

Административная ответственность.
Современные подходы к созданию адекватной
системы санкций на финансовом рынке

Елена Зенькович, к.ю.н., JUDr.

6 июля 2019 г.



Административная ответственность – самостоятельный институт права

- ~ Предпосылкой ответственности является нарушение обязанности, вытекающей из правовых норм административного права.
- ~ Означает применение неблагоприятных правовых последствий к тем, кто нарушил юридическую обязанность.
- ~ Целью является *устранение последствий contra legem** и восстановление положения, которое соответствует праву.

* *вопреки закону*

Континентальная европейская традиция

- ~ Возможность для сопоставления правового института административной ответственности.
- ~ Сравнительное изучение административной ответственности в рамках одной правовой культуры позволяет рассмотреть многогранные аспекты его правового регулирования.
- ~ Безусловно, имеется **несомненный разрыв в понимании административной ответственности** между европейской правовой доктриной и российской.
- ~ Общим является то, что институт административной ответственности фактически реализуется в юрисдикциях европейских стран путем применения административных санкций к нарушителям правового порядка.

Наибольшее влияние на развитие института административной ответственности оказала немецкая правовая традиция в ее германском и австрийском вариантах.

Правовая терминология

- ~ Понятие «административная ответственность» не определяется законодательством стран, так как сложно выработать какое-то единое определение.
- ~ В классической европейской правовой доктрине понятие «административная ответственность» рассматривается как **ответственность публичной администрации перед физическими и юридическими лицами** (основания признания недействительными действий и решений должностных лиц, основания возмещения государством ущерба, причиненного лицам).

Такое понимание административной ответственности и послужило материально-правовым основанием для появления в свое время в Западной Европе административной юстиции в процессуальном смысле, то есть административного судопроизводства.

Правовая природа санкции

- ~ В сравнительно-правовом аспекте природа санкции представляет собой важный критерий, используемый для определения отличий между уголовными и административными санкциями.
- ~ Именно характер и размер санкций являются внешними критериями разграничения преступления и административного проступка. В европейской правовой системе **формальным критерием разграничения административных и уголовных санкций** являлся размер штрафа, стоимости вещи (имущества) или размер ущерба.
- ~ Применительно к российскому праву данный критерий не применим. Административное правонарушение отличается от преступления только меньшей степенью общественной опасности.

При определении общественной опасности возможна разнообразная интерпретация.

Регламентация санкций

- ~ С точки зрения традиции административного права европейские страны стараются системно урегулировать меры административной ответственности на законодательном уровне.
- ~ В то же время, система санкций европейских стран характеризуется ее **многоуровневой регламентацией**.



Закон об административных правонарушениях (OWiG) в Германии определяет только некоторые административные правонарушения, в то время как большинство административных санкций разбросаны по множеству различных законов и правил. OWiG содержит ключевые и общие положения для всех административных правонарушений соответствующие федеральным и земельным законам. В Чехии с 1 июля 2017 г. вступил в силу новый Закон об ответственности за проступки и производство по ним. Чешский законодатель при реформировании законодательства об административных правонарушениях ориентируется, прежде всего, на немецкую модель. В Польше и Словаки, кроме законов о проступках, специальные законы устанавливают составы административных правонарушений (их порядка 150 и 200 соответственно).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

- ~ Интересный пример кодификации административной ответственности представляет *КоАП РФ*.
- ~ *КоАП РФ* содержит более 900 статей. За 17 лет со дня вступления в силу *КоАП РФ* **внесено 4800 изменений**.
- ~ Для российской структуры законодательства об административных правонарушениях характерно то, что **любые нарушения установленных предписаний подпадают под диспозицию** норм об ответственности за административные правонарушения.

Следует отметить чрезвычайную громоздкость и сложность КоАП РФ.

Реформирование административного законодательства

~ 2015 - 2016 гг. на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ было внесено три разных проекта Федерального закона: № 630089-6 «Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)», № 703192-6 «Кодекс РФ об административных правонарушениях (Общая часть)» и № 957581-6 «Кодекс РФ об административных правонарушениях. Полный текст».



~ 2019 г. - Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была **представлена Правительству РФ и в целом одобрена.**

Концепция: «Результатом данной работы, проводимой синхронно с реформой контрольно-надзорной деятельности, должно стать введение в действие нового КоАП и вступление в силу иных законодательных актов Российской Федерации в рассматриваемой сфере с 1 января 2021 года.»

Виды санкций по российскому законодательству

- ~ Предусмотрена обширная система санкций за правонарушения.
- ~ В основном они содержатся в *КоАП РФ* и в принимаемых в соответствии с ними законах субъектов РФ об административных правонарушениях, а также в отраслевом законодательстве, регулирующем различные сферы общественных отношений.
- ~ Статья 3.2 *КоАП РФ* предусматривает **порядка 10 различных видов санкций**.
- ~ В сфере финансового рынка Банк России, будучи его регулятором, может применить различные санкции к правонарушителям. Перечень санкций значительно шире, чем административные наказания, предусмотренные *КоАП РФ*.

Правовая природа административной санкции – дисквалификации (ст. 3.11 КоАП РФ) и уголовной санкции – лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ). Максимальный срок административной санкции превышает в три раза минимальный срок уголовной санкции.

Штраф

- ~ Наиболее распространенной мерой административной ответственности является штраф как денежное взыскание и предусматривается практически **за все виды административных наказаний**.

Германский Закон об административных правонарушениях (OWiG) предусматривает основной вид негативных правовых последствий - административный штраф. Конкретное нарушение должно иметь последствие в виде штрафа, который юридически составляет наказание (§ 1).

- ~ Штраф предназначен для наказания за совершенное нарушение (репрессивная цель), а также выступает в **качестве сдерживающего фактора для будущих нарушений** (превентивная цель).

Административный штраф одновременно преследует цель специальной и общей профилактики, и в этом случае представляет собой яркое напоминание об обязанностях лица.

Санкции в финансовой сфере

- ~ В сфере финансового рынка обязательными европейскими директивами и регламентами закрепляется система административных наказаний и мер.
- ~ В отношении нарушения правил законодательно **формулируются более жесткие санкции** (например, в отношении нарушений обязательств по раскрытию информации, манипулирования рынком, защите персональных данных и др.).

ВaFin (Орган финансового надзора Германии) осознает ответственность, связанную с высокой величиной штрафов, и по этой причине предпочитает действовать на основе здравого смысла, особенно в отношении менее серьезных нарушений. В таких случаях взимаются штрафы на уровне существенно ниже установленного законом максимума.

- ~ Административная политика европейских стран ориентирована, прежде всего, на **противодействие административным правонарушениям**, их предупреждение. Базируется на обстоятельной и объективной оценке административной деликтности.

Чтобы избежать штрафов, компании, подпадающие под сферу действия европейских положений, должны внедрять соответствующие комплаенс-структуры и постоянно их контролировать.

Процессуальные принципы

- ~ Принципы, лежащие в основе административного производства, по сути, являются **производными от основополагающих принципов государственного управления**. Их нарушение может повлечь изменение или отмену управленческих решений.
- ~ В законах об административных процедурах (**административно-процессуальных кодексах**) европейских стран определяются принципы реализации административных процедур, правила административного процесса, стороны процесса и их статус, принятие решения, порядок обжалования и др.
- ~ Ряд принципов, закрепленных законами об административных процедурах, применяются в производстве о правонарушениях.

В России – нет административно-процессуального кодекса (кодекса об административных процедурах). Административные органы, включая Банк России, не затрудняют себя составлением каталога фундаментальных принципов хорошего управления в публичной сфере.

- ~ В рамках современного правового регулирования административного производства в Европе реализуются **принципы, принятые в уголовном производстве**, что повышает уровень процессуальных гарантий прав лиц.

Дискреционные полномочия

- ~ Принятие соответствующего административно-процессуального кодекса в России создало бы **юридические гарантии законности действий публичной администрации**, особенно дискреционных полномочий.
- ~ Рекомендацией № (80) 2 Комитета министров Совета Европы «дискреционные полномочия» определены как полномочия, дающие административным органам **некоторую степень самостоятельности по отношению к принимаемым решениям** и позволяющую им выбирать из нескольких юридически допустимых решений то, которое они полагают наиболее соответствующим.

Должно соблюдаться условие, что при принятии решения административный орган не преследует иных целей, помимо тех, для осуществления которых указанное право было ему предоставлено; соблюдает принципы равноправия и равного отношения, объективности и беспристрастности, и учитывает значимые для каждого дела обстоятельства, также соблюдает баланс между целью решения и негативными эффектами.

- ~ В соответствии с Рекомендацией эти принципы должны применяться при защите прав, свобод и интересов физических и юридических лиц именно от административных актов, принятых в порядке осуществления административными органами дискреционных полномочий.

Модернизация административно-деликтного законодательства (*некоторые аспекты в области финансового рынка*)

- ~ При общем формулировании правовых норм, касающихся административных деликтов придерживаться рациональных границ и **принципа легитимности санкций**.
- ~ Четкое понимание фактической цели и фактического **эффекта санкции**.
- ~ Обеспечение однообразного применения наказаний и формирование **спецификаций санкций** (например, руководство по установлению штрафов). Акцент на риск-ориентированный подход.
- ~ Усиление **процессуальных гарантий прав участников** производства по делам об административных правонарушениях.
- ~ Соблюдение принципов административных процедур, особенно **дискреционных полномочий**.
- ~ Создание **реестра административных правонарушений** и т.д.

Сложившиеся условия диктуют необходимость в подготовке доклада ПАРТАД «Проблемы регулирования и применения административных санкций на финансовом рынке РФ. Современные подходы к их решению».

К вопросу модернизации законодательства (дополнение)

- ~ В рамках модернизации законодательства должен быть разрешен вопрос о судопроизводстве по делам административных правонарушений.
- ~ Для европейских кодексов об административном судопроизводстве существенным является закрепление отдельных положений, которые посвящены **пересмотру решений административных органов** по делам административного наказания на основании административного иска по делам административного наказания.
- ~ В области административного наказания соблюдаются гарантии, определенные статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

- ~ Представляется целесообразным включение процессуальных положений об оспаривании в Кодекс административного судопроизводства РФ и расширение тем самым предмета его регулирования. Такое решение позволит повысить **эффективность рассмотрения дел об административных правонарушениях.**

По общему правилу действие КАС РФ в силу ч. 5 статьи 1 не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях. Суды не вправе рассматривать в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании решений, действий (бездействия), связанных с применением норм Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В качестве пожелания участникам конференции, посвященной 25-летию СРО ПАРТАД

~ Необходимо преодолеть догматическую предрасположенность в понимании института административной ответственности.



*Смерть догмы – это рождение реальности.
Иммануил Кант*