

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 343.3

DOI 10.20310/2587-9340-2022-6-3-331-336

Шифр научной специальности 5.1.4

О мерах противодействия незаконному осуществлению деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов)

© ГАРДАЛОЕВ Алавдин Супянович,

председатель, Верховный суд Чеченской Республики, Российская Федерация, Чеченская Республика,
364061 г. Грозный, ул. Идрисова, 40, ORCID: 0000-0002-8251-6769, vschr95@mail.ru

Аннотация

Проведен подробный анализ действующего на сегодняшний день законодательства, регламентирующего пресечение незаконной деятельности на финансовом рынке. Особое пристальное внимание уделено положениям статьи 171⁵ Уголовного кодекса Российской Федерации. Помимо прочего, в настоящем исследовании наиболее подробно показана неопределимая роль Центрального банка России как регулятора правоохранительной деятельности, а именно в вопросе пресечения незаконной деятельности банков и небанковских кредитных организаций на финансовом рынке, тенденции его дальнейшей деятельности в данном правовом аспекте. Обосновано дискуссионное, активно обсуждающееся в юридическом сообществе мнение, которое гласит, что отсутствие исчерпывающего перечня небанковских финансовых организаций, которые наделены правом выдачи потребительского займа, осложняет работу правоохранительных органов по выявлению субъектов, не имеющих полномочий осуществлять подобную деятельность. Также стоит отдельно отметить, что в приведенной ниже статье приведены авторские аргументы в поддержку введения качественно новой статьи 171⁵ УК РФ. Помимо всего прочего, в настоящем исследовании предложены варианты дальнейшего правового регулирования противодействия незаконному осуществлению деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов), подкрепленные ссылками на действующие нормативные правовые акты.

Ключевые слова

незаконное кредитование, Центральный банк Российской Федерации, небанковская кредитная организация, незаконная банковская деятельность

Для цитирования

Гардалоев А.С. О мерах противодействия незаконному осуществлению деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов) // Актуальные проблемы государства и права. 2022. Т. 6. № 3. С. 331-336. DOI 10.20310/2587-9340-2022-6-3-331-336

On measures to counter the illegal implementation of activities for the provision of consumer credits (loans)

© Alavdin S. GARDALOEV,

Chairman, Supreme court of the Chechen Republic, 40 Idrisova St., Grozny 364061, Chechen Republic, Russian Federation, ORCID: 0000-0002-8251-6769, vschr95@mail.ru

Abstract

We conduct a detailed analysis of the current legislation regulating the suppression of illegal activities in the financial market. Particular attention is paid to the provisions of Article 171⁵ of the Criminal Code of the Russian Federation. Among other things, this study shows in most detail the invaluable role of the Central Bank of Russia as a regulator of law enforcement activities, namely in the issue of suppressing the illegal activities of banks and non-banking credit organizations in the financial market, the trend of its further activities in this legal aspect. We substantiate the debatable, actively discussed opinion in the legal community, which states that the lack of an exhaustive list of non-banking financial institutions that are entitled to issue a consumer loan complicates the work of law enforcement agencies to identify entities that do not have the authority to carry out such activities. It is also worth noting separately that the work below provides the author's arguments in support of the introduction of a qualitatively new article 171⁵ of the Criminal Code of the Russian Federation. Among other things, this study proposes options for further legal regulation of countering the illegal implementation of activities for the provision of consumer credits (loans), supported by references to the current regulatory legal acts.

Keywords

illegal lending, Central Bank of the Russian Federation, non-bank credit institution, illegal banking

For citation

Gardaloev A.S. O merakh protivodeystviya nezakonnomu osushchestvleniyu deyatel'nosti po predostavleniyu potrebitel'skikh kreditov (zaymov) [On measures to counter the illegal implementation of activities for the provision of consumer credits (loans)]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 331-336. DOI 10.20310/2587-9340-2022-6-3-331-336 (In Russian, Abstr. in Engl.)

Введение. Постановка проблемы

Рынок финансовых услуг – важный и неотъемлемый элемент любой экономической системы. В России он развивается довольно успешно и быстрыми темпами. Одновременно с этими, несомненно, позитивными изменениями растет количество нелегальных организаций, чья деятельность осуществляется вне пределов «правового поля». Это либо компании, не имеющие лицензии, где таковая является обязательной, либо компании, не включенные в соответствующий реестр, формируемый Банком России, либо просто мошеннические организации, действующие под видом осуществления финансовых услуг.

Центральный банк России ведет активную работу по выявлению компаний с признаками нелегальной деятельности на фи-

нансовом рынке: введена специальная система мониторинга, ведется работа с обращениями граждан и организаций. «Для пресечения незаконной финансовой деятельности Банк России принимает меры по блокировке сайтов таких компаний, а также взаимодействует с правоохранительными и другими уполномоченными органами, иностранными регуляторами для применения иных мер¹. В настоящее время в банке данных числится 6077 компаний. Только за 6 месяцев 2022 г. внесено 2447 организаций по признакам нелегального профессионального участника

¹ Меры защиты финансового рынка. См.: Список компаний с выявленными признаками нелегальной деятельности на финансовом рынке // Банк России: официальный сайт. URL: <https://cbr.ru/inside/warning-list/> (дата обращения: 30.07.2022).

рынка², «финансовой пирамиды»³ либо нелегального кредитора⁴. Выборочный анализ показал, что далеко не все сайты данных организаций заблокированы, найти информацию о привлеченных к ответственности не представляется возможным.

Результаты исследования

В охранительное законодательство внесено большое количество изменений, направленных на пресечение незаконной деятельности на финансовом рынке. Одним из последних изменений стало введение статьи 171⁵ УК РФ «Незаконное осуществление деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов)»⁵.

Данная норма имеет сложную архитектуру, сочетающую в себе элементы «описательной, бланкетной и ссылочной диспозиции» [1, с. 73]. Н.Ю. Скрипченко справедливо указывает на нагромождение нормативного материала (ФЗ «О потребительском кредите (займе)», статья 172 УК РФ и примечания к самой норме, а также часть 2 статьи 14.56 КоАП РФ), не просто затрудняющего уяснение смысла уголовно-правового запрета, но и нарушающего правила юридической техники. Далее автор довольно последовательно и убедительно доказывает, как более эффективно можно изложить нормативный материал, предлагая трансформи-

ровать не только статью 171⁵ УК РФ, но и коррелирующую ей статью 14.56 КоАП РФ.

В продолжение рассуждений Н.Ю. Скрипченко, возникают иные вопросы. В частности, статья 171⁵ УК РФ может быть применена при отсутствии признаков состава преступления, предусмотренного статьей 172 УК РФ «Незаконная банковская деятельность». Как соотносятся указанные нормы? О предстоящих сложностях разграничения данных составов преступлений говорят отдельные юристы, однако каких-либо конкретных решений не предлагают [2, с. 40].

Объективная сторона статьи 172 УК РФ может выражаться альтернативно из двух деяний – осуществление банковской деятельности (банковских операций) без регистрации либо осуществление банковской деятельности (банковских операций) без лицензии (если лицензия обязательна).

Соответственно, для определения границ действия рассматриваемой нормы следует обратиться к регулятивному законодательству, дающему нормативное определение банковской операции. Дискуссия о понятии банковской операции ведется с 1990 г., то есть с момента, когда был принят ФЗ «О банках и банковской деятельности». Специалисты в области гражданского права предлагают такие термины, как «сделки банка» [3], «сделки в кредитной сфере» [4], «гражданско-правовые сделки банка» [5, с. 92]. Банковские операции являются родовым понятием по отношению к кредитной операции [6, с. 150], но только кредитные организации могут осуществлять банковские операции, так как банк является кредитной организацией (статья 1 ФЗ «О банках и банковской деятельности»). Здесь следует отметить, что институционально банковская система состоит из Центрального банка, коммерческих банков и небанковских кредитных организаций. Коммерческие банки имеют право на выдачу кредитов, тогда как далеко не все небанковские кредитные организации могут осуществлять кредитование. Таким образом, небанковская кредитная организация (далее – НКО) – это некий оксюморон: небанковская организация входит в банковскую систему, кредитная организация не выдает кредиты. Однако отдельные НКО могут осуществлять кредитование, они име-

² Лица, в деятельности которых имеются признаки предоставления на территории Российской Федерации финансовых услуг, определенных Федеральным законом от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», без наличия соответствующего разрешения Банка России.

³ Деятельность по привлечению денежных средств или иного имущества, при которой выплата дохода или предоставление иной выгоды осуществляются за счет привлеченных денежных средств и (или) иного имущества при отсутствии инвестиционной и (или) иной законной предпринимательской или иной деятельности, связанной с использованием привлеченных денежных средств и (или) иного имущества, ответственность за которую предусмотрена статьями 14.62 КоАП РФ, 172.2 или 159 УК РФ.

⁴ Лица, в деятельности которых имеются признаки осуществления профессиональной деятельности по предоставлению потребительских кредитов/займов, не имеющие права на ее осуществление.

⁵ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 11.06.2021 № 215-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 24 (Ч. I). Ст. 4233.

нуются как небанковские кредитные организации, осуществляющие депозитно-кредитные операции (далее – НДКО). К сожалению, НДКО оказались инвестиционно непривлекательными, так как обязательные нормативы при создании НДКО практически совпадают с нормативами, предъявляемыми к банкам с базовой лицензией. Последние могут осуществлять весь спектр банковских операций, тогда как НДКО только отдельные в допустимых сочетаниях, определенных Центральным банком России⁶.

Сегодня все НКО являются частью системы некредитных финансовых организаций (далее – НФО), исчерпывающий перечень деятельности которых определен статьей 76.1 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации». Круг данных субъектов экономической деятельности довольно широк, при этом по своему правовому положению они значительно отличаются от банков [7, с. 306]. Это микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, акционерные инвестиционные фонды, негосударственные пенсионные фонды, ломбарды, жилищные накопительные кооперативы, клиринговые компании, с 2020 г. – операторы финансовых платформ, информационных систем, в которых осуществляется выпуск и обмен цифровых финансовых активов⁷, и др. Исчерпывающего нормативно закреплённого перечня НФО сегодня не существует. Пункт 2 статьи 180 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» определяет 8 видов НФО⁸. Пункт 6 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции

указывает 17 НФО⁹. В пункте 6 статьи 3 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства» выделено 14 видов НФО¹⁰. Статья 142.1 НК РФ вообще содержит открытый перечень¹¹. По мнению заместителя председателя Центробанка России В.В. Чистюхина: «Обусловливается это тем, что соответствующие перечни сформированы для регулирования отдельных, отличающихся друг от друга сфер общественных отношений и для целей законодательства различной отраслевой принадлежности» [8, с. 35]. ФЗ «О потребительском кредите (займе)» подобный перечень не содержит, но имеет отсылку к профильным законам, регламентирующим деятельность отдельных НФО¹² о

18.10.2021) // Российская газета. 2002. 2 нояб. № 209-210.

⁹ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Российская газета. 2006. 27 июля № 162.

¹⁰ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.07.2021) // Российская газета. 2007. 31 июля. № 164.

¹¹ По мнению ФНС России, согласованном с Минфином России и Банком России, к организациям финансового рынка относятся: профессиональный участник рынка ценных бумаг, осуществляющий брокерскую деятельность, и (или) деятельность по управлению ценными бумагами, и (или) депозитарную деятельность, или деятельность форекс-дилера; управляющая компания инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; специализированный депозитарий инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; акционерный инвестиционный фонд; клиринговая организация (в отношении сделок, осуществляемых в интересах клиента либо прямо или косвенно за счет клиента); центральный контрагент; центральный депозитарий; страховщик; негосударственный пенсионный фонд; микрофинансовая организация; кредитный потребительский кооператив; жилищный накопительный кооператив; сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив; оператор электронных денежных средств. Данный перечень не является исчерпывающим и носит информационный характер. См.: Перечень некоторых видов организаций, которые следует относить к организациям финансового рынка для целей исполнения главы 20.1 Налогового кодекса Российской Федерации. URL: <https://340fzreport.nalog.ru> (дата обращения: 26.06.2022).

¹² Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»; Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации»;

⁶ О допустимых сочетаниях банковских операций небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитно-кредитные операции, об обязательных нормативах небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитно-кредитные операции, и об осуществлении Банком России надзора за их соблюдением: Инструкция Банка России от 21.11.2017 № 182-И (Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2018 № 49902) (ред. от 12.01.2021) // Банк России: официальный сайт. URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения: 09.07.2022).

⁷ О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2020).

⁸ О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 02.07.2021, с изм. от 16.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с

наличия (отсутствии) подобной разрешенной услуги. Секторальный характер законодательства, регулирующий деятельность НФО, сложился исторически и сегодня формируется по виду юридического лица. Руководство Банка России считает подобный подход архаичным и нацелено на расширение возможностей НФО по совмещению видов деятельности¹³. Целиком разделяя данный подход, стоит отметить, что исчерпывающий перечень НФО в ФЗ «О потребительском кредите (займе)», с одной стороны, не вступал бы в противоречие с новыми трендами, заявленными Банком России, с другой – давал бы возможность четкого понимания круга участников профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов. Учитывая тематику нашего исследования, мы не ставим задачу предложить данный перечень, но, как представляется правоохранительным органам, было бы проще определять круг субъектов, нарушивших уголовно-правовой запрет, определенный статьей 171⁵ УК РФ.

Базовые требования к НФО определены ФЗ «О банках и банковской деятельности», ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» и предписаниями, определяемыми ЦБ России. Деятельность отдельных организаций регламентирована профильными законами¹⁴. ЦБ России осуществляет регули-

Федеральный закон «О кредитной кооперации», Федеральный закон «О ломбардах» и др.

¹³ Совмещение видов деятельности на финансовом рынке: Доклад Банка России для общественных консультаций. 2021. Август. С. 3. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/124956/Consultation_Paper_24082021.pdf (дата обращения: 01.06.2022).

¹⁴ См., например: О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте: Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Парламентская газета. 2011. 18–24 февр. № 8; Об инвестиционных фондах: Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2022) // Парламентская газе-

рование, контроль и надзор за НФО в целях обеспечения устойчивого развития финансового рынка и защиты интересов всех участников, кроме потребителей банковских услуг (статья 76.1 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»).

Заключение

Учитывая, что ФЗ «О потребительском кредите (займе)» не содержит исчерпывающий перечень НФО, которые наделены правом выдачи потребительского займа, это осложняет работу правоохранительных органов по выявлению субъектов, не имеющих полномочий осуществлять подобную деятельность. В силу того, что соответствующие перечни предусмотрены в иных законах, регулирующих определенную сферу общественных отношений, введение подобного перечня не нарушает исторически сложившийся секторальный аспект деления регулятивного законодательства.

На фоне ужесточения контроля за деятельностью НФО со стороны Банка России, последовательного внесения новых норм в уголовное законодательство, касающихся незаконной деятельности на финансовом рынке, введение статьи 171⁵ УК РФ является логичным шагом законодателя, при этом необходимо более детальное правовое регулирование противодействия незаконному осуществлению деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов).

та. 2001. 4 дек. № 228; О негосударственных пенсионных фондах: Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 28.06.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2022) // Российская газета. 1998. 13 мая. № 90; О ломбардах: Федеральный закон от 19.07.2007 № 196-ФЗ (ред. от 13.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.07.2021) // Российская газета. 2007. 31 июля. № 164; О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях: Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ (ред. от 06.12.2021) // Российская газета. 2010. 7 июля. № 147 и др.

Список источников

1. Скрипченко Н.Ю. Уголовная ответственность за незаконное осуществление деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов): анализ законодательных новелл // Банковское право. 2022. № 1. С. 72-77.
2. Гладких В.И. Незаконная банковская деятельность (ст. 172 Уголовного кодекса Российской Федерации): теория и практика применения // Банковское право. 2021. № 5. С. 38-44.
3. Ефимова Л.Г. Банковские сделки: право и экономика. М.: МНП, 2001. 54 с.

4. Муратов С.А., Гольшев В.Г. К вопросу о понятии сделки в кредитной сфере // Правоведение. 2002. № 5. С. 139-144.
5. Трофимов К.Т. Проблемы правоспособности банка // Хозяйство и право. 2005. № 4. С. 89-95.
6. Соломин С.К. Банковский кредит: проблемы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2009. 288 с.
7. Надежин Н.Н., Мамин А.С. Небанковские кредитные организации как участники гражданского оборота // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. 2006. № 2 (16). С. 305-307.
8. Чистюхин В.В. Виды некредитных финансовых организаций // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 11. С. 32-41.

References

1. Skripchenko N.Y. Ugolovnaya otvetstvennost' za nezakonnoye osushchestvleniye deyatelnosti po predostavleniyu potrebitel'skikh kreditov (zaymov): analiz zakonodatel'nykh novell [Criminal liability for illegal activities aimed at the issue of consumer credits (loans): an analysis of legislative novelties]. *Bankovskoye pravo – Banking Law*, 2022, no. 1, pp. 72-77. (In Russian).
2. Gladkikh V.I. Nezakonnaya bankovskaya deyatelnost' (st. 172 Ugolovnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii): teoriya i praktika primeneniya [Illegal banking activities (article 172 of the Criminal Code of the Russian Federation): the theory and application practice]. *Bankovskoye pravo – Banking Law*, 2021, no. 5, pp. 38-44. (In Russian).
3. Efimova L.G. *Bankovskkiye sdelki: pravo i ekonomika* [Bank Transactions: Law And Economics]. Moscow, MNP Publ., 2001, 54 p. (In Russian).
4. Muratov S.A., Golyshev V.G. K voprosu o ponyatii sdelki v kreditnoy sfere [To the question of the concept of a transaction in the credit sphere]. *Pravovedeniye* [Jurisprudence], 2002, no. 5, pp. 139-144. (In Russian).
5. Trofimov K.T. Problemy pravospobnosti banka [Bank capacity issues]. *Khozyaystvo i pravo – Economy and Law*, 2005, no. 4, pp. 89-95. (In Russian).
6. Solomin S.K. *Bankovskiy kredit: problemy teorii i praktiki* [Bank Credit: Problems of Theory and Practice]. Moscow, Justitsinform Publ., 2009, 288 p. (In Russian).
7. Nadezhin N.N., Mamin A.S. Nebankovskkiye kreditnyye organizatsii kak uchastniki grazhdanskogo oborota [Non-bank credit organizations as participants in civil turnover]. *Vestnik Belgorodskogo universiteta potrebitel'skoy kooperatsii* [Bulletin of the Belgorod University of Consumer Cooperatives], 2006, no. 2 (16), pp. 305-307. (In Russian).
8. Chistyukhin V.V. Vidy nekreditnykh finansovykh organizatsiy [Types of non-banking financial institutions]. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of the Russian Law*, 2021, no. 11, pp. 32-41. (In Russian).

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 18.08.2022

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 20.09.2022

Принята к публикации / Accepted for publication 23.09.2022



Работа доступна по лицензии [Creative Commons Attribution \(«Атрибуция»\) 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) Всемирная