

# Система и содержание мер административно-правового принуждения, применяемых к участникам отношений в сфере рынка ценных бумаг

**Таранов Игорь Евгеньевич**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант кафедры «Административное право и административный процесс»  
taranov\_i@inbox.ru

## РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются виды мер административно-правового принуждения, применяемые уполномоченными органами к участникам отношений в сфере рынка ценных бумаг, приводится их классификация, основания и цели применения, освещаются общие и специфические черты мер административно-правового принуждения, прослеживается эволюция законодательства об административных правонарушениях в сфере рынка ценных бумаг, анализируется институт малозначительности административного правонарушения, исследуется корреляция размеров административных штрафов величинам штрафов, установленных УК РФ, за совершение сходных противоправных деяний, обосновывается необходимость внесения изменений в систему административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ за совершение административных правонарушений в сфере рынка ценных бумаг.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, административно-восстановительные меры, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности, административное правонарушение в сфере рынка ценных бумаг, малозначительность административного правонарушения, предупреждение, административный штраф

Taranov I. E.

## The System and Content of Administrative-Legal Coercion Applied to the Parties Relations in the Sphere of Securities Market

**Taranov Igor Evgenievich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate Student of the Chair «Administrative law and Administrative process»  
taranov\_i@inbox.ru

## ABSTRACT

The article discusses the types of measures of administrative legal compulsion applied by authorized bodies to the participants of relations in the sphere of securities market, their classification is given, the grounds and purpose of use, highlights the General and specific features of measures of administrative and legal coercion, traces the evolution of the legislation on administrative offences in the sphere of securities market, analyzes the Institute of insignificance of an administrative offence, examined the correlation of administrative fines value of fines established by the criminal code, for committing similar wrongful acts, the necessity of making changes in the system of administrative penalties provided for in the administrative code for administrative offenses in the sphere of securities market.

## KEYWORDS

administrative and preventive measures, measures of administrative suppression, is administrative-remedial measures, administrative measures and procedural security measures of administrative responsibility, administrative offence in the sphere of securities market, the insignificance of administrative offences, a warning, an administrative fine

Специфика управленческих отношений объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования ими дозволенных правом мер. Нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, так как они затрагивают интересы всего общества, нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан.

В этой связи очевидной становится особенность административно-правового принуждения, которое должно заключаться в беспромеделительном его применении с целью предупредить, пресечь противоправное посягательство, восстановить нарушенные права потерпевших, привлечь к ответственности нарушителей.

Законодательство о рынке ценных бумаг предусматривает возможность применения различных мер административно-правового принуждения. В зависимости от оснований и целей их применения они могут быть подразделены на:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) административно-восстановительные меры;
- 4) меры административно-процессуального обеспечения;
- 5) меры административной ответственности.

**Административно-предупредительные меры** принудительного характера применяются, как это вытекает из их наименования, с целью предупреждения возможных правонарушений в сфере рынка ценных бумаг, предотвращения иных общественно вредных явлений. Основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством условий как связанных, так и не связанных с действиями человека.

К административно-предупредительным мерам можно отнести установление Банком России обязательных для профессиональных участников рынка ценных бумаг, за исключением кредитных организаций, нормативов достаточности собственных средств и иных требований, направленных на снижение рисков профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также обязательных для профессиональных участников рынка ценных бумаг требований, направленных на исключение конфликта интересов, в том числе при оказании услуг по подготовке проспекта ценных бумаг и размещению эмиссионных ценных бумаг (п. 3 ст. 44 ФЗ от 22.04.96 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»)<sup>1</sup>. Также административно-предупредительными мерами являются установление Банком России порядка проведения проверок эмитентов, управляющих компаний специализированных обществ, профессиональных участников рынка ценных бумаг и саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также иных лицензируемых им организаций, осуществление самостоятельно или совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти проверки деятельности эмитентов, управляющих компаний специализированных обществ, профессиональных участников рынка ценных бумаг и саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также иных лицензируемых им организаций, назначение и отзыв инспекторов для контроля за деятельностью указанных организаций (п. 6 ст. 44 ФЗ от 22.04.96 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»).

**Меры административного пресечения** своим назначением имеют прекращение противоправных деяний и предотвращение их вредных последствий. Чаще всего эти меры применяются в связи с совершением правонарушения, но также основаниями их применения может явиться совершение объективно противоправных деяний.

<sup>1</sup> «Собрание законодательства РФ». № 17, 22.04.1996. Ст. 1918.

К мерам *пресечения* можно отнести принятие Банком России решения о приостановлении действия или об аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в случае неоднократного нарушения в течение одного года профессиональными участниками рынка ценных бумаг законодательства Российской Федерации о ценных бумагах (п. 4 ст. 44 ФЗ от 22.04.96 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»), либо направление Банком России эмитентам и профессиональным участникам рынка ценных бумаг, а также их саморегулируемым организациям предписаний, обязательных для исполнения (п. 7 ст. 44 ФЗ от 22.04.96 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»).

Статьей 11 ФЗ от 05.03.99 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»<sup>1</sup> определено, что предписания Банка России могут выдаваться в целях прекращения и предотвращения правонарушений на рынке ценных бумаг.

В случае выявления нарушения прав и законных интересов инвесторов профессиональным участником или в случае, если совершаемые профессиональным участником действия создают угрозу правам и законным интересам инвесторов, Банк России вправе своим предписанием запретить или ограничить проведение профессиональным участником отдельных операций на рынке ценных бумаг на срок до шести месяцев.

**Административно-восстановительные меры** применяются в целях возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей. Вид и размер этих мер зависит от характера и размера вреда, причиненного противоправным деянием.

Согласно п. 4.1 ст. 44 ФЗ от 22.04.96 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» Банк России имеет право принять решение о назначении временной администрации финансовой организации для реализации плана восстановления ее платежеспособности или контроля за его реализацией.

В соответствии с подпунктами «з» и «к» п. 2 ч. 1 ст. 23 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О защите конкуренции»<sup>2</sup> федеральный антимонопольный орган в случае нарушения норм о защите конкуренции на рынке ценных бумаг выдает хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания:

- о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства;
- о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно ч. 5 ст. 26 ФЗ от 22.04.96 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» как приостановление и возобновление эмиссии, так и признание выпуска несостоявшимся производятся по решению Банка России или по решению регистрирующего органа. Порядок данных действий устанавливается на подзаконном уровне. В настоящее время продолжает действовать Постановление ФКЦБ РФ от 31 декабря 1997 г. № 45 «Об утверждении Положения о порядке приостановления эмиссии и признания выпуска ценных бумаг несостоявшимся или недействительным и внесении изменений и дополнений в акты Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг»<sup>3</sup>.

Согласно п. 6.11 Положения № 45 признание выпуска ценных бумаг несостоявшимся или недействительным влечет изъятие из обращения ценных бумаг данного выпуска и возвращение владельцам таких ценных бумаг денежных средств (другого имущества), полученных эмитентом в счет оплаты ценных бумаг. Данная мера также является восстановительной.

<sup>1</sup> «Собрание законодательства РФ». № 10. 08.03.1999. Ст. 1163.

<sup>2</sup> «Собрание законодательства РФ». № 31 (1 ч.). 31.07.2006. Ст. 3434.

<sup>3</sup> «Вестник ФКЦБ России». № 1. 23.01.1998.

**Меры административно-процессуального обеспечения**, предусмотренные гл. 27 КоАП РФ<sup>1</sup>, применяются в целях пресечения административных правонарушений, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Данные меры играют особую роль в обеспечении производства по делу об административном правонарушении, так как способствуют обнаружению, закреплению и использованию доказательств по этому делу.

При совершении административных правонарушений в области рынка ценных бумаг уполномоченные должностные лица Банка России, взаимодействуя в необходимых случаях с правоохранительными органами, могут применять, в частности, такие меры административно-процессуального обеспечения, как:

- осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей, и документов (ст. 27.8 КоАП РФ);
- изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ);
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ);
- привод (ст. 27.15 КоАП РФ);
- временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ).

**Административная ответственность** — особый вид юридической ответственности, которой присущи все признаки последней (она наступает на основе норм права, за нарушение правовых норм, связана с государственно-правовым принуждением). С другой стороны, административная ответственность является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами. Однако из всех многочисленных мер административно-правового принуждения только административные наказания выполняют карательную функцию и соответственно только их назначение влечет наступление административной ответственности. Таким образом, административная ответственность — это реализация административно-правовых санкций, назначение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний физическим и юридическим лицам, совершившим правонарушение.

Административной ответственности в области рынка ценных бумаг присущи общие черты: 1) она урегулирована нормами административного права; 2) основанием ее применения является административное правонарушение; 3) состоит в применении административного наказания; 4) реализуется уполномоченными органами, являющимися субъектами функциональной власти; 5) к ней привлекаются индивидуальные субъекты и юридические лица; 6) порядок привлечения к административной ответственности урегулирован административно-процессуальными нормами.

Вместе с тем административная ответственность в сфере рынка ценных бумаг имеет свои отличительные особенности, к которым относится то, что:

1. Основанием ее применения является административное правонарушение в области рынка ценных бумаг.
2. Имеет отсылочный характер к нормам законодательства, регулирующего рынок ценных бумаг, за нарушение которых установлена административная ответственность.
3. В подавляющей части случаев совершения административных правонарушений в области рынка ценных бумаг субъектами ответственности являются специальные субъекты — эмитенты и профессиональные участники рынка ценных бумаг, их должностные лица.

<sup>1</sup> «Собрание законодательства РФ». № 1 (ч. 1). 07.01.2002. Ст. 1.

4. Субъектом административного преследования выступает преимущественно Банк России.
5. Основным видом административного наказания (чаще всего назначаемым) является административный штраф, исчисляемый, по общему правилу, в фиксированных суммах.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что административная ответственность за правонарушения в области рынка ценных бумаг — это применение в установленном порядке судьями (судами), уполномоченными должностными лицами Банка России, административных наказаний к эмитентам, профессиональным участникам рынка ценных бумаг (их должностным лицам) за противоправные виновные действия (бездействия), посягающие на общественные отношения по поводу перехода и учета прав на ценные бумаги, реализации прав, предоставляемых ими, информационных процессов на рынке ценных бумаг, требований, предъявляемых к участникам рынка ценных бумаг.

До вступления в действие КоАП РФ административная ответственность участников рынка ценных бумаг (исключительно только посредством назначения им административного наказания в виде административного штрафа) предусматривалась ст. 12 ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». Данная статья определяла, что ФКЦБ РФ (его региональное отделение) налагает штрафы на должностных лиц в размере до 200 МРОТ, на юридических лиц или индивидуальных предпринимателей в размере до 10 000 МРОТ. На самом деле подобные санкции никогда не применялись. Зачастую штраф играл превентивную роль. Поскольку минимальный его размер законодательно не был установлен, то уполномоченные должностные лица ФКЦБ РФ (его региональных отделений), наделенные законом широкими дискреционными полномочиями по определению размера штрафа, назначали чисто символический, например, 1 МРОТ.

Вступивший в действие с 01.07.2002 г. КоАП РФ, с одной стороны, явился преемником положений ст. 12 ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» в части установления за совершение административных правонарушений в сфере рынка ценных бумаг единственного наказания в виде административного штрафа<sup>1</sup>, а с другой, существенно ограничил возможность усмотрения правоприменителя по определению размера штрафа. Установленные КоАП РФ размеры административных штрафов за нарушения в сфере рынка ценных бумаг выступают в качестве относительно-определенных санкций с нижним (минимальным) и верхним (максимальным) пределом. При чем первоначально определившись с линейкой фиксированных размеров штрафа за правонарушения законодатель особенно не озаботился об их дифференциации. Различие между ними было незначительно и составляло 10 МРОТ для должностных лиц при минимальном размере штрафа 10 МРОТ и максимальном 50 МРОТ, для юридических лиц 100 МРОТ при минимальном размере штрафа 100 МРОТ и максимальном — 500 МРОТ. Между тем в первоначальной редакции КоАП РФ небольшое различие между нижним и верхним порогом штрафа не создавало для правонарушителей больших проблем,

<sup>1</sup> Данный вид административного наказания был единственным назначаемым за совершение административных правонарушений в сфере рынка ценных бумаг до принятия Федерального закона от 09.05.2005 № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», № 19. 09.05.2005. Ст. 1752. Этот закон за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27 КоАП РФ (Нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма) установил для нарушителей-юридических лиц административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

так как и минимальный, и максимальный его размеры были терпимыми для делinkвентов.

С 2009 г. вырисовывается другая картина, когда законодатель начал последовательную политику ужесточения административной ответственности за совершение правонарушений в сфере рынка ценных бумаг без учета принципов индивидуализации, справедливости и соразмерности административных наказаний. Это выразилось в установлении для должностных лиц наказания в виде дисквалификации, в многократном увеличении размеров административных штрафов (особенно для юридических лиц), в отсутствии справедливой их дифференциации и безальтернативном характере. При этом наказание в виде предупреждения практически не предусматривается законодателем (за исключением ч. 1 и 1.1 ст. 15.27 КоАП РФ).

В настоящее время интервал между размерами штрафов для граждан составляет 1–2 тыс. руб. при минимальном размере штрафа 1 тыс. руб. и максимальном — 5 тыс. руб., для должностных лиц 10–20 тыс. руб. при минимальном размере штрафа 5 тыс. руб. и максимальном — 50 тыс. руб., для юридических лиц 200–300 тыс. руб. при минимальном размере штрафа 50 тыс. руб. и максимальном — 1 млн руб. Причем минимальными размерами штрафов для юридических лиц, как правило, являются суммы 300, 500, 700 тыс. руб.

Представляется, что установление подобных санкций, которые могут значительно повлиять на финансово-хозяйственную деятельность ряда обществ, в сочетании с небольшой степенью усмотрения юрисдикционного органа влечет нарушение основных принципов права, не учитывает необходимость применения критериев дифференцированности, соразмерности, справедливости наказания, вытекающие из Конституции РФ<sup>1</sup>. В юридической литературе отмечается, что «установление фактического имущественного и материального положения привлекаемого к ответственности лица в значительной степени повышает эффективность административного штрафа». При этом «экономия принудительных средств» достигается посредством установления возможности замены строгого наказания менее строгим [3]. Исследователи также справедливо указывают на то, что усиление ответственности за пределами какого-то критического интервала (порога ощущения) либо теряет всякий смысл и перестает ощущаться, либо вызывает реакции, прямо противоположные ожидаемым [11].

Эти обстоятельства обусловили принятие Конституционным Судом РФ Постановления от 25 февраля 2014 г. № 4-П<sup>2</sup>, которым определено, что размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам, совершившим административные правонарушения, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме ста тысяч рублей и более, может быть снижен судом ниже низшего предела, предусмотренного для юридических лиц соответствующей адми-

<sup>1</sup> См. например Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // «Собрание законодательства РФ». № 20. 18.05.1998. Ст. 2173.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // «Собрание законодательства РФ». № 10. 10.03.2014. Ст. 1087.

нистративной санкцией, на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в данном Постановлении. Так же данным Постановлением предписано федеральному законодателю исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в данном Постановлении, — внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, вытекающие из данного Постановления.

Законодатель посредством принятия Федерального закона от 31.12.2014 № 515-ФЗ<sup>1</sup> отреагировал на предписание Конституционного Суда РФ, выраженное в Постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П, внося изменения в ст. 4.1 КоАП РФ, дополнив ее частями 2.2, 2.3, 3.2, 3.3 следующего содержания:

«2.2. При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, а для должностных лиц — не менее пятидесяти тысяч рублей;

2.3. При назначении административного наказания в соответствии с частью 2.2 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса;

3.2. При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей;

3.3. При назначении административного наказания в соответствии с частью 3.2 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса».

Положения двух последних рассмотренных нормативно-правовых актов направлены на преодоление несовершенств излишне репрессивной законодательной политики, безусловно являются определенным шагом вперед по реализации принципа индивидуализации административного наказания, но лишь косвенным образом способствуют воплощению в жизнь принципов справедливости и соразмерности административной ответственности.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.12.2014 № 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2014.

Не способствуют надлежащему осуществлению принципов справедливости и соразмерности административной ответственности отсутствие четкого определения понятия «малозначительность административного правонарушения», которое в юридической литературе характеризуется как «оценочное» [2, 4], недостаточная проработанность системы административных наказаний за совершение административных правонарушений в сфере рынка ценных бумаг и их несогласованность с уголовными наказаниями, предусмотренными УК РФ<sup>1</sup>, за совершение сходных преступлений.

Проблема малозначительности административных правонарушений при привлечении к административной ответственности связана с отсутствием в законодательстве критериев малозначительности, что вынуждает административно-юрисдикционные органы определять их в каждом случае самостоятельно. С одной стороны, данное обстоятельство позволяет учитывать особенности рассматриваемого дела, но с другой — норма о малозначительности иногда применяется необоснованно, что позволяет правонарушителям избегать заслуженного наказания [10].

Высшими судами неоднократно предпринимались попытки определения малозначительности. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5<sup>2</sup> обращалось внимание на то, что «малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений».

Иное толкование нормы ст. 2.9 КоАП РФ дано Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (п. 18)<sup>3</sup>. В нем говорится, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Идентичную правовую позицию занял Конституционный Суд РФ<sup>4</sup>. В принципе все судебные органы указывали на отсутствие сколько-нибудь значительной опасности (вреда) охраняемым общественным отношениям, а также на необходимость учета всех обстоятельств совершенного правонарушения. Тем не менее приведенные толкования нормы ст. 2.9 не позволяют всесторонне уяснить содержание понятия малозначительности, потому что, характеризуя данное понятие, правоприменители используют также категории оценочного характера «существенное нарушение», «существенная угроза». В данном случае имеет место достаточно широкая свобода усмотрения для правоприменителя при определении является ли данное конкретное нарушение «существенным» (материальный состав правонарушения), была ли угроза охраняемым общественным отношениям «существенной» (формальный состав правонарушения).

Исследователи справедливо отмечают, что институт «малозначительности административного правонарушения» может быть применен как к правонарушениям с материальным составом, так и с формальным, а также в отношении и физических,

<sup>1</sup> «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». № 25. 17.06.1996. Ст. 2954.

<sup>2</sup> «Российская газета», № 80, 19.04.2005.

<sup>3</sup> Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

<sup>4</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 248-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Птицефабрика «Сибирская губерния» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 2.9 и ч. 6 ст. 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности [9]. Главным здесь является определение критериев «существенности» нарушения (угрозы), что зачастую вызывает затруднения и является делом неблагоприятным.

В юридической литературе имеет место суждение о том, что все административные правонарушения по своему характеру и степени общественной опасности не исключают применения ст. 2.9 КоАП РФ при определенных фактических обстоятельствах [9]. В частности, не должна предусматриваться возможность освобождения от административного наказания при совершении умышленного деяния [9], когда имеет место причинение существенного реального вреда охраняемым отношениям, а также когда применение института «малозначительности» вступает в противоречие с предусмотренным за совершенное административное правонарушение наказанием.

Политика законодателя на ужесточение административной ответственности предусматривала внесение изменений не только в Особенную часть КоАП РФ, но и в концептуальные положения Общей части Кодекса. Это, в частности, коснулось уточнения условий назначения административного наказания в виде предупреждения.

Федеральный закон от 27.07.2010 № 239-ФЗ<sup>1</sup> определил, что предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Таким образом, в случае расширительного толкования условий назначения наказания в виде предупреждения и если за совершенное административное правонарушение в качестве одной из санкций предусмотрено данное наказание, то это будет исключать возможность применения института «малозначительности», то есть эти две административно-деликтные категории являются взаимоисключающими.

Кроме того, довольно странным и противоречивым является то, что, если административное наказание в виде предупреждения может быть назначено только за впервые совершенные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда, а также при отсутствии имущественного ущерба, то исходя из трактовки малозначительности административного правонарушения, даваемой правоприменительными органами, нарушитель может быть освобожден от административной ответственности неоднократно, в том числе в течение года со дня предыдущего освобождения, а также за совершение правонарушения как с формальным, так и материальным составом (главное, чтобы вред был несущественным).

Как уже отмечалось, за совершение административных правонарушений в области рынка ценных бумаг законодатель практически не предусматривает назначение наказания в виде предупреждения. В связи с чем у органа административной юрисдикции имеется возможность применения в этих случаях института «малозначительности», что, в частности, Банк России и делает. Так, центральным аппаратом и территориальными управлениями ЦБ РФ в 2014 г. в отношении профессиональных участников рынка ценных бумаг (далее — ПУРЦБ) возбуждено 91 дело об административных правонарушениях, из них по 77 делам (85% случаев) вынесены постановления о привлечении к административной ответственности, а по

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Собрание законодательства РФ». № 31. 02.08.2010. Ст. 4208.

14 делам (15% случаев) постановления о прекращении производства по малозначительности<sup>1</sup>.

Как видно из приведенных статистических данных правоприменитель неохотно применяет институт «малозначительности» в силу его неопределенности и противоречивости, а также потому, что частое его применение даже при рассмотрении дел об административных правонарушениях с формальным составом, совершенных в форме неосторожной вины, не будет способствовать превенции этих правонарушений, реализации принципа неотвратимости наказания.

Представляется, что в связи с низкой правовой эффективностью института малозначительности административного правонарушения и значительными нижними «порогами» административных штрафов за совершение правонарушений в сфере рынка ценных бумаг необходимо более широкое установление наказания в виде предупреждения, прежде всего, за совершение административных правонарушений с формальным составом и в форме неосторожной вины. Такая мера наказания в ряде случаев адекватна, например, таким правонарушениям, как нарушение порядка раскрытия информации в форме сообщения о существенном факте (ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ), непредставление инвестору одного документа (ч. 1 ст. 15.19 КоАП РФ), непредставление в регистрирующий орган отчета об итогах выпуска ценных бумаг (ст. 15.17 КоАП РФ), незначительное нарушение сроков выдачи выписки из системы ведения реестра владельцев ценных бумаг (ст. 15.22 КоАП РФ). Данное наказание, не причиняя нарушителю какого-либо прямого вреда, воздействуя на его психическую сферу, будет его стимулировать к дальнейшему правомерному поведению, так как при совершении им повторного однородного правонарушения<sup>2</sup> субъект административной юрисдикции будет обязан назначить более строгое административное наказание.

Показательной в этом смысле является норма ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ. Данная статья устанавливает административную ответственность за нарушение порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг. При этом формы раскрытия информации различны: непредставление ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг, сообщений о существенных фактах, списков аффилированных лиц, бухгалтерской отчетности... Санкция данной статьи предусматривает административный штраф, налагаемый на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 50 тыс. рублей или дисквалификацию на срок от года до 2 лет; на юридических лиц — от 700 тыс. до 1 млн рублей. При этом степень вреда, наносимого общественным отношениям на рынке ценных бумаг, в зависимости от указанных форм, существенно различается.

На практике такая ситуация повлекла за собой частое (особенно на начальном этапе действия КоАП РФ) прекращение производства по делу на основании ст. 2.9 КоАП РФ. Фактически устное замечание стало альтернативой необоснованно суровому наказанию.

С другой стороны, в ряде случаев<sup>3</sup>, например, при возникновении конфликта с участием большой корпорации, административные штрафы не выполняют ни пре-

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Банка России // [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

<sup>2</sup> См.: п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ и п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Бюллетень Верховного Суда РФ». 2005. № 6.

<sup>3</sup> В юридической литературе такого рода отношения предложено именовать «аномальными», т. е. «основанными на конфликтах, которые, как правило, находятся в сфере потенциального нарушения прав и законных интересов участников хозяйственных обществ, либо заведомо их нарушают». Юрченко Н. А. Защита гражданских прав участников хозяйственных обществ. Автореф. дис. ... к.ю.н. Екатеринбург, 2004. С. 8.

вентивную, ни карательную функцию. М. Г. Ионцев отмечает, что «ставки в этой борьбе слишком высоки, чтобы штрафы могли остановить враждующие стороны» [5]. Мировая практика свидетельствует о том, что штрафы за нарушение законодательства о рынке ценных бумаг должны быть достаточно велики для того, чтобы предотвратить желание нарушить его с учетом будущих высоких доходов.

Поэтому представляется предпочтительным установление за совершение всех административных правонарушений с материальными составами в области рынка ценных бумаг размеров штрафов, исчисляемых в кратном отношении к величине вреда, причиненного общественным отношениям на рынке ценных бумаг, что уже предусмотрено ст. 15.21 (Неправомерное использование инсайдерской информации) и ст. 15.30 (Манипулирование рынком) КоАП РФ и что, по нашему мнению, в максимальной мере будет способствовать реализации принципов индивидуализации, справедливости и соразмерности административного наказания. Как верно отмечается в юридической литературе, именно неотвратимость, а не жестокость наказания оказывает общепредупредительное воздействие [8].

Кроме того, практика прекращения дел о нарушении законодательства о рынке ценных бумаг в связи с малозначительностью не всегда соответствует духу закона. М. И. Кулагин, отмечая тенденцию увеличения степени вмешательства государства в рыночные отношения, в том числе и с помощью законодательных предписаний, которые носят преимущественно императивный характер, указывал на то, что «нарушение данных правил рассматривается теперь не как нарушение субъективных прав других участников торгового оборота, а как нарушение «публичного порядка», «общественного интереса», что влечет за собой установление адекватных санкций» [7].

Спецификой рассматриваемого вида правонарушений является то, что данные деликты причиняют не только ущерб инвесторам, но и в целом экономике государства. Необходимо учитывать положения п. 18.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.04 № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»<sup>1</sup>, в котором, в частности, отмечается, что квалификация правонарушения как мало-значительного может иметь место только в исключительных случаях.

В юридической литературе можно встретить высказывания о том, что административно-деликтное и уголовное право являются «близнецами» [6]. Это утверждение не является абсолютно верным, так как включение в круг субъектов административной ответственности юридических лиц, использование не имеющей уголовно-правовых аналогов конструкции вины юридического лица как признака субъективной стороны административно-противоправного и наказуемого деяния, изъятие из нормативного содержания презумпции невиновности (применительно к ряду административных правонарушений) положения, согласно которому лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, достаточно красноречиво свидетельствуют о последовательном обретении административной ответственностью своего самостоятельного облика, не тождественного институту уголовно-правового преследования. Вместе с тем это не означает, что в современных условиях между административной и уголовной ответственностью не может быть ничего общего, а в законодательном обеспечении этих двух видов государственного принуждения полностью недопустимы какие-либо параллели.

В своей первооснове административную и уголовную ответственность объединяет их охранительное предназначение в общей системе правового регулирования. Административная ответственность имеет превентивную функцию не только

<sup>1</sup> «Вестник ВАС РФ». 2004. № 8.

в отношении совершения в дальнейшем административных правонарушений, но и уголовно-наказуемых деяний [1].

Таким образом, административно-юрисдикционное законодательство должно четко коррелировать с уголовным законодательством.

Анализ составов административных правонарушений и преступлений на рынке ценных бумаг позволяет сделать вывод об отсутствии их соответствия в части неадекватности размеров штрафов, предусмотренных для должностных лиц КоАП РФ и УК РФ, тяжести совершенных этими лицами нарушений.

В частности, административным правонарушениям, предусмотренным ст. 15.17 (Недобросовестная эмиссия ценных бумаг) и 15.18 (Незаконные операции с эмиссионными ценными бумагами) КоАП РФ корреспондирует преступление, предусмотренное ст. 185 УК РФ (Злоупотребления при эмиссии ценных бумаг), уголовная ответственность за совершение которого наступит лишь в случае причинения гражданам, организациям, государству крупного ущерба. При этом в примечании к данной статье под крупным ущербом, доходом в крупном размере в ст. 185, 185.1, 185.2 и 185.4 УК РФ признаются ущерб, доход в сумме, превышающей один миллион рублей.

Минимальное наказание за совершение данного преступления предусмотрено должностному лицу, отвечающему за достоверность сведений, составляющих содержание проспекта эмиссии или отчета об итогах выпуска ценных бумаг, размещение эмиссионных ценных бумаг, выпуск которых не прошел государственную регистрацию, в виде штрафа в размере 100 тыс. руб.

Если же противоправные деяния, выражающиеся в внесении в проспект эмиссии ценных бумаг заведомо недостоверной информации; утверждении или подтверждении содержащего заведомо недостоверную информацию проспекта эмиссии или отчета об итогах выпуска ценных бумаг; размещении эмиссионных ценных бумаг, выпуск которых не прошел государственную регистрацию, не причинят гражданам, организациям, государству крупного ущерба (скажем, ущерб составит 950 тыс. рублей), то данные противоправные деяния будут квалифицированы как административные правонарушения, за совершение которых должностным лицам может быть назначено в соответствии с санкциями ст. 15.17 и 15.18 КоАП РФ максимальное наказание в виде административного штрафа в размере 30 тыс. руб.

Практически такая же ситуация наблюдается при сравнительно-правовом анализе составов иных административных правонарушений и коррелирующих им преступлений, совершаемым в сфере рынка ценных бумаг<sup>1</sup>, которые разграничиваются размером причиненного ущерба. При этом размеры штрафов за совершение административных правонарушений и преступлений в данной сфере различаются многократно.

Явное несоответствие размеров административных штрафов, предусмотренных КоАП РФ в качестве наказания для должностных лиц, величинам штрафов, установленных УК РФ за совершение сходных противоправных деяний в области рынка ценных бумаг, также свидетельствует о необходимости дифференцированного подхода при привлечении этих субъектов к административной ответственности. Эта дифференциация должна выражаться в установлении для должностных лиц

<sup>1</sup> См. например: ст. 15.19 КоАП РФ (Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках) и ст. 185.1 УК РФ (Злостное уклонение от раскрытия или предоставления информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах); ст. 15.21 КоАП РФ (Неправомерное использование инсайдерской информации) и ст. 185.6 УК РФ (Неправомерное использование инсайдерской информации); ст. 15.30 КоАП РФ (Манипулирование рынком) и ст. 185.3 УК РФ (Манипулирование рынком). Причем для целей ст. 185.3 и 185.6 УК РФ крупным ущербом, доходом, убытками в крупном размере признаются ущерб, доход, убытки в сумме, превышающей 2,5 млн руб.

(как и для юридических лиц) за совершение ими административных правонарушений с материальным составом размеров штрафов, кратных размеру причиненного вреда. В связи с чем представляется целесообразным и справедливым увеличение верхнего «порога» административного штрафа для должностных лиц до 100 тыс. рублей с одновременным закреплением в КоАП РФ положения о том, что дисквалификация может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

Все вышеизложенные рассуждения и предложения, которые, по мнению автора, направлены на оптимизацию административно-деликтного законодательства в сфере финансовых рынков, могут быть частично реализованы посредством внесения в КоАП РФ следующих изменений и дополнений:

- 1) в ст. 3.3:
  - а) в ч. 1 исключить слово «дисквалификация»;
  - б) дополнить ч. 2 после слов «административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства», словом «дисквалификация»;
- 2) в ст. 3.5:
  - а) в абз. 1 ч. 1 слова «для должностных лиц — пятидесяти тысяч рублей», заменить словами «для должностных лиц — ста тысяч рублей»;
  - б) дополнить ч. 1 п. 12 следующего содержания: «12) сумме ущерба, причиненного гражданам, организациям или государству»;
  - с) ч. 3 после слов «либо суммы средств незаконно произведенных операций, либо незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов», дополнить словами «либо сумме ущерба, причиненного гражданам, организациям или государству»;
- 3) в ст. 15.17 абз. 2 изложить в следующей редакции: «влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 0,1 процента суммы ущерба, причиненного гражданам, организациям или государству, но не менее 1 тыс. руб., с дисквалификацией на срок от одного года до двух лет или без таковой; на юридических лиц — в размере от однократной до трехкратной суммы ущерба, причиненного гражданам, организациям или государству».

Аналогичный подход при формулировании санкций административно-правовых норм, предусматривающих ответственность за совершение большинства административных правонарушений в сфере рынка ценных бумаг, представляется удовлетворяющим потребностям надлежащей реализации правовых принципов индивидуализации, соразмерности, справедливости и неотвратимости административного наказания.

## Литература

1. *Веремеенко И. И., Попов Л. Л., Шерегин А. П.* Понятия и условия эффективности административных санкций // Правоведение. 1972. № 5. С. 33.
2. *Гуменюк Т. А.* Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2006. № 11. С. 16.
3. *Дугенец А. С.* Административное наказание как правовой критерий административной ответственности // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки РФ, д. ю. н., проф. А.П. Шергина. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 90.
4. *Зюрина Т. П.* К вопросу о малозначительности административных правонарушений // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2. Закон и право. 2005. С. 288.
5. *Ионцев М. Г.* Корпоративные захваты: слияние, поглощение, гринмэйл. М. : Ось-89, 2003. С. 164.

6. Крамник А. Н. Административно-деликтные нормы и их реализация. Минск, 2009. С. 100.
7. Кулагин М. И. Избранные труды. Серия «Классика российской цивилистики». М. : Статут, 1997. С. 78.
8. Максимов И. В. Вопросы определения целей административного наказания // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки РФ, д. ю. н., проф. А.П. Шергина. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 108.
9. Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц. М., 2014. С. 115–116.
10. Сидоркина Л. А. Производство по делам об административных правонарушениях: проблемы судебной практики // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Матер. Всерос. научно-практ. конф. / Под общ. ред. Ю. П. Соловья. Омск, 2004. С. 186.
11. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. М. : Юрид. лит., 1980. С. 99.

## References

1. Veremeenko I. I., Popov L. L., Seregin A. P. *Terms and conditions of the effectiveness of the administrative sanctions* [Ponyatiya i usloviya effektivnosti administrativnykh sanktsii] // Law [Pravovedenie]. 1972. №. 5. P. 33. (rus)
2. Gumenyuk T. A. *The Insignificance of an administrative offence as a basis of exemption from liability* [Maloznachitel'nost' administrativnogo pravonarusheniya kak osnovanie osvobodzheniya ot administrativnoi otvetstvennosti] // Bulletin of the SAC [Vestnik VAS RF]. 2006. № 11. P. 16. (rus)
3. Dugenets A. C. *Administrative punishment as a legal criterion of administrative liability* [Administrativnoe nakazanie kak pravovoi kriterii administrativnoi otvetstvennosti] // Actual problems of administrative-tort law: Materials of scientific-practical conference, dedicated to the 70th anniversary of the Honored scientist of RF, doctor of law, Professor A.P. Shergin [Aktual'nye voprosy administrativno-deliktного права: Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 70-letiyu Zasluzhennogo deyatelya nauki RF, d. yu. n., prof. A.P. Shergina]. М. : Institute of MIA of Russia [VNII MVD Rossii], 2005. P. 90. (rus)
4. Surina T. P. *On insignificance in administrative offences* [K voprosu o maloznachitel'nosti administrativnykh pravonarushenii] // Administrative and administrative-procedural law. Topical problems. Part 2. The law and the right [Administrativnoe i administrativno-protsessual'noe pravo. Aktual'nye problemy. Ch. 2. Zakon i pravo]. 2005. P. 288. (rus)
5. Iontsev M. G. *Corporate takeovers: mergers, acquisitions, greenmail* [Korporativnye zakhvaty: sliyanie, pogloshchenie, grinmeil]. М. : Axis-89 [Os'-89], 2003. P. 164. (rus)
6. Kramnik A. N. *Administrative-tort norms and their implementation* [Administrativno-deliktные нормы i ikh realizatsiya]. Минск : 2009. P. 100. (rus)
7. Kulagin M. I. The Selected works. The series «Classics of Russian civil law» [Izbrannye trudy. Seriya «Klassika rossiiskoi tsivilistikii»]. М. : Statut, 1997. P. 78. (rus)
8. Maksimov I. V. *Problems of determining the objectives of administrative punishment* [Voprosy opredeleniya tselei administrativnogo nakazaniya] // Actual problems of administrative-tort law: Materials of scientific-practical conference, dedicated to the 70th anniversary of the Honored scientist of RF, doctor of law, Professor A.P. Shergin [Aktual'nye voprosy administrativno-deliktного права: Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 70-letiyu Zasluzhennogo deyatelya nauki RF, d. yu. n., prof. A.P. Shergina]. М. : Institute of MIA of Russia [VNII MVD Rossii], 2005. P. 108. (rus)
9. Panov A. B. *Administrative liability of legal persons* [Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits]. М. : 2014. P. 115–116. (rus)
10. Sidorkina L. A. *Manufacture on Affairs about administrative offences: problems of judicial practice* [Proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: problemy sudebnoi praktiki] // Actual problems of application of the Russian Federation Code of administrative offences [Aktual'nye problemy primeneniya Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]: Mater. Vseros. Scientific-practical. Conf. Under the General editorship of Yu. P. Solovey. Омск : 2004. P. 186. (rus)
11. *The effectiveness of legal norms* [Effektivnost' pravovykh norm] / V. N. Kudryavtsev, V. I. Nikitinsky, I. S. Samoshchenko, V. V. Glazyrin. М.: Juridical Literature [Yuridicheskaya literatura]. 1980. P. 99. (rus)