

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ФИНАНСОВЫХ РЫНКОВ

© 2018 г.

М.С. Чежидов

Ассоциация по развитию профессиональных квалификаций и компетенций
в Приволжском федеральном округе, Н. Новгород

maksim-chezhidov@yandex.ru

Поступила в редакцию 16.07.2018

Рассматриваются актуальные проблемы административной ответственности в сфере финансового рынка. Автором проводится анализ мер ответственности, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, который позволяет констатировать противоречивый и несогласованный характер законодательства в ряде аспектов. На основе проведенного анализа и правоприменительной практики высказаны предложения о совершенствовании административного законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, финансовый рынок, контроль, надзор, административное правонарушение.

Финансовый рынок является институтом экономической системы, который особенно строго регулируется и контролируется органами государственного управления. Пристальное внимание государства к вопросам контроля и надзора за деятельностью финансового рынка обусловлено тем, что степень его развития оказывает непосредственное воздействие на экономическое положение страны [1].

Одной из наиболее приоритетных задач деятельности Центрального банка Российской Федерации является развитие стратегии финансового рынка. Кроме того, ключевой целью его деятельности является аллокация ресурсов, т.е. система распределения дефицитных ресурсов с тем, чтобы их получение было наиболее эффективным. Поэтому эффективно развитая инфраструктура финансового рынка способствует увеличению количества его участников и объему совершаемых сделок между ними, совершенствованию деятельности финансовых институтов и появлению новых видов финансовых инструментов и услуг. Все составляющие финансового рынка обеспечивают действие каналов трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики и, как следствие, определяют эффективность мер Центрального банка Российской Федерации по достижению целевых показателей [2].

Нарушение норм финансового законодательства влечет для правонарушителя негативные последствия, в первую очередь привлечение субъекта финансовых правоотношений к юридической ответственности.

Рассмотрим особенности привлечения к административной ответственности в сфере фи-

нансовых рынков на примере кредитных организаций, обеспечивающих функционирование достаточно обширного сегмента отечественной экономики.

Анализируя тенденции развития банковской системы в целом за последние десять лет, невозможно не заметить стремительное сокращение числа кредитных организаций.

Принудительная ликвидация, сопряженная, как правило, с привлечением к административной и иной ответственности кредитных организаций, составляет достаточно весомый процент от общего количества ликвидированных учреждений данной категории – 11,25% [3].

При этом, согласно аналитическим данным Центробанка России, основаниями привлечения к административной ответственности кредитных организаций и, впоследствии, их ликвидации являлось в основном неисполнение федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России.

Нормы о привлечении к ответственности по административным правонарушениям в банковской сфере закреплены в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), а также в законах субъектов РФ, что вызывает определенные трудности при привлечении кредитных организаций к административной ответственности.

Ответственность кредитных организаций закреплена в ст. 15.26 КоАП РФ «Нарушение законодательства о банках и банковской деятельности». Необходимо отметить некоторую коллизию между названием приведенной статьи КоАП РФ и дефинициями, используемыми в диспозиции анализируемых норм.

Так, в названии статьи законодателем используется термин «банк», хотя указанное определение является более узким по сравнению с понятием «кредитная организация». Из смысла статьи следует, что субъектом указанного правонарушения являются лишь банковские организации. Представляется, что целесообразно устранить данную коллизию, переименовав ст. 15.26 КоАП РФ в «Нарушение законодательства о деятельности кредитных организаций».

В юридической литературе ведутся весьма оживленные дискуссии о правовой природе надзорных мер Центрального банка РФ (далее – ЦБ РФ). Ученых волнует вопрос, являются ли данные меры административно-правовой ответственностью. Судебная практика во избежание правовой путаницы отвечает на вопрос, относится ли предписание Центрального банка РФ к мерам административной ответственности. Так, в деле № А60-30896/2011 ФАС Уральского округа указано, что оспариваемое предписание ЦБ РФ не является мерой административной ответственности. По мнению судебных органов, это предупредительная мера, направленная на обеспечение функционирования деятельности кредитно-банковской системы [4].

Возникает вопрос о правовой природе штрафа, налагаемого ЦБ РФ. Арбитражные суды признали штраф, предусмотренный в банковском законодательстве, административным наказанием, которое законодатель установил вразрез с требованиями КоАП РФ в ином федеральном законе [5].

Административным законодательством также предусмотрена ответственность за нарушение порядка денежного обращения и расчетов.

В современных условиях реальную угрозу интересам государства представляет неконтролируемый оборот наличных и безналичных денежных средств. Объективная сторона противоправных деяний выражается в несоблюдении требований кассовой дисциплины, в незаконных операциях, направленных на обналичивание денежных средств, формировании нелегитимных ресурсов денежной наличности. Вышеперечисленные незаконные действия приводят к разбалансированности финансовой стабильности государства.

Необходимо отметить, что с данными негативными явлениями зачастую связан процесс отмывания доходов, полученных преступным путем. Ст. 15.27 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

Части 1 и 2 ст. 15.27 КоАП РФ предусматривают ответственность за непредоставление либо

предоставление с нарушением срока соответствующих сведений о совершенных сделках в контролирующий орган, отсутствие в организации правил внутреннего контроля и т.д.

В таблице приведены данные о привлечении организаций к административной ответственности по ст. 15.27 КоАП РФ в 2016 году. Как видим, количество юридических лиц, привлеченных к ответственности по ч. 3 ст. 15.27 КоАП РФ, невелико – 5.65% от общего числа [6].

За 2017 год Межрегиональным управлением Федеральной службы по финансовому мониторингу по Приволжскому федеральному округу (далее – МРУ Росфинмониторинга ПФО) проведено 59 проверок исполнения поднадзорными организациями и индивидуальными предпринимателями законодательства Российской Федерации «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма». По результатам проверок выявлены нарушения о непредоставлении и предоставлении сведений о совершении сделок в МРУ Росфинмониторинг ПФО. По ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ возбуждено 43 дела об административных правонарушениях, по ч. 2 ст. 15.27 КоАП РФ – 3, по ч. 3 ст. 15.27 КоАП РФ – 4 [7].

Наложение штрафных санкций на юридическое лицо в размере до 500 тысяч рублей (в пределах санкции ч. 1 и ч. 2 ст. 15.27 КоАП РФ) за неразработанные правила внутреннего контроля, по мнению автора, является чересчур жестким наказанием для подобных незначительных правонарушений.

По нашему мнению, ответственность за подобные нарушения должна быть соразмерна совершенному правонарушению. В данном случае достаточно ограничиться предупреждением, так как большинство таких нарушений носит технический, формальный характер и не является свидетельством, что деятельность привлекаемого лица связана с отмыванием и легализацией доходов, полученных преступным путем, либо финансированием терроризма.

В связи с проведением в Российской Федерации экономической и административной реформ сбалансированное правовое регулирование рынка ценных бумаг приобретает особую актуальность.

Исследователи правоотношений на рынке ценных бумаг (РЦБ) приходят к выводу о наличии на фондовом рынке информационной диспропорции, которая ставит розничных клиентов профессиональных участников РЦБ в заведомо менее защищенное положение.

Одним из наиболее эффективных механизмов выравнивания информационной диспро-

Таблица

**Статистика привлечения организаций
к административной ответственности по ст. 15.27 КоАП РФ в 2016 году**

Административный орган	Проверено организаций	Нарушения установлены		Нарушений нет или организация не поднадзорна Росфинмониторингу		Применена "суровая" ч. 3 ст. 15.27 КоАП	
		организаций	%	организаций	%	организаций	%
МРУ Росфинмониторинга по Центральному федеральному округу *	59	53	89,83	6	10,17	10	16,95
МРУ Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу	59	59	100,00	0	0,00	0	0,00
МРУ Росфинмониторинга по Южному федеральному округу	52	52	100,00	0	0,00	4	7,69
МРУ Росфинмониторинга по Приволжскому федеральному округу	79	66	83,54	13	16,46	7	8,86
МРУ Росфинмониторинга по Уральскому федеральному округу	63	58	92,06	5	7,94	6	9,52
МРУ Росфинмониторинга по Сибирскому федеральному округу	54	54	100,00	0	0,00	0	0,00
МРУ Росфинмониторинга по Дальневосточному федеральному округу	46	46	100,00	0	0,00	0	0,00
МРУ Росфинмониторинга по Северо-Кавказскому федеральному округу	50	47	94,00	3	6,00	1	2,00
МРУ Росфинмониторинга по Республике Крым и городу Севастополю	34	32	94,12	2	5,88	0	0,00
Итого	496	467	94,15	29	5,85	28	5,65

порции на фондовом рынке признается институт раскрытия (предоставления) информации профессиональными участниками РЦБ.

Согласимся с А.С. Селивановским, заметившим, что смысл указанного института заключается в «предоставлении инвесторам информации, с учетом которой они могут оценить риски своего вложения в ценные бумаги соответствующего эмитента и принимать иные решения, связанные с ценными бумагами» [8].

Основу института предоставления информации на фондовом рынке составляют положения ст. 6 Федерального закона от 05.03.1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» [9].

Ответственность за непредоставление документов и информации установлена ст. 15.19 и 15.23.1 КоАП РФ. При этом ст. 15.19 КоАП РФ не применима к обществам с ограниченной ответственностью, поскольку последние не являются ни эмитентами, ни иными субъектами данного правонарушения, а ст. 15.23.1 КоАП РФ предусматривает ответственность только за непредоставление информации и материалов, подлежащих предоставлению при подготовке общего собрания участников.

Таким образом, если акционерное общество, не предоставляющее, скажем так, ординарную, то есть не связанную с проведением общего собрания, информацию, может быть оштрафовано в размере до 700 000 рублей, то общество с ограниченной ответственностью в аналогичной

ситуации не может быть привлечено к административной ответственности вообще.

Участник общества с ограниченной ответственностью вправе обратиться в арбитражный суд с требованием о предоставлении документов, добиться решения в свою пользу, получить исполнительный лист, предъявить его к взысканию в службу судебных приставов, и тогда после истечения срока на добровольное исполнение на общество может быть наложен исполнительский сбор в размере 5000 рублей. Как видим, общество с ограниченной ответственностью может, даже не прибегая к уловкам, безнаказанно нарушать сроки предоставления информации.

Помимо этого, усилена административная ответственность юридических лиц, их руководителей и членов образованных юридическими лицами органов за нарушение названного законодательства.

В КоАП РФ расширен перечень лиц, которые по ряду правонарушений несут административную ответственность наравне с должностными лицами. Теперь это руководители и другие работники организаций, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, индивидуальные предприниматели, а также члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридиче-

ских лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций.

Одной из основных задач законодателя на данный момент является совершенствование ответственности за нарушение финансового законодательства. При анализе финансового законодательства, судебной практики и юридической литературы можно сделать однозначный вывод, что система мер по выявлению, пресечению и применению государственного принуждения нуждается в совершенствовании в соответствии с правовой действительностью Российской Федерации.

Это обусловлено как возникновением новых общественных отношений, так и существенными упущениями законодателя при принятии нормативно-правовых актов. Например, в Налоговом кодексе РФ отсутствует понятие «должностное лицо» в отличие от Уголовного кодекса РФ и Кодекса об административных правонарушениях. Его отсутствие можно объяснить наличием статьи 53 ГК РФ, где в пункте 1 сказано, что «юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом» [10].

В соответствии с данной нормой, можно сделать вывод, что воля физического лица приравнивается к воле организации. Но, как известно, воля – процесс психологический, поэтому присуща только физическим лицам. Следовательно, в отношении юридических лиц, которые являются правовой фикцией, данное понятие не понимается в естественном смысле. Соответственно, в отношении организаций действует фикция по отношению к их действиям, то есть воля физического лица – воля юридического лица. Но, как известно из философских законов, интересы разных субъектов могут не только расходиться, но и сталкиваться.

Поэтому оправданно, что в реальной действительности возможны правовые ситуации, когда должностные лица, которые являются и органами юридического лица, совершают действия в собственных интересах, а не в интересах организации. Тогда можно утверждать, что происходит ущемление прав и законных интересов организаций, так как должностное лицо и организация – физически разные субъекты, поэтому при применении мер ответственности к организации можно говорить о безвиновной ответственности по отношению к последней. Однако возможна и обратная ситуация, когда организация использует данное упущение законодателя в свою сторону. Например, санкции в

отношении организации имеют более жесткий характер, чем в отношении должностных лиц.

Поэтому на практике данный пробел может быть использован как «инструмент» злоупотребления, когда вина самого юридического лица перекладывается на должностное лицо во избежание финансовых потерь. Также нужно отметить, что проблема разграничения финансово-правовой и административной ответственности имеет большое практическое значение. Для этого требуется разделение составов административных и финансовых правонарушений на законодательном уровне.

С сожалением приходится констатировать, что правовые коллизии между нормами административного и финансового права так и не устранены. Между тем разрешение этих вопросов имеет большую теоретическую и практическую значимость, поскольку любая правовая неурегулированность законодательных норм сказывается негативно на правоприменительной практике.

Более того, по нашему мнению, давно назрела необходимость кодификации законодательства, регулирующего финансово-кредитную систему экономики. Детальная проработка норм о деятельности кредитных учреждений, объединение их в один кодифицированный акт будет иметь самые положительные последствия для эффективной работы отечественной экономики в целом.

Список литературы

1. Мандром В.В., Зверев А.В., Мишина М.Ю. Финансовые рынки современной России: особенности регулирования и тенденции развития // Вестник Брянского государственного университета. 2018. № 1. С. 226.
2. Жарикова Е.А., Симоненко А.В. Проблемы административной ответственности по современному законодательству // Российское правоведение: трибуна молодого ученого. 2017. № 7. С. 20.
3. Официальный сайт ЦБ РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 03.07.2018).
4. Постановление ФАС Уральского округа № Ф09-7415/12 по делу № А60-30896/2011 // СПС «КонсультантПлюс».
5. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ: Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 г. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Правовой портал «Вестник финансового мониторинга» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://vestnik115fz.ru/news/news-post/rezultaty-proverok-krosfinmonitoringom-organizatsiy-v-2016-godu> (дата обращения: 05.07.2018).
7. Официальный сайт Межрегионального управления Федеральной службы по финансовому мониторингу по Приволжскому федеральному округу [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.>

fedsfm.ru/pfo/activity/control/2411 (дата обращения: 12.07.2018).

8. Селивановский А.С. Защита прав инвесторов на фондовом рынке: современные вызовы // Хозяйство и право. 2014. № 7. С. 74–75.

9. Федеральный закон от 05.03.1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 марта 1999 г. № 10. Ст. 1163.

10. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2017. 816 с.

11. Демьянец М.В. Административная ответственность кредитных организаций за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности: Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011.

12. Камынин И. Административная ответственность лизинговых компаний и кредитных учреждений // Законность. 2010. № 2. С. 29–32.

13. Курбатов А.Я. Административная ответственность кредитных организаций: разрешение противоречий между Законом о Банке России и КоАП // Банковское право. 2012. № 4. С. 18–26.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF FINANCIAL MARKETS

M.S. Chezhidov

This article examines some topical issues of administrative responsibility in the financial market. The author analyzes the measures of responsibility provided by the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. It follows from our analysis that the legislation in a number of aspects is contradictory and inconsistent. Based on the analysis and law enforcement practice, some proposals are made to improve the administrative legislation.

Keywords: administrative responsibility, financial market, control, supervision, administrative offence.

References

1. Mandrom V.V., Zverev A.V., Mishina M.Yu. Finansovye rynki sovremennoj Rossii: osobennosti regulirovaniya i tendencii razvitiya // Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2018. № 1. S. 226.

2. Zharikova E.A., Simonenko A.V. Problemy administrativnoj otvetstvennosti po sovremennomu zakonodatel'stvu // Rossijskoe pravovedenie: tribuna mladogo uchenogo. 2017. № 7. S. 20.

3. Oficial'nyj sajt CB RF [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.cbr.ru> (data obrashcheniya: 03.07.2018).

4. Postanovlenie FAS Ural'skogo okruga № F09-7415/12 po delu № A60-30896/2011 // SPS «Konsul'tantPlyus».

5. O nekotoryh voprosah, svyazannyh s vvedeniem v dejstvie KoAP RF: Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 27.01.2003 g. № 2 // SPS «Konsul'tantPlyus».

6. Pravovoj portal «Vestnik finansovogo monitoringa» [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: https://vestnik115fz.ru/news/news_post/rezultaty-proverok-rosfinmonitoringom-organizatsiy-v-2016-godu (data obrashcheniya: 05.07.2018).

7. Oficial'nyj sajt Mezhregional'nogo upravleniya Fed-

eral'noj sluzhby po finansovomu monitoringu po Privolzhskomu federal'nomu okrugu [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.fedsfm.ru/pfo/activity/control/2411> (data obrashcheniya: 12.07.2018).

8. Selivanovskij A.S. Zashchita prav investorov na fondovom rynke: sovremennye vyzovy // Hozyajstvo i pravo. 2014. № 7. S. 74–75.

9. Federal'nyj zakon ot 05.03.1999 g. № 46-FZ «O zashchite prav i zakonnyh interesov investorov na rynke cennyh bumag» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 8 marta 1999 g. № 10. St. 1163.

10. Bahrah D.N., Rossinskij B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. M.: NORMA, 2017. 816 s.

11. Dem'yanec M.V. Administrativnaya otvetstvennost' kreditnyh organizacij za narushenie zakonodatel'stva o bankah i bankovskoj deyatelnosti: Monografiya. M.: YuR-KOMPANI, 2011.

12. Kamynin I. Administrativnaya otvetstvennost' lizingovyh kompanij i kreditnyh uchrezhdenij // Zakonnost'. 2010. № 2. S. 29–32.

13. Kurbatov A.Ya. Administrativnaya otvetstvennost' kreditnyh organizacij: razreshenie protivorechij mezhdru Zakonom o Banke Rossii i KoAP // Bankovskoe pravo. 2012. № 4. S. 18–26.