

УДК 342.95

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

© 2019

М. С. ЧежидовНациональный исследовательский Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского

Институт административной ответственности в области финансового рынка достаточно молод. В представленной статье рассматривается ответственность в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг согласно нормам действующего законодательства. Рассмотрена история становления российского законодательства об административной ответственности в сфере финансового рынка. Кроме того, предметом рассмотрения является новая концепция административной ответственности за нарушения в финансовой сфере.

Ключевые слова: административная ответственность, нарушения, финансовое право, финансовый рынок.

В настоящее время тенденции построения правового государства в Российской Федерации требуют переоценки многих концепций, в том числе концепции административного права, выработки качественно новых подходов к проведению в жизнь основных положений административной политики. Принципиален новый подход и к регулированию финансовых отношений. Он обусловлен коренными преобразованиями политического облика и экономического строя России. Большое значение приобретает укрепление финансовой дисциплины, законности и правопорядка в финансовом секторе РФ. Особенно актуальна на данном этапе проблематика административно-правового регулирования ответственности за нарушение законодательства в области финансов. То есть речь идет об административной ответственности за нарушения финансового законодательства¹.

Рассматривая вопрос об административной ответственности в финансовой сфере, следует учитывать, что мерами административного принуждения защищаются как нормы административного права, так и нормы иных отраслей: налогового, бюджетного, банковского, валютного права и др. Укреплению финансовой дисциплины призваны, в частности, способствовать нормы главы 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг» (ст. 15.1–15.39)².

Основания и порядок привлечения к административной ответственности за нарушение данных норм

**М. С. Чежидов**

Аспирант кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского

достаточно ясно прописаны в КоАП РФ. Мы остановимся на проблемном вопросе дефиниции административной ответственности за правонарушения в области финансов, поскольку до настоящего времени отсутствует стабильный понятийный аппарат института административной ответственности в области финансов. Это, в свою очередь, влечет противоречия в подходах к выявлению и уяснению его правовой природы.

В конце 1980–х – начале 1990–х гг. XX в. возросло значение операций на финансовых рынках, а сами отношения претерпели существенные изменения³.

С переходом к рыночной экономике и вместе с тем в связи с развитием финансового, и в частности налогового, законодательства стала четко выделяться финансово–правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. Тем не менее вопрос о выделении финансовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности решается в юридической литературе неоднозначно. Однако если воспринять финансовую и налоговую виды ответственности как подвиды административной ответственности, становится очевидным факт отсутствия объективной необходимости в создании нового подвида юридической ответственности, иначе следовало бы признать наличие также предпринимательской, земельной, бюджетной, экологической, аграрной, таможенной и многих других самостоятельных видов юридической ответственности, что в значительной степени утяжелило бы процедуру правоприменения⁴.

Действующее законодательство не даст определения, что же конкретно понимается под государственным финансовым контролем, поскольку нет специального федерального закона о нем. Еще в предыдущие годы были предприняты определенные попытки принятия такого закона. Так, Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» содержал поручение Правительству РФ в течение месяца подготовить и представить для внесения в парламент проект федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации». Однако по прошествии времени указанное поручение было признано утратившим силу.

Указ Президента РФ от 25.07.1996 г. не даст определения понятия государственного финансового контроля. Однако он устанавливает, что государственный финансовый контроль включает в себя осуществление контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, а также

за тем, как организовано в России денежное обращение, использование кредитных ресурсов, в каком состоянии находится государственный внутренний и внешний долг, государственные резервы, насколько эффективно функционирует система предоставления финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

В начале 2000–х гг. в Российской Федерации активно обсуждался вопрос о необходимости выработки единой концепции государственного финансового контроля в России, разработки и принятия на ее основе законодательных актов, направленных на совершенствование государственного финансового контроля и создание его единой системы с целью обеспечения эффективного и целевого использования государственных финансов. Было специальное поручение Президента РФ от 01.11.2000 г. № Пр–2178 Правительству РФ разработать такую единую концепцию. Она должна была определить стратегические направления в организации государственного финансового контроля исходя из принципа разделения властей, а также определить контрольные полномочия в отношении государственных финансов как законодательной власти и создаваемых органов, так и исполнительных органов власти⁵.

Принятый в декабре 2001 г. и вступивший в силу в июле 2002 г. КоАП РФ не снял, а, пожалуй, наоборот, еще более обострил проблему существования финансовой ответственности и ее разновидностей – налоговой, бюджетной, валютной и иной. Закрепленное в ст. 1.1 КоАП РФ положение о том, что законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, позволило некоторым авторам с еще большей уверенностью говорить о таких самостоятельных видах юридической ответственности, как налоговая, бюджетная и др.⁶.

Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. усилена административная ответственность за ряд правонарушений, а также обозначены составы новых административных правонарушений, подлежащие внесению в КоАП РФ. Правонарушения на финансовом рынке дополнены статьей 15.23.1, содержащей состав правонарушения и ответственность за нарушение законодательства о порядке подготовки и проведения общих собраний акционеров. Таким образом, в российском корпоративном законодательстве явно обозначена тенденция к укреплению основ корпоративного управления. Согласно новой редакции статьи 23.47 КоАП РФ дела об административных

правонарушениях, предусмотренных статьей 15.23.1 КоАП РФ, рассматривают федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков, его территориальные органы.

С введением в действие ФЗ от 9 февраля 2009 года № 9-ФЗ установлены санкции за нарушение порядка или срока направления (вручения, опубликования) сообщения о проведении общего собрания акционеров, а равно непредоставление или нарушение срока предоставления информации (материалов), подлежащей (подлежащих) предоставлению в соответствии с федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, при подготовке к проведению общего собрания акционеров.

Действующий КоАП РФ разрешил многие вопросы в области правового регулирования. Однако и многое осталось нерешенным, в том числе административная охрана общественных отношений, регулируемых финансовой сферой⁷.

Дело в том, что проблемы юридической ответственности в области финансов имеют множество сторон. Они носят межотраслевой характер, находясь при этом на пересечении многих отраслей права: административного, финансового, налогового, банковского, валютного, бюджетного и иных.

Кроме того, в финансовом законодательстве продолжают параллельно существовать закрепленные нормативно-правовыми актами несколько конкурирующих друг с другом видов юридической ответственности. Например, налоговая (раздел IV Налогового кодекса Российской Федерации – НК РФ), бюджетная (часть IV Бюджетного кодекса Российской Федерации – БК РФ) и административная (глава 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – КоАП РФ).

Нормы о привлечении к ответственности по административным правонарушениям в банковской сфере закреплены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, 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 норм⁸.

Так, в названии статьи законодателем используется термин «банк», хотя указанное определе-

ние 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 соответствии со ст. 19 Федерального закона № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» эмиссия ценных бумаг включает в себя следующие этапы:

- принятие решения о размещении эмиссионных ценных бумаг;
- утверждение решения о выпуске эмиссионных ценных бумаг;
- государственная регистрация выпуска эмиссионных ценных бумаг;
- размещение эмиссионных ценных бумаг;
- государственная регистрация отчета об итогах выпуска эмиссионных ценных бумаг.

Также стоит обратить внимание на положение ст. 26 Федерального закона № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», в которой рассматриваются меры при нарушении процедуры эмиссии ценных бумаг:

- отказ регистрирующими органами в государственной регистрации выпуска эмиссионных ценных бумаг;
- признание выпуска эмиссионных ценных бумаг несостоявшимся;
- приостановление выпуска эмиссионных ценных бумаг.

Нарушение порядка эмиссии ценных бумаг и применение вследствие этого мер, рассмотренных выше, может служить основанием для признания эмиссии недобросовестной и согласно ст. 15.17 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на эмитента и должностных лиц эмитента в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей и от пятисот тысяч до семисот тысяч рублей соответственно. В рассматриваемой статье объектом является процедура эмиссии ценных бумаг, объективная сторона – деяние, выраженное в нарушении порядка эмиссии ценных бумаг; субъектом правонарушения является эмитент и должностные лица эмитента, а субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла или неосторожности⁹.

Следует обратить внимание на то, что в Федеральном законе № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» не дается понятие недобросовестной эмиссии ценных бумаг, которая рассматривается в ст. 15.17 КоАП РФ, но исходя из судебной практики видно, что основания для признания эмиссии ценных бумаг не-

состоявшейся, для отказа в государственной регистрации выпуска эмиссионных ценных бумаг или для приостановления эмиссии влекут наложение штрафа, предусмотренного ст. 15.17 КоАП РФ.

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.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ): Федеральный закон от

30.12.2001 г. № 195-ФЗ (по состоянию на 06.08.2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

2. 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. 226–234.

3. Жарикова Е.А., Симоненко А.В. Проблемы административной ответственности по современному законодательству // Российское правоведение: трибуна молодого ученого. 2017. № 7.

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

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

6. Демидов М.В., Казакова Е.В. Контроль законодательных органов субъектов Российской Федерации за расходованием бюджетных средств исполнительными органами власти регионов // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2013. № 3. С. 123–125.

7. Кочаненко Е.П. Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2011. № 12. С. 5–20.

¹ См., например: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2017. 816 с.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ): Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (по состоянию на 06.08.2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³ 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.

⁴ Кочаненко Е.П. Некоторые аспекты оптимизации структуры и полномочий органов государственного финансового контроля в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2011. № 12. С. 5.

⁵ Жарикова Е.А., Симоненко А.В. Проблемы административной ответственности по современному законодательству // Российское правоведение: трибуна молодого ученого. 2017. № 7. С. 20.

⁶ Демидов М.В., Казакова Е.В. Контроль законодательных органов субъектов Российской Федерации за расходованием бюджетных средств исполнительными органами власти регионов // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2013. № 3. С. 123–125.

⁷ Камынин И. Административная ответственность лизинговых компаний и кредитных учреждений // Законность. 2010. № 2. С. 29–32.

⁸ Кочаненко Е.П. Там же.

⁹ Демидов М.В., Казакова Е.В. Там же.

HISTORICAL STAGES OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE SPHERE OF FINANCIAL MARKET

M. S. Chezhidov

Postgraduate student of the Department of Administrative and Financial Law at the Law Faculty
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The institution of administrative responsibility in the field of financial market is quite young. In this article, the author examines the responsibility in the field of finance, taxes and fees, insurance, securities market according to the norms of the current legislation. The development of the Russian legislation on administrative responsibility in the financial market is considered. A new concept of administrative responsibility for violations in the financial sector is also examined.

Keywords: administrative responsibility, violations, financial law, financial market.