

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ
РЕГИСТРАТОРОВ, ТРАНСФЕР-АГЕНТОВ И ДЕПОЗИТАРИЕВ

НАЦИОНАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ АССОЦИАЦИЯ



Применение административных санкций на финансовом рынке

Москва
2019

ПАРТАД



НАЦИОНАЛЬНАЯ
ФИНАНСОВАЯ
АССОЦИАЦИЯ

*Авторы доклада выражают благодарность
саморегулируемым организациям финансового рынка,
оказавшим содействие в проведении анкетирования,
и всем участникам финансового рынка,
принявшим участие в анкетировании*



НАЦИОНАЛЬНАЯ
ФИНАНСОВАЯ
АССОЦИАЦИЯ

*Благодарим СРО НФА
за поддержку в проведении исследования*

ПАРТАД

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ
РЕГИСТРАТОРОВ, ТРАНСФЕР-АГЕНТОВ
И ДЕПОЗИТАРИЕВ



Доклад

Применение
административных санкций
на финансовом рынке
и концептуальные подходы
к совершенствованию
административного
законодательства



Москва
магистр
2019

Доклад подготовлен по поручению
Координационного совета ПАРТАД – НФА от 23 мая 2019 г.
группой экспертов ПАРТАД/ИНФИ ПАРТАД
под руководством канд. юрид. наук, JUDr *Зенькович Е. В.*
в составе: *Карпова Е. В., Колосов А. А., Фомин В. Э., Харькова М. А.*

Научный редактор доклада
д-р экон. наук *П. М. Лансков*

Применение административных санкций на финансовом рынке и
концептуальные подходы к совершенствованию административного
законодательства / научн. ред. П. М. Лансков. — М., 2019. — 76 с.

Оглавление

1

Введение	7
1.1. Цель доклада	8
1.2. Сфера применения доклада	8

2

Характеристика санкций, применяемых за нарушения в области финансового рынка	9
2.1. Административные наказания, установленные КоАП РФ	9
2.2. Меры административного принуждения, установленные отраслевым законодательством	11

3

Анкетирование участников финансового рынка	15
3.1. Общие вопросы	16
3.2. Состав административного правонарушения	17
3.3. Категоризация административных правонарушений	18
3.4. Административные наказания	25
3.5. Размер административного штрафа	28
3.6. Принципы административной ответственности	30
3.7. Тенденции и пути совершенствования института административной ответственности	33

4

Модернизация административно-деликтного законодательства в сфере финансового рынка	47
4.1. Краткое резюме результатов анкетирования	47
4.2. Новационные подходы	51
4.3. Предлагаемые новации	54

Приложения

Приложение 1. Административные санкции, предусмотренные КоАП РФ за основные категории административных нарушений в сфере финансового рынка 61

Приложение 2. Информация по аннулированию квалификационных аттестатов специалистов финансового рынка 66

Приложение 3. Административные санкции, предусмотренные отраслевым законодательством в сфере финансового рынка ... 67

Приложение 4. Информация по административному производству в отношении участников финансового рынка со стороны Банка России за 2017—2019 гг. 72

1

Введение

1.1. Цель доклада / 1.2. Сфера применения доклада

В административном законодательстве содержится обширный перечень санкций, которые могут быть применены административным органом к правонарушителям в сфере финансового рынка. Количество требований, регулирующих деятельность участников финансового рынка, как и данных, на основе которых устанавливаются обстоятельства правонарушения, значительно и постоянно растет.

Считаем, что назрела необходимость реформирования законодательства, которое соответствовало бы общественным потребностям, пользовалось поддержкой со стороны участников финансового рынка и не провоцировало их на правонарушения в силу своей избыточности, противоречивости и неоднозначности. Непринятие же объективной реальности в виде чрезмерности регулирования и безразличное к ней отношение свидетельствовало бы о бюрократизации правоприменительной деятельности и формальном подходе к ее осуществлению со стороны надзорного органа на финансовом рынке.

Поддерживая инициативу Правительства РФ по созданию нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и усилия Банка России, направленные на изменение подходов к надзору за финансовыми организациями и модернизацию системы наказательных мер, полагаем необходимым осуществить переоценку правовой политики в сфере финансового рынка, ориентируясь прежде всего на повышение эффективности правоприменительной деятельности.

В 2019 г. была представлена Правительству РФ и в целом одобрена *Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях*¹.

¹ <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBlwIAY7khO7NAI9EL.pdf>.

1. Введение

Результатом этой работы, проводимой синхронно с реформой контрольно-надзорной деятельности, должно стать введение в действие нового КоАП и вступление в силу иных законодательных актов РФ в рассматриваемой сфере с 1 января 2021 г. Для реализации **Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации** Банк России на период 2019—2021 гг. выделяет одну из первоочередных задач: повышение оперативности и своевременности надзорного реагирования, обеспечение превентивного характера надзора. Важнейшим направлением он также обозначает формирование доверительной среды финансового рынка путем противодействия недобросовестным практикам, профилактики и пресечения правонарушений.

1.1. Цель доклада

Целью доклада является формирование регулятивной среды, обеспечивающей снижение административной деликтности в сфере финансового рынка.

Для достижения поставленной цели проведен анализ современного состояния административного законодательства и правоприменительной практики в сфере финансового рынка.

1.2. Сфера применения доклада

Настоящий доклад подготовлен на основе современного понимания цели и роли санкции, которая, являясь правовым инструментом воздействия на поведение участников финансового рынка, обеспечивает соблюдение установленных на нем правил.

Доклад содержит предложения нормативного и практического характера, направленные на модернизацию административного законодательства и организацию правоприменения в сфере финансового рынка.

2

Характеристика санкций, применяемых за нарушения в области финансового рынка

2.1. Административные наказания, установленные КоАП РФ / 2.2. Меры административного принуждения, установленные отраслевым законодательством

Полномочия Банка России по применению мер надзорного реагирования в области финансового рынка предусмотрены и в отраслевом, и в юрисдикционном законодательстве.

При этом перечень санкций, которые вправе применять Банк России, значительно шире, чем административные наказания, предусмотренные КоАП РФ.

2.1. Административные наказания, установленные КоАП РФ

Из 10 различных видов санкций, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений, к участникам финансового рынка применяются следующие санкции:

1) Предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ)

Предупреждение — мера административного наказания, выраженная в официальной порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.

Как правило, назначение административного наказания в виде предупреждения предусмотрено соответствующей статьей раздела II «Особенная часть» КоАП РФ. Из ч. 3 ст. 3.4 КоАП РФ следует, что в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ, то административное

2. Характеристика санкций, применяемых за нарушения в области финансового рынка

наказание в виде административного штрафа может быть заменено субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическому лицу, а также их работникам, на предупреждение в соответствии со ст. 4.1.1 КоАП РФ.

2) Административный штраф (ст. 3.5 КоАП РФ)

Наиболее распространенной мерой административной ответственности является штраф как денежное взыскание, который предусматривается практически за все виды административных правонарушений.

В КоАП РФ установлены минимальный и максимальный размеры административного штрафа для физических, должностных и юридических лиц (для физических лиц от 100 руб. до 500 тыс. руб., для должностных лиц — до 1 млн, для юридических — до 60 млн руб.). Штраф может выражаться также в величине, равной, например, сумме излишнего дохода (сумме убытков, которых лицо избежало в результате незаконных действий). Излишним доходом признается доход, определяемый как разница между доходом, который был получен в результате незаконных действий, и доходом, который сформировался бы без учета незаконных действий.

Минимальный размер штрафа может быть снижен судом ниже низшего предела санкции соответствующей статьи в случаях, когда это необходимо для недопущения чрезмерного ограничения имущественных прав привлекаемых к административной ответственности юридических лиц.

3) Дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ)

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ, либо осуществлять опре-

2.2. Меры административного принуждения

деленный вид деятельности, предусмотренный в ст. 3.11 КоАП РФ. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей и устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Федеральная налоговая служба ведет в установленном порядке реестр дисквалифицированных лиц.

4) Административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ)

Административное наказание в виде административного приостановления деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административные санкции, предусмотренные КоАП РФ за основные категории административных нарушений в сфере финансового рынка, представлены в Приложении 1 к настоящему докладу.

2.2. Меры административного принуждения, установленные отраслевым законодательством

В соответствии со ст. 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России является органом, осуществляющим регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями и (или) сфере их деятельности в соответствии с федеральными законами. В отраслевом законодательстве содержится обширный перечень мер административного принуждения к правонарушителям, которые могут быть применены Банком России.

На основании п. 4 ст. 44 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» Банком России может быть принято решение об аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в случае неоднократного нарушения в течение одного года профессиональным участником рынка ценных бумаг законодательства РФ о ценных бумагах и (или) об исполнительном производстве.

2. Характеристика санкций, применяемых за нарушения в области финансового рынка

Статьей 61 Федерального закона «Об инвестиционных фондах» предусмотрены меры, применяемые Банком России при выявлении нарушений. Среди этих мер могут быть в том числе аннулирование лицензии и запрет на проведение всех или части операций. Такие же меры предусматриваются и Федеральным законом «О негосударственных пенсионных фондах».

Одной из часто применяемых Банком России санкций является аннулирование квалификационных аттестатов физических лиц (см. Приложение 2). Основаниями для аннулирования аттестатов являются неоднократные и грубые нарушения требований законодательства о ценных бумагах, неоднократные нарушения требований законодательства об инвестиционных фондах, неоднократные нарушения требований пенсионного законодательства (п. 10 ст. 44 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», пп. 17 п. 2 ст. 55 Федерального закона «Об инвестиционных фондах», пп. 14 п. 3 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах»).

До 1 июля 2019 г. наличие квалификационного аттестата специалиста финансового рынка являлось необходимым условием для работы в организации—участнике финансового рынка. После этой даты в соответствии с положениями Федерального закона «О независимой оценке квалификации» подтверждать квалификацию на финансовом рынке нужно путем независимой оценки — процедуры, в ходе которой проверяется, соответствует ли квалификация действующего или потенциального работника профессиональному стандарту или квалификационным требованиям, которые установлены в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что на основании ст. 11 Федерального закона «О независимой оценке квалификации» в связи с переходом к иной форме правового регулирования квалификации специалистов финансового рынка предполагались и изменения в системе мер административного принуждения со стороны Банка России. Так, согласно информации официального сайта Банка России, в 2019 г. аннулирование квалификационных аттестатов специалистов финансового рынка осу-

2.2. Меры административного принуждения

шествлялось до 30 мая 2019 г. Тем не менее с 23 сентября 2019 г. Банком России вновь принимаются решения об аннулировании ранее выданных квалификационных аттестатов специалистов финансового рынка¹.

В Приложении 3 приводятся административные санкции, предусмотренные отраслевым законодательством в сфере финансового рынка.

¹ Информация по состоянию на 4 октября 2019 г.

3

Анкетирование участников финансового рынка

3.1. Общие вопросы / 3.2. Состав административного правонарушения / 3.3. Категоризация административных правонарушений / 3.4. Административные наказания / 3.5. Размер административного штрафа / 3.6. Принципы административной ответственности / 3.7. Тенденции и пути совершенствования института административной ответственности / 3.8. Краткое резюме анкетирования

Для подготовки настоящего доклада было проведено анкетирование участников финансового рынка, охватывающее период 2017—2019 гг. Исследования проводились со следующими целями:

- получить информацию, необходимую для анализа тенденций в практике применения мер административной ответственности на финансовом рынке за последние три года;
- определить степень активности в юрисдикционной деятельности Банка России;
- выявить области деятельности с наиболее частыми административными правонарушениями;
- раскрыть характер применяемых правовых санкций;
- установить соотношение типов субъектов, привлекаемых к административной ответственности;
- определить степень соблюдения общепринятых правовых принципов при применении административной санкций.

В анкетировании приняло участие 110 респондентов — участников финансового рынка — финансовых организаций (ФО), имеющих правовой статус регистратора, депозитария, специализированного депозитария, брокера, доверительно-управляющего, негосударственного пенсионного фонда и страховой организации¹.

¹ В опросе приняли участие члены АНПФ, ВСС, СРО НФА, НАПФ и ПАРТАД. Таким образом, можно говорить о репрезентативности выборки участников опроса. Однако объективно существует погрешность, заключающаяся в неполном охвате участников рынка.

3. Анкетирование участников финансового рынка

Полученные ответы на поставленные вопросы сгруппированы в следующие блоки:

1. Общие вопросы
2. Состав административного правонарушения
3. Категоризация административных правонарушений
4. Административные наказания
5. Размер административного штрафа
6. Принципы административной ответственности
7. Тенденции и пути совершенствования института административной ответственности

3.1. Общие вопросы

Почти все респонденты ознакомлены с планируемыми изменениями в законодательстве об административных правонарушениях, что свидетельствует о значительном уровне их правовой грамотности.

Вопрос: Ознакомлены ли вы с Концепцией нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях?

Варианты ответа	%
Да	92
Нет	8

В 2017 г. 24% респондентов привлекались к административной ответственности. В 2018 г. показатель несколько вырос и составил 34%. В 2019 г. уже 40% из опрошенных организаций привлекались к административной ответственности.

Вопрос: Привлекалась ли ваша организация к административной ответственности?

Год	%
2017	24
2018	34
2019	40

3.2. Состав административного правонарушения

Всего за неполные три года к административной ответственности были привлечены 46% респондентов. В большинстве случаев к административной ответственности привлекаются юридические лица (77%).

Вопрос: Укажите статус привлекаемого к административной ответственности субъекта.

Субъект	%
Юридическое лицо	77
Должностное лицо	15
Юридическое и должностное лицо	8

3.2. Состав административного правонарушения

Многие респонденты (61%) указывают на бланкетный характер диспозиции соответствующих норм Особенной части КоАП РФ в области финансового рынка, вследствие которого для установления состава правонарушения необходимо обращаться к многочисленным нормативным правовым актам¹.

Вопрос: Согласны ли Вы с тем, что любые нарушения установленных регулятором финансового рынка требований подпадают под диспозицию норм об ответственности перед ним же (как административным органом) за административные правонарушения?

Варианты ответа	%
Да	61
Нет	13
Затрудняюсь ответить	26

Подавляющее число анкетированных (96%) согласны, что при конструировании состава административного правонарушения важно определять его границы.

¹ Квалификация административных правонарушений в сфере финансового рынка представляет определенную сложность, так как диспозиция нормы носит бланкетный характер без определенного конкретного содержания и для оценки совершенного деяния юрисдикционный орган обращается к нормативным правовым актам, регулирующим деятельность на финансовом рынке.

3. Анкетирование участников финансового рынка

При этом некоторые респонденты отмечают, что формулировка составов правонарушений должна опираться на конкретные объективно выраженные действия или бездействия участника финансового рынка и не должна содержать оценочных элементов.

Вопрос: Согласны ли Вы, что при формулировании составов административных правонарушений, их объективной стороны¹ важно придерживаться рациональных границ?

Варианты ответа	%
Да	96
Нет	—
Иное	4

3.3. Категоризация административных правонарушений

От респондентов были получены разнообразные варианты ответов на вопрос, касающийся дифференциации административных правонарушений в зависимости от степени общественной опасности² административного правонарушения.

75% опрошенных респондентов причислили к повышенному уровню общественной опасности некоторые составы административных правонарушений, установленные статьями Особенной части КоАП РФ в области финансового рынка. Небольшая часть респондентов не указывала нормы статей КоАП РФ, но отмечала основания, по которым административные правонарушения могут иметь повышенный уровень общественной опасности (вредности): умышленно допущенные

¹ Объективная сторона административного правонарушения состоит в конкретном действии (бездействии) лица, которое является противоправным и влечет административную ответственность, установленную КоАП РФ. В сфере финансового рынка объективная сторона административного правонарушения формулируется с помощью бланкетных диспозиций (норм), что предполагает обращение к различным нормативным правовым актам.

² В качестве обязательного признака административного правонарушения рассматривается признание такой степени его общественной опасности, которая позволяет отделить правонарушение от преступления. Как правило, степень общественной опасности выражается в наличии или в отсутствии тяжких последствий, размере реально причиненного материального ущерба, способе и месте совершения правонарушения.

3.3. Категоризация административных правонарушений

нарушения; действия, повлекшие причинение ущерба третьим лицам; действия, повлекшие нарушение прав собственности клиентов на принадлежащие им ценные бумаги.

2% респондентов выделили деликты в области охраны окружающей среды и природопользования, дорожно-транспортного движения и др., предусмотренные в соответствующих главах КоАП РФ.

2% анкетированных указали, что определяющим фактором в дифференциации административных правонарушений является причинение материального ущерба инвестору.

4% респондентов посчитали сложным определить такую категорию административных правонарушений и 8% затруднились с ответом.

Один из участников анкетирования считает, что при разработке предложений по адаптации положений Концепции нового КоАП РФ для финансового рынка прежде всего необходимо на принципиальном уровне определить, какие последствия правонарушений могут расцениваться как имеющие повышенный уровень общественной опасности, после чего определить, какие правонарушения могут считаться значительными или малозначительными, какие могут иметь смягчающие обстоятельства и т.д.

Вопрос: Какие, по Вашему мнению, административные правонарушения указывают на повышенный уровень общественной опасности (вредности)?

Варианты ответа	%
Указание на статью КоАП РФ, отражающую повышенную общественную опасность затрагиваемых правонарушений	75
Причинение материального ущерба инвестору	2
Не представляется возможным выделить административные правонарушения с повышенным уровнем общественной опасности	4
Указание на главы (статьи) Особенной части КоАП РФ, не относящиеся к области финансового рынка	2
Умышленно допущенные нарушения	3

3. Анкетирование участников финансового рынка

Окончание табл.

Варианты ответа	%
Действия, повлекшие причинение ущерба третьим лицам	5
Затрудняюсь ответить	9

Ниже приведены некоторые статьи КоАП РФ, которые выделили респонденты как отражающие повышенный уровень общественной опасности затрагиваемых ими правонарушений. Всего респонденты выделили 34 статьи КоАП РФ, что свидетельствует о том, что практически любое из правонарушений в сфере финансового рынка может иметь повышенный уровень общественной опасности в зависимости от конкретной ситуации.

Статья КоАП РФ, относящаяся к нарушениям, которые могут рассматриваться как имеющие общественную опасность	% числа ответов, выделивших статьи КоАП РФ
Статья 15.22. Нарушение ведения реестра владельцев ценных бумаг	11
Статья 15.20. Воспрепятствование осуществлению прав, удостоверенных ценными бумагами	9
Статья 15.27.1. Оказание финансовой поддержки терроризму	11
Статья 15.21. Неправомерное использование инсайдерской информации	9
Статья 15.30. Манипулирование рынком	9
Статья 15.27. Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма	8
Статья 15.19. Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках	6
Статья 15.29. Нарушение требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, репозитария, клиринговых организаций, лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, акционерных инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний акционерных инвестици-	5

Статья КоАП РФ, относящаяся к нарушениям, которые могут рассматриваться как имеющие общественную опасность	% числа ответов, выделивших статьи КоАП РФ
онных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов	
Статья 15.18. Незаконные операции с эмиссионными ценными бумагами	6

На предложенный респондентам вопрос об определении незначительных административных правонарушений также были получены различные варианты ответов.

Как и в ответах на предыдущий вопрос, большинство респондентов (54,7%) перечислили статьи Особенной части КоАП РФ, которые, по их мнению, относятся к незначительным административным правонарушениям. Из указанных статей КоАП РФ респондентами выделены ст. 15.19 и 15.29.

Статья КоАП РФ, относящаяся к незначительным нарушениям	% числа ответов, выделивших статьи КоАП РФ
Статья 15.19. Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках	18,3
Статья 15.29. Нарушение требований законодательства РФ, касающихся деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, репозитария, клиринговых организаций, лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, акционерных инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов	16,9

3. Анкетирование участников финансового рынка

21% респондентов указали на незначительность административного правонарушения в случае небольшого нарушения сроков предоставления отчетности или наличия в ней недостатков технического характера.

18,6% организаций, принявших участие в анкетировании, затруднились с ответом и не смогли выделить незначительные административные правонарушения.

Вопрос: Какие, по Вашему мнению, административные правонарушения могли бы быть отнесены к незначительным?

Варианты ответа	%
Указание на незначительное административное правонарушение, предусмотренное статьей КоАП РФ	55
Не причиняют существенный вред общественным отношениям, а также интересам инвесторов (вкладчиков, участников)	5
Незначительные нарушения сроков предоставления отчетности и недостатки в ней технического характера	21
Денежная оценка	1
Не представляется возможным выделить незначительные административные правонарушения	19

По мнению значительной части респондентов (44%), при выделении категории административных правонарушений преобладающее значение имеет степень общественной опасности (вредности), угрозы наступления и (или) факта наступления определенных негативных последствий. В рамках комментария многие респонденты добавляли, что (*выборочно*):

- степень общественной опасности правонарушений и степень вредности последствий правонарушений для охраняемых общественных отношений оцениваются с точки зрения их реального влияния на безопасность граждан, организаций, общества и государства;
- нарушения публичнозначимых правоотношений, затрагивающих интересы третьих лиц (порядка проведения собраний, раскрытия информации и т.д.), должны быть отнесены к категории грубых нарушений, в то время как нарушение требований закона, которое в си-

3.3. Категоризация административных правонарушений

лу своей природы не влечет нарушение прав третьих лиц, а лишь указывает на формальное несоответствие деятельности организации, совершившей правонарушение, установленным нормам, может быть отнесено к категории незначительных;

- если нарушение норм не повлекло нарушение общественных интересов, то такое деяние могло бы считаться малозначительным;
- угроза наступления негативных последствий не должна относиться к категории грубых административных правонарушений.

Другие респонденты отмечают, что в большей степени на категоризацию составов административных правонарушений влияют такие последствия этих нарушений, как размер ущерба (35%), финансовые потери (1%), а также умышленность совершенного деяния (11%). По мнению отдельных респондентов, имеет значение:

- социальная значимость правонарушения;
- характер возникших правовых отношений между участниками финансового рынка, права и обязанности каждого из участников финансового рынка;
- защита прав акционеров;
- масштаб последствий, вызванных правонарушением;
- финансовое состояние участника финансового рынка;
- нарушение прав третьих лиц;
- нарушение прав неопределенного числа физических лиц;
- наличие жалоб от вкладчиков, участников или застрахованных лиц;
- заблуждение в понимании норм законодательства либо в оценке ситуации;
- отсутствие возможности двоякого толкования норм в ходе правоприменительной практики;
- категории рисков, которые участник финансового рынка включил в систему управления рисками.

3. Анкетирование участников финансового рынка

Пример. По мнению участника опроса, значительными правонарушениями в деятельности специализированного депозитария являются:

(1) нарушения, повлекшие негативные последствия для владельцев инвестиционных паев/иных инвесторов или иным образом выразившиеся в нарушении их прав, совершенные по причине виновных действий/бездействия специализированного депозитария;

(2) нарушения, повлекшие невозможность/несвоевременность принятия контрольно-надзорных мероприятий в отношении участников рынка со стороны Банка России при наличии угрозы негативных последствий, указанных в п. (1);

(3) системные нарушения, возникшие вследствие:

- отсутствия системы внутреннего контроля по выявлению нарушений в деятельности специализированного депозитария и системы информирования Банка России о фактах выявленных нарушений;
- отсутствия или неэффективности контрольных процедур в отношении деятельности управляющих компаний и, как следствие, наличие повторяющихся нарушений по идентичным причинам.

2% респондентов выделили критерий соразмерности (вреда правонарушения и наличия умысла — наказанию; соотношения действий (бездействий) общественной опасности (вредности), а также фактического наступления негативных последствий или вероятности/ угрозы такого наступления).

Вопрос: Что, на ваш взгляд, в наибольшей степени должно влиять на категоризацию составов административных правонарушений (от грубых до незначительных)?

Варианты ответа	%
Степень общественной опасности (вредности): угроза наступления и (или) факт наступления определенных негативных последствий	44
Размер причиненного ущерба	35
Финансовые потери	1
Умышленность совершенного деяния	11
Нарушение прав третьих лиц	3

Варианты ответа	%
Соразмерность	2
Затрудняюсь ответить	1

3.4. Административные наказания

Анализ статистики Банка России показывает преобладание административного штрафа в структуре видов административных наказаний (см. Приложение 4).

Судя по данным опроса, среди наиболее частых оснований для применения штрафа к участникам рынка ценных бумаг выделяются: нарушение требований законодательства РФ, касающихся деятельности участников финансового рынка (51%); непредставление информации в Банк России (16%); нарушение правил ведения реестра владельцев ценных бумаг (17%); нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках (5%); неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (8%). При этом количество дел, прекращенных по малозначительности, указанных респондентами, составило 60%.

Информация по штрафным санкциям в отношении ФО — участников рынка ценных бумаг по результатам административного производства (в период с 2017 по 2019 гг.) представлена в таблице.

	%
Статья 15.29. Нарушение требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, репозитария, клиринговых организаций, лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, акционерных инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев акцио-	51

3. Анкетирование участников финансового рынка

Окончание табл.

	%
акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов	
Статья 15.22. Нарушение ведения реестра владельцев ценных бумаг	17
Статья 19.7.3. Непредставление информации в Банк России	16
Статья 15.27. Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма	8
Статья 15.19. Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках	5
Статья 15.23.1. Нарушение требований законодательства о порядке подготовки и проведения общих собраний акционеров, участников обществ с ограниченной (дополнительной) ответственностью и владельцев инвестиционных паев закрытых паевых инвестиционных фондов	2
Статья 15.20. Воспрепятствование осуществлению прав, удостоверенных ценными бумагами	1

В качестве санкции за административные правонарушения в сфере финансового рынка предусмотрена дисквалификация должностного лица, которая заключается в лишении физического лица права замещать определенную должность. Дисквалификация представляет собой ограничение права на труд и права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности.

Как свидетельствуют данные анкетирования, на вопрос о том, является ли дисквалификация сдерживающим фактором для совершения правонарушения, 44% респондентов ответили положительно. Свое отрицательное отношение к дисквалификации или отнесение ее к не влияющим факторам, выразили 24% и 30% респондентов соответственно.

В качестве вариантов ответа «иное» были представлены ответы:

— дисквалификация не всегда является справедливой мерой наказания, поскольку большинство нарушений осуществляется не конкретным должностным лицом, а организацией

3.4. Административные наказания

в целом и является следствием принятия или непринятия соответствующих решений несколькими сотрудниками или руководителями. Штраф, накладываемый на профессионального участника — наиболее справедливая форма наказания, и она в наибольшей степени способствует формированию и поддержанию в организации правовой дисциплины;

— угроза дисквалификации сводит на нет возможность доказывания своей позиции, поскольку проще исполнить норму;

— в определенных случаях дисквалификация может являться оправданной мерой в целях предотвращения недобросовестных практик в будущем;

— большое влияние на дисциплину оказывает неотвратимость наказания.

Вопрос: Как, по вашему мнению, сказывается на состоянии правовой дисциплины на финансовом рынке наличие более строгого наказания, чем штраф, такого как дисквалификация?

Варианты ответа	%
Отрицательно	22
Положительно	40
Никак не сказывается	27
Иное	11

За менее опасное деяние административным органом на финансовом рынке применяется такая санкция, как предупреждение. На вопрос о том, является ли такая санкция распространенной на финансовом рынке, большинство опрошенных (59%) ответили отрицательно. По мнению одного из респондентов, целесообразно рассмотреть такой вид наказания при разработке предложений об изменении принципов и подходов к порядку применения санкций к ФО с учетом необходимости установления прозрачных правил и с соблюдением принципов справедливости, соразмерности, адекватности наказания. Важно отметить, что при действующих подходах к регулированию административной ответственности (когда любые нарушения установленных требований подпадают под ту или иную статью КоАП) и отсутствии прозрачных правил выне-

3. Анкетирование участников финансового рынка

сения решений о применении санкций (присутствует большая доля субъективизма) расширение применения предупреждения в качестве санкции вместо освобождения от ответственности в связи с малозначительностью вряд ли следует приветствовать.

Вопрос: Считаете ли Вы, что предупреждение административного органа в отношении ФО является распространенной мерой административного наказания на финансовом рынке?

Варианты ответа	%
Да	32
Нет	59
Иное	9

3.5. Размер административного штрафа

В отношении правонарушений на финансовом рынке санкции предполагают возможность выбора правоприменителем конкретной величины размера наказания.

Ряд вопросов был посвящен оценке размера административного штрафа как денежного взыскания с учетом обстоятельств совершенного правонарушения.

Только 6% респондентов считают, что предусмотренные размеры штрафов адекватны совершаемым нарушениям. Анкетирование показало в некоторой степени равномерное распределение ответов респондентов: по мнению 46% респондентов, размер штрафов не соответствует тяжести нарушений, а 44% респондентов полагают его лишь частично соответствующим таковым.

Вопрос: Считаете ли вы, что установленные размеры административных штрафов адекватны совершаемым нарушениям?

Варианты ответа	%
Да	6
Нет	46
Частично	44
Иное	4

3.5. Размер административного штрафа

Следующий вопрос анкеты касался установления конкретных размеров штрафов в зависимости от классификации правонарушений. С одной стороны, большинство респондентов придают этому значение — 72%, а с другой стороны, 24% респондентов пока не проявляют заинтересованности в этом.

Иных мнений придерживаются 6% респондентов. Например, что:

— в зависимости от классификации нарушений могут быть установлены границы применяемых санкций, в рамках которых с учетом обстоятельств дела будет установлен вид и размер/срок (если применимо) применяемой санкции, соответствующий степени общественной опасности конкретного правонарушения. Установление конкретного размера штрафа в зависимости от классификации нарушений, равно как и определение минимальной и максимальной границы штрафа вне зависимости от категории (класса), приведет к невозможности установления наказания, соразмерного общественной опасности совершенного правонарушения;

— представляется невозможным детальная классификация, в связи с чем предпочтительнее оставление диапазонов для санкций при условии уменьшения размеров штрафов, назначаемых для участников финансового рынка, в целом;

— должен быть индивидуальный подход к определению размера штрафа на основе соответствующей формулы.

Вопрос: Является ли предпочтительным для Вас установление конкретного размера штрафа в зависимости от классификации нарушений?

Варианты ответа	%
Да	72
Нет	22
Иное	6

В сфере финансового рынка применение штрафа в максимальном размере большинство респондентов (74%) поддерживают лишь в случае особо значимых правонарушений и отчасти согласны с таким штрафами 21% респондентов.

3. Анкетирование участников финансового рынка

Вопрос: Согласны ли Вы, что максимальный (из имеющихся) размер штрафа в сфере финансового рынка должен устанавливаться только в отношении нарушений обязательств, обусловленных особым характером правоотношений (публично значимым, социальным и др.)?

Варианты ответа	%
Да	74
Нет	4
Отчасти согласен	21
Иное	1

3.6. Принципы административной ответственности

Административная ответственность в цивилизованном мире реализуется в соответствии с установленными принципами, выработанными мировой юриспруденцией начиная с римского права.

От того, насколько обоснованно решение административного органа о привлечении лица к административной ответственности, зависит справедливость применения наказания.

Хотя 28% респондентов считают применение административных наказаний на финансовом рынке справедливым и только 4% респондентов отметили их несправедливость, большее число респондентов (46%) все же оценивает их применение как чрезмерно строгое.

По мнению отдельных респондентов, в применении санкций присутствует субъективизм, поэтому необходимо снизить влияние человеческого фактора в принятии Банком России решений о применяемых санкциях, установив более прозрачные правила, обеспечивающие предсказуемость действий регулятора, а также способствующие созданию доверительной среды для правоотношений между участниками финансового рынка и регулятором.

Вопрос: Оцените степень справедливости применения административных наказаний в практике надзорного (административного) органа на финансовом рынке.

3.6. Принципы административной ответственности

Варианты ответа	%
Справедливо	28
Несправедливо	4
Излишне строго	46
Излишне мягко	0
Иное	22

Общие правила назначения административного наказания представляют собой основополагающие принципы, которыми должен руководствоваться административный орган при назначении административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение.

Подавляющее большинство участников анкетирования (96%) отметили важность конкретизации принципов административной ответственности (материально-правовых и процессуально-правовых).

Вопрос: Насколько для Вас важна детализация принципов установления административной ответственности и оценки применения ее мер?

Варианты ответа	%
Чрезвычайно важна	36
Важна	60
Не важна	2
Затрудняюсь ответить	2
Иное	0

В отношении ситуаций, связанных с несоблюдением административным органом отдельных принципов установления административной ответственности, большинство респондентов ответили на этот вопрос отрицательно. Однако некоторые респонденты подтвердили полностью или частично факт возникновения ситуаций, когда отдельные принципы не соблюдаются.

3. Анкетирование участников финансового рынка

Вопрос: В случаях применения административного наказания возникали ли у Вас следующие ситуации, связанные с несоблюдением административным органом принципов административной ответственности?

Варианты ответа	%
Привлечение к административной ответственности за правонарушение, которое не предусмотрено законом	
Да	7
Частично	5
Нет	88
Неоднократное привлечение к административной ответственности за одно и то же однотипное правонарушение, неоднократно выявленное в один и тот же момент времени	
Да	14
Частично	8
Нет	78
Привлечение к административной ответственности при недоказанности вины	
Да	14
Частично	12
Нет	74
При открытии производства по делу об административном правонарушении отсутствие предварительной информации о правонарушении	
Да	17
Частично	12
Нет	71
Невозможность высказать свои возражения административному органу до наложения административного наказания	
Да	8
Частично	8
Нет	84

Отдельными респондентами отмечаются ситуации, связанные с неоднозначным толкованием норм законодательства при привлечении к ответственности, такие как невозможность ознакомиться с материалами дела об административном правонарушении либо карательный уклон при его рассмотрении.

Как известно, административный орган обладает определенной степенью самостоятельности в части принятия решений об административных санкциях. Например, это касается назначения административного штрафа в рамках диапазона, установленного КоАП РФ.

По вопросу установления допустимых границ свободного усмотрения с соблюдением принципов надлежащего управления мнения респондентов разделились. Половина опрошенных участников (52%) согласились с необходимостью их установления, 18% респондентов отметили, что такие ограничения отчасти существуют, а 27% респондентов затруднились с ответом.

Вопрос: Необходимо ли, по Вашему мнению, ограничение свободного усмотрения административного органа при наложении административных санкций действием принципов надлежащего управления¹?

Варианты ответа	%
Есть необходимость	52
Такие ограничения отчасти существуют	18
Нет необходимости, они установлены	3
Затрудняюсь ответить	27

3.7. Тенденции и пути совершенствования института административной ответственности

В рамках ответов на вопросы, касающиеся тенденций в правоприменительной практике по привлечению лиц к административной ответственности, 46% респондентов затруднились

¹ Хорошее (надлежащее, эффективное) управление представляет собой свод принципов и норм, которые должны соблюдаться административными органами в их отношениях с физическими и юридическими лицами.

3. Анкетирование участников финансового рынка

ответить, а 36% респондентов отметили увеличение количества дел об административных правонарушениях.

Вопрос: Оцените изменение количества административных правонарушений на финансовом рынке за последние три года.

Варианты ответа	%
Увеличилось	36
Уменьшилось	5
Без изменений	13
Затрудняюсь ответить	46

По мнению 43% респондентов, существующая практика административного производства в ходе разрешения дел об административных правонарушениях приведет к росту их количества, 15% респондентов считают, что она не изменится, не согласны с ними 4% респондентов, а 38% респондентов затруднились с ответом.

Вопрос: Какова, на Ваш взгляд, будет динамика выявляемых административных правонарушений, если существующая практика административного производства не изменится?

Варианты ответа	%
Их количество увеличится	43
Уменьшится	4
Не изменится	15
Затрудняюсь ответить	38

Административное наказание преследует цель обеспечения соблюдения определенного порядка в конкретной сфере деятельности и в этом смысле имеет превентивный характер.

Абсолютное большинство респондентов (87%) полагают, что одним из приоритетных направлений в предупреждении административных правонарушений на финансовом рынке является функционирование систем управления рисками и внутреннего контроля. В своих комментариях респонденты, придавая значимость системам управления рисками и вну-

тренного контроля (СУР/ВК), отмечали следующие аспекты в работе указанных систем (*выборочно*):

- направленность на выявление, исправление, предотвращение ошибок в деятельности организации, соблюдение обязательных процедур и правил, что обеспечивает минимизацию рисков и соответствие деятельности требованиям законодательства;
- выявление системами внутреннего контроля и управления рисками участника финансового рынка факторов возможного или реализовавшегося нарушения способствует своевременному принятию мер по предотвращению нарушения или устранению/минимизации последствий нарушения;
- роль подразделений систем внутреннего контроля организации в предотвращении реализации регуляторного риска¹, а также в предотвращении возникновения событий, несущих регуляторный риск;
- внутренний контроль осуществляется на постоянной основе, что позволяет избежать возможных правонарушений в деятельности организации в оперативном порядке;
- СУР/ВК способствуют принятию взвешенных управленческих решений, обеспечивают стабильность деятельности организации;
- многоступенчатый внутренний контроль деятельности организации позволяет ей наиболее полно и всесторонне анализировать и планировать свою работу, не позволяя менеджменту организации проводить рискованные и (или) нарушающие интересы собственников бизнеса операции;
- СУР/ВК являются сдерживающим фактором при принятии рискованных бизнес-решений;
- такие системы повышают уровень самоконтроля организации;

¹ Применение административных санкций — это реализованный регуляторный риск.

3. Анкетирование участников финансового рынка

- СУР/ВК направлены на выявление и предотвращение рисков без проверки административных органов;
- СУР/ВК выявляют возможные правонарушения, ведут их учет, контролируют устранение и недопущение в будущем, а также дисциплинирует работников организации;
- сотрудники служб выполняют роль внутреннего консультанта как до фактического начала бизнес-процесса, так и при наличии вопросов в ходе работы, что позволяет своевременно выявить и немедленно устранить возникающие нарушения и отклонения от заданных параметров;
- возможность высказать различными специалистами организации свое мнение по спорной ситуации, тем самым снижая вероятность наступления негативных последствий;
- функционал СУР/ВК способствует устойчивости к изменениям во внутренней и внешней среде и создает надежную информационную основу для планирования деятельности и принятия управленческих решений с учетом всесторонней оценки рисков;
- надлежащим образом организованные СУР/ВК позволяют выявить причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений;
- СУР/ВК позволяют предупредить возможные источники возникновения административных правонарушений;
- системы предотвращают повторение ранее допущенных нарушений;
- обеспечение предупредительных мер предпочтительнее реализации защитительных мер и с экономической точки зрения, и с точки зрения существования правового государства в целом;
- это соответствует общемировой практике.

В качестве варианта ответа «иное» одним из респондентов высказано мнение о том, что в рамках СУР/ВК любые выявленные незначительные (формальные) нарушения участник финансового рынка обязан зафиксировать и сообщить о них в Банк России, который на основании полученной информации возбуждает административное производство. В то же вре-

мя при управлении рисками определяется уровень значимости и оценивается вероятность риска. При выявлении значимого риска компания имеет возможность осуществить мероприятия по его минимизации или исключению, что является, по сути, предупреждением административного правонарушения.

Только 9% респондентов выразили сомнение в значимости СУР/ВК. При этом отдельными респондентами в комментариях к ответам отмечены следующие распространенные недостатки в их деятельности:

- формальный подход в создании и в работе СУР/ВК;
- функционирование СУР/ВК только на этапе реализации риска;
- те действия, которые действительно причиняют вред широкому кругу лиц или наносят материальный ущерб (например, манипулирование рынком, недобросовестные операции трейдеров и т.д.), СУР/ВК анализируют уже по факту произошедшего события и в предупреждении этих событий не участвуют;
- факторы, способствующие образованию формального состава правонарушения, предшествуют контрольным мероприятиям и зачастую объективно находятся вне зоны влияния СУР/ВК, как то: человеческий, технические факторы и т.п.;
- развитие СУР/ВК во многих случаях не является частью политики административного органа.

По мнению одного из респондентов, эффективно и в постоянном режиме осуществлять предупреждение административных правонарушений на уровне служб СУР/ВК не позволяют следующие обстоятельства:

- количество регуляторных требований и существующее качество юридической техники регуляторных требований, нарушение которых влечет административную ответственность;
- политика формального применения правовых норм административным органом и его нежелание слушать и слышать контрдоводы при решении вопроса о привлечении к административной ответственности;

3. Анкетирование участников финансового рынка

- отсутствие эффективного судебного контроля над принимаемыми административным органом решениями по делам об административных правонарушениях.

Вопрос: Как Вы оцениваете место и роль систем внутреннего контроля и управления рисками в рамках проведения административной политики, ориентированной на предупреждение административных правонарушений?

Варианты ответа	%
Положительно	87
Отрицательно	0
Сомневаюсь в их значимости	9
Иное	4

Один из вопросов анкеты касался регистрации административных правонарушений в сфере финансового рынка и ведения записей о применении административного наказания в централизованном реестре. Данные опроса показывают, что большинство респондентов (54%) поддерживают эту идею, отрицательно к ней относятся 23% респондентов и 18% затруднились дать ответ.

В вариантах ответа «иное» отдельные респонденты указали, что эффект регистрации правонарушений может быть двояким: с одной стороны, повышение прозрачности рассмотрения административных дел и назначения наказаний, а с другой — дополнительное наказание в виде репутационного ущерба для лиц, информация о санкциях в отношении которых внесена в этот централизованный реестр. Создание реестра возможно для целей информирования участников финансового рынка, но без указания лица, привлекаемого к административной ответственности; целесообразен ограниченный доступ к информации реестра.

Вопрос: Должна ли, по Вашему мнению, быть сформирована система регистрации административных правонарушений в сфере финансового рынка путем создания централизованного реестра административных правонарушений?

Варианты ответа	%
Да	54
Нет	23
Затрудняюсь ответить	18
Иное	5

В последнем вопросе анкеты респондентам предлагалось высказать свое мнение о том, что способствует или могло бы способствовать предупреждению совершения административных правонарушений в сфере финансового рынка. Абсолютное большинство респондентов полагают, что предупреждению (профилактике) нарушений способствуют следующие обстоятельства и условия (предоставленные ответы сгруппированы по соответствующим тематикам):

1) *в области нормативно-правового регулирования:*

- формирование эффективной нормативно-правовой базы, учитывающей специфику деятельности участников финансового рынка;
- снижение активности административного органа в области нормотворчества;
- стабильное, нормальное, «умное» законодательство;
- оптимизация законодательной базы. Требования к какой-либо сфере деятельности субъекта финансового рынка должны быть изложены максимально четко и прозрачно, структурированы последовательно в одном нормативном документе и иметь исчерпывающий характер во избежание неверного толкования;
- упорядочение системы норм, устранение пробелов, противоречий в нормативных правовых актах;
- сокращение отсылочных норм в нормативных правовых актах, а также отсутствие таких формулировок, как «в том числе», «иное»;
- единообразное применение терминов в разных нормативных правовых актах;
- четкое и точное нормативное регулирование правоотношений (описание процедур, порядков и проч.);

3. Анкетирование участников финансового рынка

- стабильность и ясность (однозначность толкования) нормативных актов регуляторов, особенно в сфере отчетности и ПОД/ФТ;
 - регулирование в сфере финансового рынка на основе сложившейся практики на финансовом рынке путем стандартизации неоднозначных (неурегулированных законодательством РФ) вопросов саморегулируемыми организациями;
 - планомерное внедрение изменений в нормативные правовые акты с учетом анализа возможностей участников финансового рынка привести деятельность в соответствие новым требованиям в требуемые сроки с должным качеством;
 - установление длительных переходных периодов для внедрения изменений в нормативные правовые акты, особенно требующих ИТ-разработок;
 - дифференциация ФО по регулятивной нагрузке;
 - усиление ответственности клиентов финансовых организаций за соблюдение установленных для них правил посредством соответствующих норм законодательства. В настоящее время законодательство направлено в первую очередь на защиту клиентов финансовых организаций и в меньшей степени учитывает интересы финансовых организаций;
 - усиление персональной ответственности должностных лиц организации за совершение административных правонарушений;
 - установление нормативных требований к квалификации, опыту работы, деловой репутации лиц, ответственных за осуществление внутреннего контроля и управление рисками;
 - введение единых стандартов профессиональной деятельности, в том числе в части программного обеспечения;
- 2) *в области правоприменения:*
- единообразная практика применения Банком России собственных положений и указаний;

- использование разумного (не бюрократического) подхода при определении состава правонарушения¹;
- сокращение возможности субъективного усмотрения для должностных лиц органов, принимающих решение о привлечении к административной ответственности.
- доведение до сведения участников финансового рынка информации о самых распространенных правонарушениях в целях снижения их количества, издание ненормативных актов надзорных органов, содержащих правоприменительную практику в сфере привлечения к административной ответственности по подобным правонарушениям;
- категоризация правонарушений;
- детализация принципов установления административной ответственности;
- установление и оценка причин правонарушений в отрасли, выработка комплекса мер, воздействующих на такие причины²;
- введение контрольно-надзорных процедур, осуществляемых контролирующим органом на регулярной основе, путем проверки утвержденных форм отчетности;
- регулирование дисциплины на финансовом рынке путем активного применения более строгого наказания, чем штраф, например дисквалификации;

3) в области раскрытия информации о мерах административной ответственности:

- открытие информации о фактических обстоятельствах привлечения к административной ответственности (не в общих формулировках, а конкретные обезличенные

¹ Например, недопустимо применение мер административного воздействия за некорректное отражение в отчетности профучастника сокращенного наименования организационно-правовой формы контрагента вместо полного наименования.

² Так, на текущий момент значительная часть административных нарушений совершается по причине усложнений законодательных требований в секторе, не всегда объективно необходимых, к примеру, в разных нормативных актах дублируются одни и те же нормы, исполнение которых влечет двойное предоставление одной и той же информации в Банк России, вводятся технически сложные форматы отчетности (XBRL), достоверность и корректность конвертации которых может проконтролировать только вендор используемого ПО, а не профучастник.

3. Анкетирование участников финансового рынка

данные). Такая открытость помогла бы финансовой организации понять порядок действий в конкретных, возможно, спорных или неоднозначно урегулированных ситуациях, чтобы избежать типовых ошибок рынка;

- раскрытие статистики привлечения к административной ответственности и основания такого привлечения;
- публикация на официальном сайте надзорного органа подробного перечня выявленных нарушений, допущенных участниками финансового рынка;
- раскрытие и публикация информации о грубых административных нарушениях;
- регулярная публикация обзоров и практики привлечения к административной ответственности **ФО** с указанием существа правонарушения, причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. Аналогом могут быть *Обзоры Верховного Суда РФ*;
- формирование системы регистрации административных правонарушений в сфере финансового рынка путем создания централизованного реестра административных правонарушений;

4) *в области внутреннего контроля и системы управления рисками:*

- повышение роли внутреннего контроля и управления рисками в целях своевременного выявления и устранения допущенных нарушений. При этом негативное событие, не повлекшее негативных последствий (с минимальной степенью общественного вреда), не должно автоматически расцениваться как административное правонарушение;
- построение эффективной системы внутреннего контроля и управления рисками участника финансового рынка;
- эффективная работа фронт-подразделений **ФО** (1-я линия защиты) с применением контрольных процедур, позволяющих предотвратить возникновение административных правонарушений;

5) *в области полномочий саморегулируемой организации:*

- обзоры саморегулируемых организаций по результатам проведенных проверок (Банком России, СРО);
- обсуждение и выработка общих решений (позиций) по неоднозначным вопросам участниками рынка на базе СРО с привлечением представителей Банка России;
- разработка качественных внутренних стандартов СРО;
- деятельность СРО участников финансовых рынков в части информирования членов об изменении законодательных нормативных актов, о получении ответов и разъяснений надзорных контролирурующих органов, о типовых нарушениях членов СРО при проведении проверок осуществления видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;

6) *в области сотрудничества сторон регулятивного (административного) процесса:*

- создание доверительной среды в отношениях между Банком России и участниками финансового рынка;
- открытый диалог с регулятором и СРО;
- своевременные разъяснения Банка России по принимаемым документам и обратная связь с его стороны;
- развитие института кураторства и совершенствование взаимодействия контролера ФО с куратором Банка России;
- активное взаимодействие с надзорным (административным) органом на финансовом рынке в целях недопущения потенциальных административных правонарушений;
- повышение уровня вовлеченности участников финансового рынка в процесс предупреждения нарушений в сфере финансового рынка на законодательном уровне (стимулирование готовности оказывать содействие административному органу, материальное вознаграждение за передачу информации, конфиденциальность при передаче сведений о правонарушениях, гарантия привлечения нарушителя к ответственности);

3. Анкетирование участников финансового рынка

7) в области информации, обучения, повышения квалификации, деловой репутации:

- обсуждение законопроектов и информирование о практике правоприменения;
- проведение обучающих мероприятий при принятии изменений в действующие нормативные правовые акты;
- качественная и оперативная методологическая поддержка участников финансового рынка по неоднозначным/сложным вопросам/темам со стороны СРО и Банка России;
- официальные разъяснения Банка России по проблемным вопросам, связанным с деятельностью организаций на финансовом рынке, включая информирование участников финансового рынка об изменении позиции регулятора в отношении устоявшихся практик в деятельности ФО;
- широкое освещение Банком России и саморегулируемой организацией и доведение до сведения всех заинтересованных субъектов проблем, вопросов, ситуаций, которые возникают в профессиональной деятельности, и правильных путей их решения;
- издание надзорным органом информационных писем;
- повышение информированности участников финансового рынка об административных правонарушениях, возможных спорных ситуациях, которые могут повлечь за собой административное правонарушение: проведение рабочих встреч, конференций, тематических семинаров;
- обучение участников финансового рынка новым технологиям, а также методам оценки, учета финансовых продуктов;
- повышение правосознания;
- повышение финансовой грамотности всех участников правоотношений, в том числе физических лиц, должностных лиц, а также сотрудников уполномоченных органов власти;
- мотивация к сохранению деловой репутации;
- повышение финансовой грамотности населения.

В качестве общего комментария отдельные респонденты увязывают профилактику правонарушений с улучшением социально-экономического климата в стране; с реализацией принципа разделения «ветвей власти» в части разграничения нормотворческих и карательных функций Банка России; с новым взглядом на правовое регулирование в сфере финансового рынка и создание таких условий, когда участники будут добросовестно исполнять свои обязанности; с формированием в обществе негативного отношения к административным правонарушениям умышленного характера, с культивированием соблюдения норм этики и законодательства.

4

Модернизация административно-деликтного законодательства в сфере финансового рынка

4.1. Краткое резюме результатов анкетирования / 4.2. Новационные подходы / 4.3. Предлагаемые новации

4.1. Краткое резюме результатов анкетирования

1. В анкетировании, проводившемся по форме, разработанной ИНФИ ПАРТАД, среди членов СРО финансового рынка — ФО при поддержке Совета финансового рынка, приняли участие 110 организаций, осуществляющих все виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также участники рынка коллективных инвестиций, пенсионной и страховой индустрии, что свидетельствует о его репрезентативности. В 2017 г. 24% респондентов привлекались к административной ответственности. В 2018 г. показатель несколько вырос и составил 34%. В 2019 г. уже 40% из опрошенных организаций привлекались к административной ответственности.

В большинстве случаев к административной ответственности привлекаются юридические лица (77%).

2. Многие респонденты (61%) указывают на бланкетный характер диспозиции соответствующих норм Особенной части КоАП РФ в сфере финансового рынка, вследствие которого для установления состава правонарушения необходимо обращаться к многочисленным нормативным правовым актам.

По данным опроса, среди наиболее частых оснований для применения штрафа на рынке ценных бумаг выделяются: нарушение требований законодательства РФ, касающихся деятельности участников финансового рынка (51%); нарушение правил ведения реестра (17%); непредставление информации в Банк России (16%); неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов,

4. Модернизация административно-деликтного законодательства

полученных преступным путем, и финансированию терроризма (8%); нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках (5%)

3. Подавляющее число анкетированных (96%) согласны с тем, что при конструировании состава административного правонарушения важно определять его границы. Формулировка составов правонарушений должна опираться на конкретные объективно выраженные действия или бездействия участника финансового рынка и не должна содержать оценочные элементы.

По мнению опрошенных респондентов, практически любое из правонарушений, установленных статьями Особенной части КоАП РФ в сфере финансового рынка, может иметь повышенный уровень общественной опасности в зависимости от конкретной ситуации. Поэтому при разработке предложений по адаптации положений Концепции нового КоАП РФ для финансового рынка прежде всего необходимо принципиально определить, какие последствия правонарушений могут расцениваться как действительно повлекшие повышенный уровень общественной опасности, после чего определить, какие правонарушения могут считаться значительными или мало-значительными, какие могут иметь смягчающие обстоятельства и т.д.

4. Опрашиваемые перечислили статьи Особенной части КоАП РФ, которые, по их мнению, касаются незначительных административных правонарушений. К ним относятся статьи: 15.19 (нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках) — 18,3% опрошенных и 15.29 (нарушение требований законодательства РФ, касающихся деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, репозитария, клиринговых организаций, лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, акционерных инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев акционерных ин-

вестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов) — 16,9%.

5. По мнению значительной части респондентов (46%), при выделении степени общественной опасности (вредности) необходимо учитывать вероятность наступления и (или) факт наступления определенных негативных последствий, таких как размер ущерба, финансовые потери, а также умышленность совершенного деяния.

6. Большинство опрошенных (59%) отметили слабое применение такой превентивной санкции, как *предупреждение* в сфере финансового рынка. Мы полагаем бы целесообразным рассмотреть возможность расширения применения такого вида санкции при разработке предложений о совершенствовании порядка применения санкций к ФО с учетом необходимости соблюдения принципов справедливости, соразмерности, адекватности наказания, так и прозрачности самих правил правоприменения.

7. Только 6% респондентов считают, что предусмотренные размеры штрафов адекватны совершаемым нарушениям. Большинство респондентов (72%) хотели бы установления размера конкретных штрафов в зависимости от классификации правонарушений. При этом в особо значимой сфере финансового рынка, которую надо четко определить, применение штрафа в максимальном размере поддерживают большинство респондентов (74%) и отчасти согласны с этим 21% респондентов.

8. Большинство респондентов считают применяемые санкции в основном справедливыми по факту применения, но излишне строгими по конкретной форме или величине. Об объективности участников опроса свидетельствует то, что, несмотря на его закрытый характер, большинство респондентов полагают, что административный орган соблюдает или стремится соблюдать принципы установления административной ответственности. При этом отмечается важность конкретизации принципов административной ответственности (материально-правовых и процессуально-правовых).

9. По вопросу установления допустимых границ свободного усмотрения с соблюдением принципов надлежащего управ-

4. Модернизация административно-деликтного законодательства

ления мнения респондентов разделились. Половина опрошенных участников (52%) согласились с необходимостью их установления.

10. На вопросы, касающиеся тенденции в правоприменительной практике по привлечению лиц к административной ответственности, 36% респондентов, заметили тенденцию на увеличение количества дел об административных правонарушениях, а 46% респондентов затруднились ответить. Так или иначе, по мнению 43% респондентов существующая практика административного производства в ходе разрешения дел об административных правонарушениях приведет к росту их количества.

11. Отрадно отметить, что одним из приоритетных направлений в предупреждении административных правонарушений в области финансового рынка являются функционирующие системы управления рисками и внутреннего контроля, с чем согласились абсолютное большинство респондентов (87%).

12. Данные опроса показывают, что большинство респондентов (54%) поддерживают идею регистрации и ведения записей административных правонарушений в сфере финансового рынка и ведения записей о применении административного наказания в централизованном реестре.

* * *

Результаты анкетирования участников финансового рынка подтверждают позицию авторов настоящего доклада в отношении того, что административно-деликтное законодательство должно создавать эффективный механизм защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, основываться на общеизвестных принципах¹ и учитывать специфику правового регулирования финансового рынка.

Считаем, что при подготовке его изменения необходимо считаться с мнением участников финансового рынка, руководствуясь при этом следующими положениями:

— смягчение административно-наказательной политики;

¹ Зенькович Е. В. Административная ответственность в ряде стран Европы: сравнительное исследование. М., 2019. С. 27—29.

4.2. Концептуальные предложения участников финансового рынка

— ориентация административной политики прежде всего на противодействие административным правонарушениям, их предупреждение;

— установление принципов регулирования правоприменительной деятельности, которые должны применяться при защите прав, свобод и интересов физических и юридических лиц именно от административных актов, принятых в порядке осуществления административным органом дискреционных полномочий;

— обеспечение эффективности административного наказания.

4.2. Концептуальные предложения участников финансового рынка

Работа над новым Кодексом об административных правонарушениях должна вестись, по нашему мнению, с учетом предложений участников финансового рынка.

Концепция нового КоАП РФ

Концепция нуждается в нормативном закреплении обеспечения стабильности положений КоАП, что предполагает обязательный анализ практики применения действующих норм, данных статистического учета.

Необходимо критически оценить и пересмотреть на основе анализа реальной правоприменительной практики санкции действующих норм Особенной части КоАП в целях определения обоснованности и правомерности существенного ужесточения за прошедшие годы практически всех мер административной ответственности (административных наказаний).

Эти предложения затрагивают следующие правовые институты и инструменты.

Категории правонарушений

Необходим концептуальный пересмотр подходов к классификации правонарушений в зависимости от тяжести последствий и в соответствии с принципами, изложенными в Концепции нового КоАП.

4. Модернизация административно-деликтного законодательства

Концепция нового КоАП РФ

Категоризацию административных правонарушений предлагается осуществлять исходя из их характера и степени общественной вредности: угрозы наступления и (или) факта наступления определенных негативных последствий. Например, административные правонарушения повышенной степени общественной вредности могут быть отнесены к категории грубых. При этом в зависимости от категории административного правонарушения должны устанавливаться различные виды и размеры административных наказаний.

Предупреждение как санкция

Понимание превентивного значения административных санкций должно лежать в основе решений принимаемых административным органом финансового рынка.

Концепция нового КоАП РФ

В целях сокращения числа граждан, привлекаемых к административной ответственности в виде наложения административного штрафа, реализации принципа гуманизма, обеспечения превентивной функции законодательства об административных правонарушениях общим правилом должно стать назначение гражданам административного наказания в виде предупреждения за впервые совершенные административные правонарушения, не являющиеся грубыми, при отсутствииотягчающих обстоятельств.

Назначение штрафа и его размер

Необходимо рассмотреть варианты установления конкретных штрафов в зависимости от классификации нарушений, а также четких правил влияния смягчающих/отягчающих обстоятельств на размер штрафов (например, уменьшение/увеличение штрафа на определенную величину за каждое такое обстоятельство).

Концепция нового КоАП РФ

При назначении административного наказания в виде административного штрафа его размер должен определяться с учетом характера противоправного действия (бездействия) и причиненного им вреда, имущественного и финансового положения физи-

4.2. Концептуальные предложения участников финансового рынка

ческого лица, привлекаемого к административной ответственности, и его семьи, наличия у физического лица, привлекаемого к административной ответственности, заработной платы или иного дохода, имущественного и финансового положения юридического лица, индивидуального предпринимателя, привлекаемого к административной ответственности...

При наличии обстоятельств, смягчающих административную ответственность, размер административного штрафа должен подлежать уменьшению за каждое такое обстоятельство.

Правила назначения наказания

Должна быть обеспечена прозрачность правил назначения наказаний. Это может быть достигнуто как с применением их шкал (минимальные и максимальные штрафы за каждый вид нарушения с установлением правил, в зависимости от каких факторов применяются те или иные штрафы), так и путем установления конкретного размера штрафа в зависимости от классификации нарушений.

Концепция нового КоАП РФ

При формировании новой системы обязательных требований следует исходить из того, что является их существенным нарушением, - по аналогии с грубыми нарушениями лицензионных требований. При этом представляется целесообразным сохранить подход к выделению в отдельных составах административных правонарушений грубых, повторных нарушений, а также составов правонарушений на основе иных квалифицирующих признаков.

Риск-ориентированный подход

Декларированный Банком России переход к риск-ориентированному надзору должен быть подкреплён соответствующим изменением составов правонарушений, отраженных непосредственно в КоАП, и уточнением дискреционных полномочий надзорного органа.

Концепция нового КоАП РФ

Устанавливать административную ответственность, соразмерную характеру и степени общественной вредности противоправ-

4. Модернизация административно-деликтного законодательства

ного деяния, с учетом общего риск-ориентированного подхода при осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора) и применении мер административного принуждения.

В целях синхронизации законодательства об административных правонарушениях и законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности при конструировании составов административных правонарушений, совершенных должностными и (или) юридическими лицами, общественная вредность административных правонарушений должна подлежать соотнесению с категориями риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Расширение перечня участников административного производства

Доверие к процессу административного производства и уровень восприятия принимаемых административным органом решений как справедливых возрастет в случае включения представителей профильных СРО в состав участников административного производства.

Концепция нового КоАП РФ

Актуальным представляется расширение круга участников осуществляемого органом административной юрисдикции производства по делу об административном правонарушении путем включения в него представителя саморегулируемой организации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и соответствующих уполномоченных в субъектах Российской Федерации

4.3. Предлагаемые новации

I. В рамках реформирования административно-деликтного законодательства авторами доклада предлагается совершенствовать регламентацию административной ответственности как на уровне кодифицированного акта — нового КоАП РФ, так и отраслевого законодательства.

II. Строгие санкции за нарушения с высокой степенью общественной опасности (вредности), угрозы наступления и (или) факта наступления серьезных негативных последствий *должны быть регламентированы непосредственно Особенной частью КоАП или УК*. Например, в аспектах обязательного раскрытия информации о профессиональной деятельности или деятельности эмитента финансовых инструментов, манипулирования рынком, инсайдерской информации, нарушения правил ПОД/ФТ.

III. В то же время в законе о Центральном банке РФ и в законодательстве финансового рынка предлагается возложить на административный орган обязанность *самостоятельно нормативно определять правила применения санкций в виде штрафов* (материальных санкций) и предупреждений в отношении конкретных правонарушений, проведя предварительно категоризацию административных правонарушений на основе выработанных на основе дискуссии с профессиональным сообществом критерии разграничения санкций. Одним из вариантов такого рода критериев может быть размер ущерба в результате правонарушения и связанный с ним размер штрафа.

IV. Исходя из того, что размашистое применение санкций не может быть самоцелью и в связи с *объективной необходимостью установления разумных пределов применения дискреционных полномочий административного органа* — в чем он сам должен быть заинтересован, чтобы устранить возможность обвинений в коррупции, — предлагается, используя европейский опыт административного правоприменения, *разработать спецификации типовых правонарушений с их максимальной детализацией* (на основе накопленного опыта) и последующей группировкой по степени значительности и вредности последствий по основным сегментам финансового рынка, регулируемым Банком России. В этих спецификациях было бы желательно указание или диапазона предполагаемых санкций, или методики расчета их величины, учитывающих масштабы деятельности (доходности, прибыльности, оборота) ФО.

Рекомендации по применению санкций недавно, например, приняты органом финансового надзора ФРГ (*Bafin*), чье законодательство, как и в России, построено на принципах

4. Модернизация административно-деликтного законодательства

континентального права, предполагающего кодификацию его основных норм¹.

Полномочия по составлению таких спецификаций могут быть предоставлены Банку России законодательством, регламентирующим его деятельность в качестве мегарегулятора финансового рынка.

Таким образом, считаем целесообразным установление на финансовом рынке РФ *перечня противоправных деяний, за которые могут назначаться только денежные штрафы в соответствии с заранее установленными на уровне актов или методических рекомендаций административного органа их спецификациями*. Это обеспечит предсказуемость санкции и единообразное применение наказаний.

V. Необходима *регистрация административных правонарушений* в сфере финансового рынка путем внесения записей о применении административного наказания в централизованном реестре, ведущемся административным органом в виде базы данных, с регламентированными на уровне нормативного акта условиями доступа к ней. В частности, клиенты ФО, подвергшихся административным санкциям, и государственные органы должны иметь возможность такого доступа. В этом реестре могут также отражаться сведения о судебных решениях, если соответствующая административная санкция была оспорена в суде.

VI. Кроме того, в целях более полной и справедливой реализации прав на защиту участников рынка, подвергаемых административным санкциям, нами предлагается *субсидиарное применение норм КоАП РФ* при производстве по делам о нарушениях Банком России. Это даст необходимые процессуальные гарантии прав лиц при применении административных взысканий.

VII. По нашему мнению, регулятору финансового рынка, провозгласившему необходимость перехода к *рискоориентированному надзору*, следует учитывать это стратегическое изменение приоритетов в работе и в своей правоприме-

¹ Зенькович Е. В. Европейские требования и административные санкции на финансовом рынке Германии // Инфраструктура рынка ценных бумаг. Сб. статей. М. : Магистр, 2018, С. 65—66.

нительной практике, сосредоточив оценки деятельности ФО в первую очередь на качестве работы их СУР/ВК, а не на соблюдении чрезмерно подробных, заведомо избыточных и противоречащих друг другу норм регулирования операционной деятельности, которые должны быть сосредоточены в стандартах СРО и соблюдение которых должно контролироваться последними¹.

Начатый по инициативе руководства Банка России процесс пересмотра нормативной базы регулятора в рамках реализации проекта *«регуляторной гильотины»* открывает для этого широкие возможности.

VIII. Необходимо обеспечить представительство профильных СРО в административных комиссиях регулирующего органа, рассматривающих вопросы применения законодательства об административных нарушениях к ФО.

IX. В свою очередь, ФО необходимо сосредоточить свои усилия на развертывании и эффективном функционировании полноценных систем внутреннего контроля и управления риска (особенно в тех случаях когда это еще не сделано в необходимой мере), обратив особое внимание на организацию управления регуляторным риском.

Взаимные усилия сторон процесса регулирования должны способствовать формированию обстановки взаимного доверия к профессиональной компетентности каждой из них и сопровождаться существенным сокращением состава административных правонарушений, изложенных непосредственно в КоАП, а не в отраслевом законодательстве.

¹ Лансков П. М. Реформа регулирования финансового рынка и его инфраструктуры и ее возможные последствия // ЭКО. 2013. № 7. С. 38—39.



Приложения

Административные санкции, предусмотренные КоАП РФ за основные категории административных нарушений в сфере финансового рынка

Основные категории административных нарушений	Предупреждение	Административный штраф			Дисквалификация	Административное приостановление деятельности
		Должностное лицо	Юридическое лицо Нижний и верхний предел, тыс. руб.	Излишний доход		
Нарушение требований законодательства о хранении документов и информации, со-держателься в информационных системах (ст. 13.25 КоАП РФ)	-----	2,5—5,0	200,0—300,0			
Воспрепятствование должностными лицами кредитной или иной финансовой организации осуществлению функций временной администрации (ст.14.14 КоАП РФ)	-----	2,0—3,0				
Незаконные операции с эмиссионными ценными бумагами (ст. 15.18 КоАП РФ)	-----	5,0—10,0	300,0—500,0	---	---	
Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках (ст. 15.19 КоАП РФ)	-----	20,0—50,0	500,0 — 1000,0	---	до двух лет	

Продолжение приложения 1

Основные категории административных нарушений	Предупреждение	Административный штраф			Дисквалификация	Административное приостановление деятельности
		Должностное лицо	Нижний и верхний предел, тыс. руб.	Юридическое лицо		
Воспрепятствование осуществлению прав, удостоверенных ценными бумагами (ст. 15.20 КоАП РФ)	-----	20,0—30,0	500,0—700,0			
Неправомерное использование инсайдерской информации(ст.15.21 КоАП РФ)	-----	30,0—50,0	500,0—700,0		от одного года до двух лет	
Нарушение ведения реестра владельцев ценных бумаг (ст. 15.22 КоАП РФ)	-----	5,0—50,0	700,0—1000,0	не менее 700,0	от одного года до двух лет	
Нарушение требований законодательства о порядке подготовки и проведения общих собраний акционеров, участников обществ с ограниченной (дополнительной) ответственностью и владельцев инвестиционных паев закрытых паевых инвестиционных фондов (ст. 15.23.1 КоАП РФ)	-----	10,0—30,0	500,0—700,0		до одного года	

Приложение 1

Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ст. 15.27 КоАП РФ)	Предусмотрено	10,0 — 50,0	50,0 — 1000,0		от одного года до трех лет	до 90 суток
Неисполнение требований о предоставлении информации о лицах, на которых распространяется законодательство иностранного государства о налогообложении иностранных счетов (ст. 15.27.2 КоАП РФ)	-----	20,0—50,0	300,0—1000,0			
Нарушение правил приобретения более 30% акций открытого акционерного общества (ст. 15.28 КоАП РФ)		5,0—20,0	50—50,0			
Нарушение требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, репозитария, клиринговых организаций, лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, акционерных инвестицион-	-----	10,0—50,0	300,0—1000,0		до двух лет	

Основные категории административных нарушений	Предупреждение	Административный штраф			Дисквалификация	Административное приостановление деятельности
		Должностное лицо	Юридическое лицо			
			Нижний и верхний предел, тыс. руб.	Излишний доход		
<p>ных фондов, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов (ст. 15.29 КоАП РФ)</p>	-----	30,0—50,0		не менее 700,0		
<p>Нарушение требований законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком (ст. 15.35 КоАП РФ)</p>	-----	20,0—30,0	300,0—700,0		до одного года	

Приложение 1

Невыполнение в установленном срок законного предписания Банка России (п. 9 ст. 19.5 КоАП РФ)	-----	20,0—30,0	500,0—700,0			
Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ)	-----	4,0—5,0				
Непредставление сведений (информации) (ст. 19.7 КоАП РФ)	-----	0,3—0,5	3,0—5,0			
Непредставление информации в Банк России (ст. 19.7.3 КоАП РФ)	-----	20,0—30,0	500,0—700,0		до одного года	

Информация по аннулированию квалификационных аттестатов специалистов финансового рынка

Год	Количество случаев аннулирования квалификационных аттестатов (по аттестатам)	Количество случаев аннулирования квалификационных аттестатов*
2017	231	116
2018	103	47
2019	39	20

* Аннулирование квалификационных аттестатов у одного лица могло осуществляться по нескольким аттестатам.

Источники: официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_validation>, <<http://www.cbr.ru/finmarket/rbr>>

Административные санкции, предусмотренные отраслевым законодательством в сфере финансового рынка

Наименование нормативного правового акта	Мера административного принуждения
	Название
Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»	Обращение в арбитражный суд с иском о ликвидации юридического лица, нарушившего требования законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и о применении к нарушителям санкций, установленных законодательством Российской Федерации
	Принятие решения о приостановлении действия или об аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг
	Аннулирование квалификационных аттестатов физических лиц - Норма не действует с 1 июля 2019 г.
	Банк России вправе направить иностранному номинальному держателю, иностранному уполномоченному держателю или лицу, которому открыт счет депо депозитарных программ, предписание об устранении нарушения требований, установленных настоящей статьей, а в случае его неисполнения — запретить или ограничить на срок до шести месяцев проведение всех или отдельных операций по соответствующим счетам депо
Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»	Запрет на проведение всех или части операций
	Аннулирование лицензии АИФ, УК, СД
	Обращение в арбитражный суд с требованием о ликвидации АИФ или с заявлением о признании АИФ банкротом

Наименование нормативного правового акта	Мера административного принуждения	
	Название	№ статьи, пункта
	Назначение временной администрации УК или СД	ст. 61.4
	Направление предписаний	ст. 61
	Направление предписаний об устранении нарушений	ст. 34.1
	Запрет на проведение всех или части операций	ст. 34.1
	Аннулирование лицензии НПФ	ст. 34.1
	Назначение временной администрации НПФ	ст. 34.1
	Обращение в арбитражный суд с заявлением о принудительной ликвидации НПФ	ст. 7.2
	Предписание Банка России в целях прекращения и предотвращения нарушения законодательства Российской Федерации	ст. 11
Федеральный закон от 05 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»		
Федеральный закон от 07 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма)	Нарушение организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом и действующими на основании лицензии, требований, предусмотренных ст. 6, 7, 7.2, 7.3 и 7.5 настоящего Федерального закона, за исключением п. 3 ст. 7 настоящего Федерального закона, может повлечь отзыв (аннулирование) лицензии в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации	ст. 13
	В случае ненадлежащего исполнения организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, которая является участником банковской группы или банковского холдинга, целевых правил внутреннего контроля головная кредитная организация банковской группы или головная организация	ст. 13

	<p>банковского холдинга, которые являются организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, на основании предписания Центрального банка Российской Федерации, соответствующего надзорного органа либо уполномоченного органа в случае отсутствия надзорного органа принимает решение о запрете для организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, которая является участником банковской группы или банковского холдинга и допустила ненадлежащее исполнение целевых прав и внутреннего контроля, на обмен информацией и документами и их использование в соответствии с п. 1.5-4 ст. 7 настоящего Федерального закона. Указанный запрет устанавливается сроком на один год</p>
<p>Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»</p>	<p>Банк России проводит проверки деятельности некредитных финансовых организаций, направляет некредитным финансовым организациям обязательные для исполнения предписания, а также применяет к некредитным финансовым организациям предусмотренные федеральными законами иные меры</p> <p>Банк России требует замены должностных лиц в случае их несоответствия квалификационным требованиям и (или) требованиям к деловой репутации, установленным федеральными законами, регулирующими деятельность некредитных финансовых организаций</p> <p>При обнаружении Банком России нарушения требований федеральных законов, регулирующих деятельность некредитных финансовых организаций, и принятых в соответствии с ними нормативных актов Банка России о получении предварительного согласия и последующего одобрения Банка России на совершение сделки (сделок), направленной на приобретение юридического или физического лицом (долей) некредитной финансовой организации в количестве, превышающем значения, установленные федеральными законами, регулирующими деятельность некре-</p>
	<p>ст. 76.5</p>
	<p>ст. 76.9-1</p>
	<p>ст. 76.9-2</p>

Наименование нормативного правового акта	Мера административного принуждения	№ статьи, пункта
	<p>Название</p> <p>Дитных финансовых организаций, и (или) сделки (сделок), направленной на установление контроля в отношении акционеров (участников) некредитной финансовой организации, Банк России в порядке, установленном Банком России, составляет предписание об устранении указанными лицами такого нарушения, направляет его указанному лицу и размещает на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию о направленном предписании не позднее дня его направления</p>	
	<p>В случае неисполнения в установленный Банком России срок предписания Банка России об устранении нарушений, выявленных в деятельности некредитной финансовой организации, Банк России вправе требовать замены лиц, занимающих в данной организации должности, при назначении (избрании) на которые федеральными законами, регулирующими деятельность некредитных финансовых организаций, установлена обязанность получить согласие Банка России или уведомить Банк России</p>	<p>ст. 76.9-3</p>
<p>Положение Банка России от 25 декабря 2017 г. № 621-П «О порядке направления Банком России предписаний в связи с несоответствием квалификационным требованиям и (или) требованиям к деловой репутации, нарушением порядка приобретения акций (долей), установления контроля в отношении акционеров (участников) финансовых</p>	<p>Направление Банком России предписаний в связи с несоответствием квалификационным требованиям и (или) требованиям к деловой репутации.</p>	<p>ст. 1.2</p>

<p>организаций, выявлением неудовлетворительного финансового положения, о перечне лиц, которым направляются копии предписаний, порядке доведения до сведения акционеров (участников) финансовых организаций информации о получении копий предписания и акта об отмене предписания, порядке определения в связи с направлением предписаний количества представляющих право голоса акций (долей) кредитных организаций, порядке направления акта об отмене предписания, уведомления об исполнении предписания, а также о порядке размещения на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о направленном предписании (об отмене предписания)»</p>	<p>Информация о направленных предписаниях, предусмотренных пп. 1.2.3—1.2.6 п. 1.2 настоящего Положения, а также информация об отмене таких предписаний размещается на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее дня направления предписания (акта об отмене предписания). Информация, указанная в абзаце первом настоящего пункта, размещается в хронологическом порядке с указанием даты ее размещения и предоставлением доступа для ознакомления всем заинтересованным лицам</p>	<p>ст. 1.7</p>
---	---	----------------

Информация по административному производству в отношении участников финансового рынка со стороны Банка России за 2017—2019 гг.

Таблица 1

Год	Административные дела, количество		Предупреждения	
	по юридическому лицу	по должностному лицу	количество	в % от количества административных дел
2017	26	5	—	—
2018	121	41	21	13
2019	119	32	40	26,5

Информация представлена по следующим субъектам рынка: профессиональные участники рынка ценных бумаг, специализированные депозитарии. Источник: официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_adm_proc/#t>

Таблица 2

Статьи КОАП	2017		2018		2019	
	Количество административных дел	Размер штрафов, руб.	Количество административных дел	Размер штрафов, руб.	Количество административных дел	Размер штрафов, руб.
14.29	—	—	4	30 000	1	20 000
15.19 ч. 1	2	250 000—500 000	4	20 000, 250 000—500 000	1	20 000
15.19 ч. 2	2	350 000	17	350 000—700 000	4	30 000
15.19 ч. 3	—	—	1	1000	—	—
15.19 ч. 4	—	—	2	—	1	300 000
15.20	—	—	2	250 000—500 000	2	20 000, 500 000
15.22 ч. 1	—	—	1	35 0000	—	—
15.22 ч. 2	1	700 000	—	—	—	—
15.22 часть 3	—	—	10	100 000	1	10 000
15.23.1 ч. 1	—	—	1	20 000	—	—
15.23.1 ч. 2	—	—	3	500 000	3	20 000, 500 000
15.23.1 ч. 8	—	—	1	20 000	—	—
15.23.1 ч. 10	—	—	—	—	1	20 000
15.26.3	—	—	29	30 000	—	—

Статьи КОАП	2017		2018		2019	
	Количество административных дел	Размер штрафов, руб.	Количество административных дел	Размер штрафов, руб.	Количество административных дел	Размер штрафов, руб.
15.27 ч. 1	—	—	11	10 000—50 000	5	10 000—50 000
15.27 часть 2.1	—	—	6	30 000	7	30 000
15.27 ч. 2.2	1	30 000	—	—	—	—
15.28	—	—	1	30 000	—	—
15.29 ч. 2	1	1000	2	1000	—	—
15.29 ч. 2	1	350 000	1	—	7	250 000—500 000
15.29 ч. 4	—	—	—	—	1	500 000
15.29 ч. 5	—	—	—	—	3	150 000—250 000
15.29 ч. 6	—	—	—	—	1	—
15.29 ч. 7	2	250 000	2	250 000	6	250 000
15.29 ч. 8	2	250000	—	—	2	250 000
15.29 ч. 9	4	350 000—700 000	13	30 000, 350 000—700 000	7	350 000—700 000
15.29 ч. 12	7	300 000	20	10 000—30 000, 150 000—300 000	57	150 000—300 000

Приложение 4

15.30	4	3000,700 000	11	3000	8	3000
15.34.1.	—	—	2	20 000	1	20 000
19.5 ч. 9	1	500 000	6	250 000 — 500 000	—	—
19.7.3	3	2000,30 000, 500 000	11	20 000,250 000— 500 000	32	250 000— 500 000

ДОКЛАД
Применение административных санкций
на финансовом рынке и концептуальные подходы
к совершенствованию административного законодательства

ООО Издательство «Магистр»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 621-62-95
e-mail: magistr-book@mail.ru