

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2807>

**ДВИЖЕНИЕ К НОВОМУ КОАП РФ:
ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ БАНКА РОССИИ
И РЕАКТИВНЫЙ ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ НАДЗОР**

Е. А. Долкова

*Нижегородский филиал Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 2 октября 2019 г.

Аннотация: анализируются особенности юрисдикционных полномочий Банка России и практика их реализации в рамках реактивного поведенческого надзора. Представлены направления возможного развития юрисдикционной деятельности Банка России с учетом положений Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. На основании существующей судебной практики выделены основные проблемы реализации юрисдикционных полномочий Банка России при осуществлении защиты прав потребителей финансовых услуг и обозначены модели расширения и уточнения юрисдикционных полномочий Банка России, которые могут быть учтены при создании нового КоАП РФ.

Ключевые слова: КоАП РФ, потребитель финансовой услуги, Банк России, поведенческий надзор, юрисдикционные полномочия, административная ответственность.

Abstract: the article analyzes the features of the jurisdictional powers of the Bank of Russia in the framework of reactive supervision. The author notes directions of possible development of jurisdictional activity of the Bank of Russia in the context of the Concept of the new Code of administrative offences of the Russian Federation. On the basis of the existing judicial practice author highlights the main problems of the applying of the jurisdictional powers of the Bank of Russia as a part of the financial services consumers' rights protection.

Key words: the Code of the Russian Federation on administrative offences, consumer of the financial services, Bank of Russia, behavioral supervision, jurisdictional powers, administrative responsibility.

В 2016 г. Банк России (ЦБ РФ) объявил о разработке и введении нового вида надзора за участниками финансового рынка – поведенческого надзора. Согласно Основным направлениям развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг., поведенческий надзор представляет собой процедуру контроля за поведенческими моделями участников финансового рынка, сфокусированную на процессе взаимодействия поставщиков и потребителей финансовых услуг¹. Вы-

195

¹ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов // Вестник Банка России. 2018. № 89–90. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 23.07.2019).

деляются два вида поведенческого надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и инвесторов: реактивный и превентивный. Превентивный направлен на предупреждение неприемлемых практик, используемых поднадзорными организациями, и предполагает контроль соблюдения ими требований, установленных нормативными актами. В свою очередь, цель реактивного поведенческого надзора – выявление и устранение уже совершенных нарушений законодательства со стороны поднадзорных организаций. В связи с тем что реактивный поведенческий надзор рассматривается в том числе как реакция на поступившие сведения о нарушении прав потребителя финансовой услуги, неотъемлемая часть осуществления реактивного поведенческого надзора – это реализация юрисдикционных полномочий Банком России (возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, привлечение к ответственности). Особенность их в том, что рассматривается лишь отдельная группа правонарушений, в узкой сфере деятельности – на финансовом рынке. При этом в ходе административно-юрисдикционной деятельности Банк России применяет созданные им нормативно-процессуальные акты, процессуальные нормы административного права и материальные нормы отраслей финансового и гражданского права².

**Юрисдикционные полномочия Банка России:
противоречивое содержание и правовая основа
в современных трендах реформируемого КоАП РФ**

Статус Банка России как особого публичного органа, наделенного юрисдикционными полномочиями, обусловлен политико-правовыми предпосылками и характеризуется постоянным расширением его компетенции³. В частности, определенную часть юрисдикционных полномочий Банк России как особый публичный орган получил от упраздненных органов исполнительной власти при создании мегарегулятора финансового рынка (например, от ФСФР РФ)⁴. Наделение Банка России юрисдикционными полномочиями напрямую связано и с реализацией им разрешительных процедур по отношению к субъектам финансового рынка – лицензирования (например, страховых организаций), ведения государственных реестров различных некредитных финансовых органи-

² См.: Административная юрисдикция в финансовой сфере / под ред. М. А. Лапиной. М., 2015. С. 46.

³ См.: *Аганов А. Б.* Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 24–29.

⁴ Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Также см. об этом: *Экмалян А. М.* Банк России как мегарегулятор финансового рынка : цели деятельности, функции и полномочия // Юрист. 2015. № 7. С. 4–11.

заций (далее – НФО) и т. д. В 2013 г. к компетенции Банка России был отнесен и комплекс полномочий по осуществлению контроля и надзора за микрофинансовыми организациями⁵.

Одним из подходов формирования проекта нового КоАП РФ является сокращение количества составов административных правонарушений, по которым органом, привлекающим к административной ответственности, является суд (в нашем случае – арбитражный суд)⁶. Предполагается, что суды будут рассматривать лишь дела об административных правонарушениях, представляющих повышенную общественную вредность, по тем составам, по которым административные наказания вправе назначать только суд. Это позволяет говорить о возможном расширении юрисдикционных полномочий Банка России в рамках нового КоАП РФ. Применительно непосредственно к процедурам реактивного поведенческого надзора релевантным является п. 5.1.5 Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Концепция). В соответствии с ним поступающие в уполномоченный орган сведения о наличии события административного правонарушения должны проверяться в процессе контрольно-надзорного производства, по результатам которого может быть принято решение о возбуждении дела об административном правонарушении. В этом смысле сегодня при разработке проекта КоАП РФ представляется необходимым учитывать особенность функции Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг, реализуемую посредством процедур реактивного поведенческого надзора. Тем более что в ходе правоприменительной практики по осуществлению такого надзора и реализации юрисдикционных полномочий ЦБ РФ сталкивается с целым комплексом проблем, разрешить которые представляется возможным в рамках нового КоАП РФ.

В первую очередь, можно отметить отсутствие необходимых специальных составов административных правонарушений, привлечение к ответственности по которым находилось бы исключительно в компетенции Банка России, для целого ряда оказывающих финансовые услуги субъектов. Особенно актуальным данный вопрос представляется с учетом предусматриваемым в Концепции принципом новой категоризации правонарушений, от чего будет зависеть срок давности привлечения к административной ответственности (п. 2.4.4.1 Концепции). В частности, предлагается выделять категории правонарушений в зависимости от

Е. А. Долгова. Движение к новому КоАП РФ...

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков : федер. закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4084. См. также: *Чирков А. В.* Особенности правового регулирования микрофинансовой деятельности микрофинансовых организаций. М., 2018.

⁶ Концепция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwLA Y7khO7NAt9EL.pdf> (дата обращения: 24.07.2019).

характера и степени общественной вредности, а именно угрозы и (или) факта наступления определенных негативных последствий.

Можно обратиться к административной ответственности субъектов страхового дела. Так, по итогам 2018 г. в Банк России в отношении НФО поступило 87,4 тыс. жалоб, при этом доля жалоб в отношении страховых организаций составила 62,2 % (54,4 тыс.)⁷. Более чем в половине случаев основанием для обращения в Банк России стали возможные неправомерные действия страховых организаций и их представителей по отношению к потребителям финансовых услуг.

В реализации юрисдикционных полномочий в рамках реактивного поведенческого надзора Центробанк основывается на ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ (составляет протоколы об административном правонарушении) и ст. 5.34.1 КоАП РФ (рассматривает вопрос о привлечении к административной ответственности). Здесь возникают вопросы.

Частью 3 ст. 14.1 КоАП РФ устанавливается административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией). Статья 14.1 КоАП РФ является общей для всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность при наличии специального разрешения (лицензии). В их число входят и субъекты, на которых распространяются юрисдикционные полномочия ЦБ РФ, поскольку требования страхового законодательства в силу п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 32 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон об ОСД) являются лицензионными требованиями для страховых организаций. Статья же 15.34.1 КоАП РФ является специальной и предусматривает ответственность за нарушение страхового законодательства в части «навязывания» дополнительных услуг при заключении договора обязательного страхования либо необоснованный отказ в заключении публичного договора страхования.

Как правило, по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ страховщики привлекаются к административной ответственности за нарушение порядка и срока рассмотрения заявления об осуществлении страхового возмещения по договору ОСАГО⁸, порядка и срока расторжения договора добровольного страхования в течение «периода охлаждения»⁹, установленного указани-

⁷ Результаты работы Банка России с обращениями граждан и организаций по итогам 2018 г. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/14246/stat_protection_2018_all.pdf (дата обращения: 24.09.2019).

⁸ См., например, решения: Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 23 июня 2018 г. по делу № А56-56384/2018 ; Арбитражного суда Хабаровского края от 19 сентября 2018 г. по делу № А73-12942/2018 ; Арбитражного суда Тверской области от 28 декабря 2018 г. по делу № А66-18005/2018. Доступ из справ.-правовой системы «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)».

⁹ См., например, решения: Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26 декабря 2018 г. по делу № А56-144061/2018 ; Арбитражно-

ем Банка России от 20 ноября 2015 г. № 3854-У¹⁰, и т. д. Статистика при этом обширная. Согласно годовому отчету Банка России в 2018 г. арбитражными судами было рассмотрено 4301 заявление о привлечении к административной ответственности НФО по ч. 3 ст. 14.1 и по ст. 14.36 КоАП РФ (с учетом переходящих за предыдущие периоды)¹¹. Вместе с тем согласно сведениям, размещенным на сайте Банка России, постановлений о привлечении страховщиков к административной ответственности по ст. 15.34.1 КоАП РФ в 2018 г. было вынесено лишь 169¹². В преобладающем большинстве случаев по результатам рассмотрения обращений граждан страховые организации и их представители привлекаются к административной ответственности по общей статье (ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ), что между тем осложняется двумя факторами: сокращенный срок давности привлечения к административной ответственности (три месяца по сравнению с одним годом по специальной ст. 15.34.1 КоАП РФ) и рассмотрение вопроса о привлечении к ответственности по данной статье только судом (а не Банком России, как по ст. 15.34.1 КоАП РФ).

Ранее существовавший порядок, согласно которому срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ составляет один год со дня совершения (обнаружения) административного правонарушения¹³, был установлен постановлением Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (п. 21). При квалификации объективной стороны состава административного правонарушения судам рекомендовалось исходить из его существа, субъектного состава возникших отноше-

Е. А. Долгова. Движение к новому КоАП РФ...

го суда Астраханской области от 24 декабря 2018 г. по делу № А06-11986/2018. Доступ из справ.-правовой системы «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)».

¹⁰ О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования : указание Банка России от 20 ноября 2015 г. № 3854-У. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹¹ Годовой отчет Банка России за 2018 год : утв. Советом директоров Банка России 26 апреля 2019 г. URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/19699/ar_2018.pdf (дата обращения: 24.07.2019). Согласно данным ресурсов «Судебные и нормативные акты РФ» и «Электронное правосудие» количество дел об административных правонарушениях, возбужденных по ст. 14.36 КоАП РФ и рассмотренных арбитражными судами в 2018 г., составляет не более ста. Следовательно, можно прийти к выводу о том, что оставшаяся часть дел об административных правонарушениях была возбуждена по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

¹² Административное производство Банка России. URL: http://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_adm_proc/ (дата обращения: 24.09.2019).

¹³ См., например, решения: Арбитражного суда г. Москвы от 22 ноября 2018 г. по делу № А40-260215/2018 ; Арбитражного суда Иркутской области от 9 ноября 2018 г. по делу № А19-21097/2018. Доступ из справ.-правовой системы «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)». Это было обосновано тем, что ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ за нарушение законодательства о защите прав потребителей предусматривается годичный срок давности привлечения к административной ответственности.

ний и характера применяемого законодательства¹⁴, т. е. устанавливать, является ли защита прав потребителей приоритетной целью закона, за нарушение положений которого установлена административная ответственность¹⁵.

Однако эта практика была изменена после обозначения позиции Конституционного Суда РФ в январе 2019 г.¹⁶, согласно которой нарушения прав потребителей разрешалось квалифицировать по ст. 14.4 КоАП РФ, на которую распространяется годичный срок давности привлечения к административной ответственности. При этом привлечение к административной ответственности по этой статье относится к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ст. 23.49 КоАП РФ). Ее применение Банком России при рассмотрении обращений потребителей финансовых услуг как контрольно-надзорного органа по отношению к страховым организациям невозможно. Более того, согласно выводам Конституционного Суда РФ, если нарушение лицензионных требований, повлекшее нарушение прав потребителей, квалифицируется правоприменителями по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, то юридически это означает вменение в вину лицу нарушения лицензионного законодательства. Это исключает возможность распространения на него специального годичного срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ за нарушение законодательства о защите прав потребителей. Следовательно, согласно позиции Конституционного Суда РФ, срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ составляет три месяца.

Это практически заблокировало привлечение к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ. Арбитражные суды стали прекращать дела, возбужденные по этой статье в рамках юрисдикционных полномочий ЦБ РФ в отношении страховщиков, в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности¹⁷.

¹⁴ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Данный вывод был впоследствии отражен в постановлении Президиума ВАС РФ от 2 ноября 2010 г. № 6971/10.

¹⁶ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СПСР-ЭКСПРЕСС» : постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2019 г. № 3-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См., например: определение Верховного Суда РФ от 4 июня 2019 № 305-ЭС19-9448 ; постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 17 июля 2019 г. по делу № А27-6152/2019 ; постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 апреля 2019 г. по делу № А35-10198/2018. Доступ из справ.-правовой системы «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)».

Обозначенная позиция Конституционного Суда РФ в контексте поведенческого надзора Банка России создает определенные препятствия для реализации Банком России, не обладающего полномочиями по привлечению нарушителей к административной ответственности по ст. 14.4 КоАП РФ, функции по защите прав потребителей финансовых услуг как отдельной, специальной категории потребителей. Срок рассмотрения обращения гражданина в соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» составляет 30 дней, в исключительных случаях он может быть продлен еще на 30 дней. В случае выявления Банком России в действиях страховой организации признаков административного правонарушения по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, составляется протокол об административном правонарушении, который направляется в суд. В свою очередь, дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, указанного протокола и материалов дела (ч. 1.1 ст. 29.6 КоАП РФ). С момента поступления обращения гражданина на действия страховой организации в Банк России до завершения рассмотрения дела об административном правонарушении с учетом загруженности судебной системы проходит три месяца. Стоит отметить, что с даты нарушения права потребителя страховой услуги до момента направления заявителем обращения в Банк России также идет время, когда потребитель самостоятельно пытается разрешить возникшую спорную ситуацию со страховщиком, используя, к примеру, претензионный порядок разрешения спора (в частности, ст. 16.1 Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»)¹⁸.

В связи с этим для защиты прав потребителей финансовых услуг и улучшения их положения на рынке как более слабой стороны правоотношений, что и является целью реализации юрисдикционных полномочий Банком России в рамках реализуемого им реактивного поведенческого надзора, представляется логичным скорректировать сложившуюся практику с помощью одной из двух правовых моделей.

1. Годичный срок давности привлечения к административной ответственности, предусмотренный для деяний, связанных с нарушением прав потребителей услуг, распространяется на нарушения страхового законодательства, законодательства о потребительском кредите (займе), о кредитных историях и т. д., на что прямо указывается в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ. В то же время существующие составы административных правонарушений в специальных нормах главы 15 действующей редакции КоАП РФ не позволяют привлекать страховые организации к ответственности за деяния, которые в настоящее время квалифицируются Банком России по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ. Тем не менее в рамках рассматриваемого сюжета нарушение права потребителя финансовой услуги как особой категории

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 18. Ст. 1720.

потребителя неразрывно связано с нарушением страховой организацией, осуществляющей лицензируемую деятельность, требований страхового законодательства. Поэтому в условиях создания нового КоАП РФ представляется уместным рассмотрение вопроса о выделении отдельного состава административного правонарушения за несоблюдение страховыми организациями требований страхового законодательства, повлекшее нарушение права потребителя финансовой услуги. При этом в целях следования положениям Концепции и снижения нагрузки на судебную систему предлагается отнести рассмотрение вопроса о привлечении к административной ответственности по таким нарушениям полностью в компетенцию Банка России. В определенной степени это позволит реализовать положения Концепции нового КоАП РФ о концентрации юрисдикционной сферы судов за счет уточнения и расширения полномочий Банка России в рамках развития нового института поведенческого надзора (прежде всего, реактивного).

2. Распространить годичный срок давности на привлечение к административной ответственности за несоблюдение лицензионных требований в случае, если эти действия повлекли за собой нарушение права потребителя услуги. Данное предложение актуально в связи с отраженной в Концепции категоризации правонарушений в зависимости от характера и степени общественной вредности.

Соотношение контрольно-надзорных и юрисдикционных полномочий Банка России

В качестве еще одного важного блока вопросов, которые могут быть разрешены в рамках нового КоАП РФ, можно выделить соотношение контрольно-надзорных и коррелирующих с ними юрисдикционных полномочий Банка России. В настоящее время возможны ситуации, когда при наличии контрольно-надзорных функций в отношении определенных субъектов Банк России не наделен соответствующими юрисдикционными полномочиями (они могут быть отнесены к компетенции другого органа). В таком случае при выявлении нарушений прав потребителей финансовых услуг в ходе реактивного поведенческого надзора Банк России не уполномочен рассматривать вопрос о привлечении нарушителя к ответственности в рамках действующего КоАП РФ. Данный блок вопросов связан также с разграничением юрисдикционных полномочий в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг Банка России и иных органов исполнительной власти, задействованных в рассмотрении обращений потребителей финансовых услуг. В то же время это не в полной мере соответствует заявленному в Концепции подходу о том, что сведения о возможном административном правонарушении должны проверяться в процессе контрольно-надзорного производства, по результатам которого рассматривается вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении. Иными словами, Концепция не позволяет разрывать реализацию контрольно-надзорных и юрисдикционных полномочий субъектов публичной власти, что пока наблюдается.

Действительно, на основании ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями, в том числе микрофинансовыми организациями¹⁹. Изначально порядок осуществления взаимодействия с заемщиками при взыскании задолженности по договорам займа, заключенным с микрофинансовыми организациями, был установлен ст. 15 Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон о потребительском кредите)²⁰. Административная ответственность за совершение действий микрофинансовой организацией, направленных на взыскание просроченной задолженности по договору потребительского займа и не предусмотренных законодательством о потребительском кредите (займе), оговаривается в ч. 5 ст. 15.26.1 КоАП РФ. Вместе с тем деликтные отношения, охватываемые диспозициями этой нормы КоАП РФ, регулируются именно законодательством о потребительском кредите (займе), поскольку по ст. 2 Закона о потребительском кредите понятия «законодательство о потребительском кредите (займе)» и «законодательство о микрофинансовых организациях» рассматриваются как общее и частное²¹. Так как рассмотрение дел об административных правонарушениях по ч. 5 ст. 15.26.1 КоАП РФ отнесено к компетенции Банка России (ч. 1 ст. 23.74 КоАП РФ), соответственно работа с обращениями потребителей финансовых услуг на неправомерные действия микрофинансовых организаций при взаимодействии с заемщиками при взыскании просроченной задолженности и применении административных мер реагирования при выявлении признаков правонарушений изначально полностью находилась в компетенции Банка России.

Между тем федеральными законами от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ и № 231-ФЗ (далее – Закон о защите прав при осуществлении возврата просроченной задолженности) были внесены существенные изменения в законодательство о потребительском кредите и микрофинансовой деятельности²². Практически все требования и ограничения к порядку взы-

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

²⁰ Там же. 2013. № 51. Ст. 6673.

²¹ См.: *Зацепина Е. М.* К вопросу об административной ответственности за нарушение законодательства о микрофинансовой деятельности // *Административное и муниципальное право*. 2017. № 4. С. 1–7.

²² О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»: федер. закон от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч 1). Ст. 4163; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых ор-

скания просроченной задолженности по договору займа были исключены из Закона о потребительском кредите и внесены в Закон о защите прав при осуществлении возврата просроченной задолженности. Существенно изменена и формулировка ст. 14.57 КоАП РФ, которой с 1 января 2017 г. была предусмотрена административная ответственность за нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при взыскании просроченной задолженности. С этого же времени полномочия на составление протокола об административном правонарушении по ст. 14.57 КоАП РФ получили должностные лица Федеральной службы судебных приставов (п. 104 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ; Приказ ФССП России от 28 декабря 2016 г. № 827²³). В итоге правовое регулирование взаимодействия с заемщиком по вопросу возврата задолженности по договору потребительского займа перешло из общих в специальные нормативные правовые акты, включая и КоАП РФ, где сформулирована специальная норма (ст. 14.57). При этом из законодательства о потребительском кредите (займе) были исключены материальные нормы права, устанавливающие порядок взаимодействия с заемщиком, за нарушение которых наступала административная ответственность, предусмотренная ч. 5 ст. 15.26.1 КоАП РФ. При отсутствии соответствующей материальной нормы права в настоящее время ч. 5 ст. 15.26.1 КоАП РФ оказалась «мертвой» нормой, привлечение к ответственности по которой не представляется возможным. Это привело к ограничению возможностей реактивного поведенческого надзора Банка России в сфере защиты прав потребителей, с одной стороны, и нарушению системности законодательства об административной ответственности – с другой. Возможно, при разработке нового КоАП РФ стоит рассмотреть вопрос о наделении Банка России полномочиями по привлечению к административной ответственности микрофинансовых организаций по ч. 1 ст. 14.57 КоАП РФ.

Есть и другая проблема двойственности реализации юрисдикционных полномочий Банка России в рамках реактивного поведенческого надзора. При рассмотрении обращений граждан в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», должностные лица ФССП России не имеют полномочий по проведению проверочных мероприятий и направлению запросов микрофинансовым организациям как кредиторам, самостоятельно осуществляющим взыскание просроченной задолженности

организациях» : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 231-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4164.

²³ Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы судебных приставов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности : приказ ФССП России от 28 декабря 2016 г. № 827. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

по договору займа²⁴. Направление подобных запросов о предоставлении информации, применение иных мер реагирования, в том числе привлечение к административной ответственности за неисполнение указанных запросов по ст. 19.7.3 КоАП РФ, относится к компетенции Банка России в соответствии с Федеральным законом «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (подп. 2 п. 3 ст. 14)²⁵. В результате в рассмотрении обращения гражданина на неправомерные действия микрофинансовых организаций при взыскании просроченной задолженности задействованы два субъекта – Банк России и ФССП России. Сначала Банк России осуществляет сбор материалов при рассмотрении обращения гражданина, которые затем, в случае выявления возможных признаков административного правонарушения по ст. 14.57 КоАП РФ, направляет в ФССП России для принятия решения в рамках компетенции последней.

Таким образом, выстраивается малоэффективная модель параллельного надзора за деятельностью микрофинансовых организаций двух субъектов, наделенных властными полномочиями по защите прав потребителей финансовых услуг. В итоге увеличиваются сроки применения необходимых мер реагирования, создается возможность для возникновения различающейся правоприменительной практики. В частности, по-разному Банком России и должностными лицами ФССП России оценивалось заключение соглашения об изменении возможной частоты взаимодействия с должником (ч. 13 ст. 7 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ) при заключении договора займа. Заключаемые одновременно с договором займа подобные соглашения рассматривались ФССП России как недействительные. Это объяснялось тем, что такое соглашение может быть заключено только после возникновения просроченной задолженности, до этого заемщик статуса должника не имеет. В свою очередь, Банк России не разделял эту позицию ФССП России и подобные действия микрофинансовых организаций в качестве нарушений не рассматривал. Окончательно данный вопрос был разрешен лишь в 2019 г. Верховным Судом РФ, который в определении от 9 января 2019 г. № 306-АД18-15825 по делу № А72-2327/2018²⁶ поддержал позицию ФССП России.

В настоящее время вопрос привлечения микрофинансовых организаций к административной ответственности за нарушения порядка взаимодействия с заемщиком при взыскании просроченной задолженности в новом проекте КоАП РФ предлагается отнести к компетенции исключительно Банка России. Это позволит не только избежать противоречивой

²⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

²⁵ О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях : федер. закон от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 27. Ст. 3435.

²⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правоприменительной практики, но и расширить зону действия реактивного поведенческого надзора Банка России.

Возможна и обратная ситуация, когда Банк России не обладает какими-либо контрольно-надзорными полномочиями по отношению к определенным субъектам (в том числе и в рамках реактивного поведенческого надзора), но при этом наделен юрисдикционными полномочиями в отношении их в рамках действующего КоАП РФ. Например, ЦБ РФ не осуществляет надзора за деятельностью обществ с ограниченной ответственностью (далее – ООО), учитывая положения Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не имеет права проводить проверки указанных юридических лиц. В то же время он вправе возбуждать дела об административных правонарушениях в отношении ООО по ч. 11 ст. 15.23.1 КоАП РФ за незаконный отказ в созыве или уклонение от созыва общего собрания участников ООО, а равно за нарушение требований федеральных законов к порядку созыва, подготовки и проведения общих собраний участников ООО (п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Подобная ситуация и вопрос наделения Банка России полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении ООО по ч. 11 ст. 15.23.1 КоАП РФ были рассмотрены Верховным Судом РФ при оспаривании акта Банка России²⁷. Доводы административного истца о том, что Банк России не наделен функциями по регулированию, контролю и надзору в сфере корпоративных отношений в обществах с ограниченной ответственностью, были признаны несостоятельными.

Заметим, что при получении обращений, касающихся вопросов проведения общих собраний участников ООО, в случае наличия требования о привлечении нарушителя к административной ответственности Банк России обязан рассмотреть указанный вопрос только на основании имеющихся в его распоряжении документов и сведений. При этом по ч. 11 ст. 15.23.1 КоАП РФ не проводится административное расследование в силу ст. 28.7 КоАП РФ. То есть получение всех необходимых документов в рамках реализации юрисдикционных полномочий в соответствии с КоАП РФ также невозможно. Усложняется данная ситуация также тем, что дела об административных правонарушениях по ч. 11 ст. 15.23.1 КоАП РФ рассматриваются судом. Это приводит к невозможности обрести достоверную информацию, позволяющую установить наличие или отсутствие события и состава административного правонарушения в действиях ООО. Аналогичная ситуация сложилась и при рассмотрении вопросов о привлечении ООО к ответственности по ст. 14.36 КоАП РФ

²⁷ Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 2, 2.7 Указания Банка России от 04.03.2014 № 3207-У «О перечне должностных лиц Банка России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»: решение Верховного Суда РФ от 7 апреля 2016 г. № АКПИ16-185. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

(непредставление или несвоевременное представление документов о споре, связанном с созданием юридического лица, управлением им или участием в нем).

Рассмотренные примеры юрисдикционных полномочий Банка России в отношении ООО можно отнести к дополнительным, полученным им в качестве контрольно-надзорного органа в отношении акционерных обществ, из-за смежного характера правоотношений. К примеру, ч. 1–10 ст. 15.23.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение требований законодательства об акционерных обществах, контроль и надзор за деятельностью которых на рынке ценных бумаг и в сфере корпоративных отношений осуществляет Банк России. При этом осуществление Центробанком юрисдикционных полномочий в отношении обществ с ограниченной ответственностью за определенные нарушения прав участников данных обществ без соответствующих контрольно-надзорных полномочий является малоэффективным.

Итак, реализация Банком России административно-юрисдикционных полномочий по результатам рассмотрения обращений граждан является неотъемлемой частью осуществления реактивного поведенческого надзора. В связи с этим представляется необходимым учитывать при разработке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и определении круга юрисдикционных полномочий Банка России основную цель поведенческого надзора Банка России – защиту прав потребителей финансовых услуг.

Анализ правоприменительной практики позволяет представить модели расширения и уточнения юрисдикционных полномочий Банка России, которые могут быть учтены при создании нового КоАП РФ. Во-первых, с учетом положений Концепции можно отнести к его компетенции рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных в отношении прав потребителей финансовых услуг, которое в настоящее время осуществляется судами. Во-вторых, одним из возможных вариантов расширения юрисдикционных полномочий Банка России может стать выделение специальных составов правонарушений, либо совершенных определенными субъектами (как в случае со страховыми организациями), либо нарушающими отдельную категорию прав (в частности, потребителей финансовых услуг). В-третьих, при разработке нового КоАП РФ предлагаем учесть разграничение компетенции Банка России и иных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих отдельные функции по защите прав потребителей финансовых услуг, а также отмеченную в Концепции взаимосвязанность контрольно-надзорных и юрисдикционных полномочий. Думается, что подобные шаги позволят преодолеть существующие недостатки действующего КоАП РФ и повысить эффективность осуществляемого Банком России реактивного поведенческого надзора на финансовом рынке. При таком подходе осуществление Банком России юрисдикционных полномочий станет полноценной частью реактивного поведенческого надзора как итоговая

реакция контрольно-надзорного органа на выявленное нарушение права потребителя финансовой услуги.

Нижегородский филиал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Долкова Е. А., аспирант кафедры конституционного и административного права

E-mail: eadolkova@mail.ru

Nizhny Novgorod Branch National Research University «Higher School of Economics»

Dolkova E. A., Post-graduate Student of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: eadolkova@mail.ru