализируются меры юридической ответственности кредитных организаций за правонарушения на рынке банковских услуг. Делается акцент на существенно возросших полномочиях Банка России и усиление давления на банковский сектор в связи с осуществлением банковского контроля. В заключении указывается на необходимость дальнейшего совершенствования и гармонизации банковского и административного законодательства.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, Банк России, банковский контроль, банковское регулирование, кредитные организации, Центральный банк, юридическая ответственность.*

***Annotation:** The article discusses and consistently analyzes the measures of legal liability of credit institutions for offenses in the banking market. The emphasis is placed on the significantly increased powers of the Bank of Russia and increasing*

pressure on the banking sector in connection with the implementation of Bank control. The conclusion points to the need for further improvement and harmonization of banking and administrative legislation.

Key words: *administrative responsibility, the Bank of Russia, banking supervision, banking regulations, credit organizations, the Central Bank, legal responsibility.*

Одним из главных условий успешной реализации заданного финансово-политического курса России является стабильное функционирование финансово-кредитных институтов. Именно поэтому в научных исследованиях все большее внимание уделяется особенностям правового регулирования деятельности банков и процессу привлечения их к различным видам юридической ответственности.

Законодательство о банках и банковской деятельности было внедрено в правовую систему России сравнительно недавно. Только в 1990 году был принят федеральный закон «О банках и банковской деятельности», который устанавливал специальный инструментарий для воздействия на кредитные организации в случае их неправомерного поведения. Дальнейшее свое развитие меры ответственности банков получили в федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» 2002 года.

С 2013 года Банк России получил статус мегарегулятора на рынке финансовых услуг и осуществляет в полной мере полномочия по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору за кредитными организациями. При этом существенный объем правовых норм был имплементирован из международного банковского права и стандартов, принятых Банком международных расчетов, который находится в швейцарском городе Базель. В его структуре созданы Базельский комитет по банковскому контролю и Совет финансовой стабильности, в компетенцию которых входит разработка эффективных методик проведения контроля за

устойчивостью национально значимых банков и страховых компаний, а также способов расчета собственных средств (капитала) и обязательных нормативов. Центральный банк РФ активно взаимодействует с ними и последовательно внедряет в российскую правовую систему положения договоров Базеля I (1970-1980 гг.), Базеля II (2004 г.) и Базеля III (2010 г.) [1]. Последний из них, принят после мирового финансового кризиса 2007-2009 годов и его положения направлены на принятие целого комплекса мер по поддержанию стабильности банковского сектора, укрупнению размеров уставного капитала банков, вводятся дополнительные требования к ликвидности активов и формирование буфера консервации на случай новых финансовых потрясений. Отдельные положения Базеля III полностью вступили в силу 1 января 2019 года. Тем самым будут расширены полномочия и усилен контроль со стороны ЦБ РФ за деятельностью всех финансовых организаций в России.

В настоящее время у Центрального банка есть такие меры принуждения, как возможность повышения обязательных резервов банка, введение процедуры финансового оздоровления, назначение временной администрации и в исключительных случаях отзыв выданной лицензии на осуществления банковских операций и другие. Наличие названных мер банковской ответственности в целом позволяет утверждать, что современная банковская система России находится на уровне развитых западных государств и в значительной степени может с ними конкурировать.

В финансово-кредитной сфере применение мер государственного принуждения направлено, прежде всего, на обеспечение режима законности в деятельности банков и обусловлено необходимостью защиты субъектов денежных правоотношений. Оно осуществляется со стороны уполномоченных государством органов и их должностных лиц в целях предупреждения и пресечения правонарушений, совершаемых кредитными организациями. Для достижения поставленных целей уполномоченные

органы власти и их должностные лица используют широкий спектр правовых средств, в том числе, налагают на кредитные организации взыскания, являющиеся мерами административной ответственности, или же применяют к ним меры, предусмотренные федеральным банковским законодательством в порядке банковского надзора.

На современном этапе именно банковский надзор является основной формой государственного вмешательства в частные интересы кредитных организаций, поскольку выражается в постоянном наблюдении Банком России соблюдения режима законности. Такая деятельность Центрального банка выражается в проведении проверок кредитных организаций на предмет соответствия их учредительных документов, финансово-хозяйственной деятельности, а также действующему законодательству и обязательным нормативам Банка России.

Благодаря широкому кругу полномочий, предоставленных Центральному банку России, в процессе банковского надзора он может требовать устранения недостатков в работе кредитных организаций в случае их обнаружения. Для пресечения выявленных и предупреждения возможных новых нарушений Банк России уполномочен на применение ряда мер, установленных статьей 74 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: направить письменную информацию руководству и (или) совету директоров (наблюдательному совету) кредитной организации о недостатках деятельности; выступить с рекомендациями о разработке плана мероприятий по устранению выявленных нарушений, об усилении контроля за представляемой отчетностью, об адекватной оценке кредитных рисков, о недопущении искажений в отчетности; потребовать осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, замены руководителей кредитной организации, реорганизации кредитной организации, изменения на срок до шести месяцев установленных для кредитной организации обязательных нормативов и др.

Названные меры, применяются в процессе банковского надзора и осуществляются в принудительном порядке Банком России на основании правовых норм федерального банковского законодательства. Принятие и применение на практике таких норм направлено, прежде всего, на защиту интересов кредиторов и вкладчиков, а также на устранение недостатков в деятельности кредитных организаций и поддержанию стабильной деятельности всей банковской системы Российской Федерации. Поэтому, как верно отмечает президент Ассоциации российских банков, доктор юридических наук Г.А. Тосунян, «банковский надзор - это не карательный инструмент в руках Банка России, надзор необходим в большей степени самим банкам, чтобы недобросовестные участники рынка не получали преимуществ в ущерб добросовестным банкам» [2].

Следует обратить внимание на такую меру со стороны Центрального Банка как отзыв лицензии у кредитной организации, влекущую в дальнейшем процедуру банкротства юридического лица. По официальным данным Банка России в период с 2013 по 2015 года лицензии были отобраны по различным основаниям у 208 банков, составляющих практически 20% от их общего числа. Так, в 2013 году отозвано 32 лицензии, 2014 – 84, 2015 – 92, и только с января по июль 2016 года более 50 лицензий. Тенденция на усиление банковского контроля и налаженность процедуры лишения кредитных организаций права на занятие банковской деятельностью четко прослеживаются за последние 5 лет. При этом, поводом для отзыва лицензии Центральным банком могут быть не только грубые нарушения установленных банковских нормативов и правил ведения операций, но и величина рискованных сделок, так же размещение средств в низкокачественных активах, что может привести к неспособности банка ответить по своим обязательствам перед клиентами. Банковская кредитная организация может оспорить такие действия Банка России в судебном порядке, однако установившаяся судебная практика по таким делам указывает на то, что суд

чаще всего встает на сторону Центрального Банка. Так, показательным может быть дело об отзыве лицензии у «АМТ-банка». Его банковская лицензия была отозвана на основании «размещения средств в низкокачественные активы, без создания адекватных резервов и не исполнения в полном объеме обязательных требований в неоднократных предписаниях Центрального Банка». В судебном процессе выяснилось, что активы АМТ-банка превышают его обязательства на 4,7 миллиарда рублей, что не позволяет говорить о банкротстве организации и невозможности возврата денег клиентам. Однако, суд все равно принял решение о банкротстве кредитной организации на основании отзыва у него лицензии на осуществление банковских операций [3]. Таким образом, Банк России является органом власти который сам определяет возможность отзыва лицензии на осуществления банковских операций основываясь на своих же нормативах и рекомендациях, которые постоянно изменяются. При этом говорить о полной честности и объективной оценки состояния кредитной организации Центральным Банком не представляется возможным. Одним из путей решения такой проблемы может стать принятие модели рейтинговых оценок и постоянных групповых сравнений кредитных организаций. Это еще больше усилит контроль за банковским сектором не только со стороны мегарегулятора, но и клиентами банков, которые просто не придут в организацию, которая по объективным оценкам (рейтингам) не будет входить в список лидеров. Похожие рейтинговые модели банковского контроля сформированы в развитых западноевропейских государствах, - Великобритании, Нидерландах и Италии. Принятие Россией их опыта несомненно пойдет на пользу нашей банковской системе, в том числе сократит количество ненадежных банковских кредитных организаций, не отвечающих самым современным международным банковским стандартам.

В России банковский надзор и связанные с ним властные предписания следует отличать от мер административной ответственности, применяемых

вследствие совершения кредитной организацией правонарушения указанного в особенной части КоАП РФ. Целями административной ответственности кредитной организации являются охрана правопорядка и предупреждение новых противоправных деяний, как самими правонарушителями, так и третьими лицами. Кроме того, если банковский надзор осуществляется Центральным банком постоянно в рамках властных полномочий и выражается не только в применении мер воздействия, предусмотренных федеральным законодательством, но и в систематическом наблюдении за работой кредитных организаций, то наложение административного наказания является неотвратимой реакцией государства на совершенное или совершаемое кредитной организацией правонарушение. Особенностью является то, что Банк России, как надзирающий орган, уполномочен только на выявление административных правонарушений, в то время как применение санкций к кредитной организации отнесено к компетенции суда, в рамках специально установленной федеральным административным законодательством процедуры.

Помимо административных проступков, кредитными организациями и их должностными лицами могут быть совершены различные правонарушения в рамках уголовного и гражданского законодательства. Меры ответственности за них предусматриваются соответственно уголовным и гражданским кодексами Российской Федерации. Административная ответственность может устанавливаться и специальным законодательством в определенной сфере общественных отношений, например, Налоговым кодексом РФ. Так, в случае открытия банком расчетного счета юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю без предъявления ими свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, или при наличии у банка решения налогового органа о приостановлении операций по счетам этих лиц, на такой банк будет наложена мера ответственности в виде административного штрафа, установленная Налоговым кодексом Российской Федерации.

Достаточно часто в работе кредитных организаций в силу различных причин происходит несвоевременное зачисление на счет клиента банка поступивших средств, необоснованное их списание, невыполнение указаний клиента об их перечислении, или выдачи клиенту денежных средств. За подобные недочеты предусмотрены меры гражданско-правовой ответственности. Санкции устанавливаются правовыми нормами гражданского законодательства и договорами, заключаемыми между кредитной организацией с одной стороны и ее клиентами с другой в обязательном порядке.

Уголовная ответственность в банковской сфере применяется за наиболее общественно опасные нарушения, повлекшие достаточно серьезные последствия для участников финансовых правоотношений. Например, если юридическое лицо, не зарегистрированное в установленном законом порядке и не получившее специальное разрешение (лицензию) Банка России, осуществляет банковские операции с нарушением требований и условий лицензии на осуществлении банковских операций, и при этом в результате осуществления такой деятельности получен доход в крупном размере либо причинен крупный ущерб гражданам, организациям или государству, то законодателем предусматривается уголовная ответственность. Она устанавливается Уголовным кодексом Российской Федерации и возлагается на руководителя кредитной организации.

Существует множество примеров установления для кредитных организаций различных мер юридической ответственности, но кроме них есть и ответственность именно финансового характера, применяемая в порядке банковского надзора. Не всегда кредитные организации нарушают требования федеральных кодексов, намного чаще находятся мелкие недочеты в их деятельности, нарушения банковских стандартов и нормативов, а так же различных банковских правил и требований, которые они должны соблюдать

при осуществлении своей деятельности, на основании выданной им Центральным банком лицензии.

Неисполнение установленных требований и нормативов влечет за собой применение к кредитной организации соответствующих мер административной ответственности в соответствии со статьей 15.26 КоАП РФ. Санкция названной статьи предусматривает наказание в виде административного штрафа или предупреждения за нарушения обязательных банковских нормативов, стандартов и осуществление запрещенной для банков производственной, торговой или страховой деятельности. В таких случаях нарушается не только установленный порядок осуществления банковской деятельности, но и причиняется существенный вред, как интересам конкретного субъекта правоотношений, так и государства в целом [4].

Таким образом, в российском банковском законодательстве, во-первых, устанавливаются определенные правила поведения в финансовой сфере обязательные для исполнения всеми кредитными организациями при осуществлении ими банковской деятельности, во-вторых, установлены меры юридической ответственности – административной, уголовной гражданско-правовой, обеспеченные государственным принуждением.

Следовательно, сущность административной ответственности кредитных организаций за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности можно раскрыть только в том случае, если рассматривать ее как особое явление, основанное на правонарушении ответственного субъекта, который пренебрег нормами должного поведения, хотя был обязан неукоснительно следовать установленным правилам и нормативам. При этом круг субъектов возникающего правоотношения нормативно определен: с одной стороны - это Российская Федерация в лице Центрального банка (его территориальных учреждений), суда и

уполномоченных должностных лиц; с другой - правонарушитель, т.е. кредитная организация.

Все субъекты такого правоотношения наделяются комплексом субъективных прав и обязанностей, которые реализуются в рамках особой законодательно установленной процедуры. Например, если при осуществлении банковского надзора в ходе проверки должностные лица Банка России обнаружат состав административного правонарушения в действиях или бездействии проверяемой кредитной организации, то они уполномочены в соответствии с КоАП РФ на составление протокола, судьи рассмотрят дело в судебном порядке и вынесут по нему мотивированное решение, а кредитная организация будет обязана его исполнить.

Однако следует отметить, что нормы Федерального закона «О Центральном банке РФ», устанавливающие административную ответственность кредитных организаций и порядок ее реализации в настоящее время не соответствуют требованиям административного законодательства Российской Федерации. В течение длительного периода времени федеральное банковское законодательство вопреки КоАП РФ предусматривает возможность привлечения кредитных организаций к административной ответственности и применения к ним мер воздействия вне процессуального порядка, установленного в КоАП РФ. При этом, перечень санкций, применяемых к кредитным организациям за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке РФ» и КоАП РФ. За одно и то же правонарушение, совершенное кредитной организацией, в действующем законодательстве предусмотрены как административные наказания в виде предупреждения или штрафа, так и меры, применяемые Банком России в порядке банковского надзора.

Можно сделать вывод, что, в сфере денежно-кредитных отношений в России, помимо административной, уголовной и гражданско-правовой,

действует еще и «банковская ответственность», определение которой официально не установлено в федеральном законодательстве, как впрочем, и порядок ее реализации на практике.

Безусловно, существующие противоречия нормативно-правовых актов требуют совершенствования действующего банковского и административного законодательства, так же установление единого порядка привлечения кредитной организации к административной и «банковской» ответственности на основаниях, закрепленных в КоАП.

С другой стороны необходимо совершенствовать систему банковского контроля, подстраивать ее под особенности российской банковской системы и упорядочить существенно возросшую с 2013 года компетенцию Банка России как мегарегулятора финансовых рынков. Необходимо последовательно внедрять апробированные на практике международные банковские принципы осуществления контроля, методики расчета банковских рисков и величин необходимого собственного капитала кредитных организаций. Все это позволит российской банковской системе по праву занять лидирующее место в мире по качеству оказания финансовых услуг населению и поднять ее престиж на международном финансовом рынке.

Литература:

1. Васильева Е. О., Нефедов М. Д. Особенности имплементации положений Базеля III в российских банках //Экономика и современный менеджмент: теория и практика. – 2015. – №. 3 (47).
2. Тосунян Г. А. О перспективах банковской системы России: взгляд банковского сообщества //Деньги и кредит. – 2014. – №. 5. – С. 5-7.
3. Постановление девятого апелляционного суда г. Москва от 6 августа 2013 г. по делу № А40-59768/2012
4. Курбатов А. Я. Административная ответственность кредитных организаций: разрешение противоречий между Законом о Банке России и КоАП //Банковское право. – 2012. – №. 4. – С. 18-26.