

ИНСТИТУТ СОГЛАШЕНИЯ С РЕГУЛЯТОРОМ КАК ОСНОВАНИЕ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Таранов Игорь Евгеньевич

Аспирант, Северо-Западный институт управления —
филиал РАНХиГС, город Санкт-Петербург
taranov_i@inbox.ru

THE INSTITUTION OF AN AGREEMENT WITH THE REGULATOR AS A BASIS FOR EXEMPTION FROM ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE FINANCIAL MARKET

I. Taranov

Summary. The article analyzes the institution of an agreement with the Central Bank of Russia, which is new for Russian administrative law, within the framework of which there is an exemption from administrative responsibility for certain offenses in the financial market. On the basis of the comparative legal method, the study of the specifics of the regulatory regulation of the institution of the Agreement is based both in the current legislation and in draft laws. It is revealed that, by its legal nature, the Agreement with the regulator is an analogue of the «deal with justice» (transaction), which is widespread in world practice. The conclusion is made about the significance of the institution of the Agreement, its definition is formulated from an administrative and procedural point of view. A number of provisions of the current legislation requiring adjustments are noted, gaps in regulatory regulation are identified.

Keywords: financial market, Agreement with the Bank of Russia, exemption from administrative liability, administrative and tort legislation, administrative liability.

Введение

Совершение любого административного правонарушения влечет за собой целый комплекс правовых последствий, которые касаются не только назначения и исполнения административного наказания, предусмотренного КоАП РФ, но и последующего «состояния административной наказанности» [1], выражающегося в наложении на лицо, привлечённое к административной ответственности, определенных ограничений или обязанностей, установленных различными федеральными законами (к примеру, приостановление действия или аннулирование лицензии).

Этот правовой механизм, посредством которого государство в лице своих публичных органов реагирует на правонарушение в целях поддержания правопорядка, защиты законных интересов граждан и юридических лиц, и способствования восстановлению социальной

Аннотация. В статье анализируется новый для российского административного права институт соглашения с Центробанком России, в рамках которого происходит освобождения от административной ответственности за некоторые правонарушения в сфере финансового рынка. На основе сравнительно-правового метода строится исследование специфики нормативного регулирования института Соглашения как в действующем законодательстве, так и в законопроектах. Выявлено, что по своей правовой природе Соглашение с регулятором представляет собой аналог широко распространенной в мировой практике «сделки с правосудием» (транзакции). Сделан вывод о значении института Соглашения, сформулировано его определение с административно-процессуальной точки зрения. Отмечен ряд положений действующего законодательства, требующих корректировки, выявлены пробелы в нормативном регулировании.

Ключевые слова: финансовый рынок, Соглашение с Банком России, освобождение от административной ответственности, административно-деликтное законодательство, административная ответственность.

справедливости и превенции противоправной деятельности в доктрине обозначается как институт административной ответственности [2, с. 208].

Вместе с тем, административно-деликтное законодательство нашей страны предусматривает возможность освобождения от административной ответственности. Следует признать, что данный институт несмотря на то, что нормы содержащие, основания и порядок освобождения от ответственности, введены в правовое поле давно, институт освобождения от административной ответственности в настоящее время находится в стадии формирования. Нет единства мнений относительно целей, преследуемых рассматриваемым институтом, его правовой природы, сущности и количества оснований освобождения от уголовной ответственности [3,4].

Не оспариваемым в академической среде основанием освобождения от административной ответственности

ности и фактическим единственным, прямо упомянутым в качестве такового в действующем КоАП РФ является малозначительность (ст. 2.9, глава 2 «Административное правонарушение и административная ответственность»). Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», размещенный на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (по состоянию на 15.07.2023) (далее — Проект КоАП) содержит уже семь таких оснований, однако положения статьи 4.1 Проекта активно критикуются учеными-административистами за смешение институтов освобождения от ответственности и освобождения от наказания, непродуманность и некорректность формулировок.

С 2021 года в действующее административное законодательство в главу 28 КоАП РФ «Возбуждение дела об административном правонарушении» введён новый институт — Соглашение с регулятором — Центробанком (далее — Соглашение), который фактически является механизмом освобождения от административной ответственности. В настоящее время в академической литературе исследований данного института на проводилась, поэтому анализ нормативного регулирования и оценка перспектив развития Соглашения как основания освобождения от административной ответственности за правонарушения в сфере финансового рынка, представляется актуальным.

Обсуждение и результаты

Регулирование Соглашения производится комплексом нормативных правовых актов: действующим КоАП РФ — ст. 28.10 «Приостановление и возобновление производства по делу об административном правонарушении», примечание 2 к статье 15.21 «Неправомерное использование инсайдерской информации»; Федеральным законом от 27.07.2010 № 224-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об инсайте) — статья 11.1 «Соглашение с Банком России»; Указанием Банка России от 23.12.2021 № 6033-У «О соглашении с Банком России, предусмотренном статьей 11.1 Федерального закона от 27 июля 2010 года N 224-ФЗ ...», Указанием Банка России от 29.06.2022 № 6179-У «О внесении изменений в инструкцию Банка России от 13 января 2020 года № 201-И» — п. 9.5; Проектом КоАП — ст. 4.3. «Освобождение от административной ответственности при условии исполнения соглашения, заключенного лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с Банком России», Проектом Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях — п. 10 ст. 5.6, ст. 5.7.

Рассмотрим подробнее специфику нормативного регулирования института Соглашения с использованием сравнительно-правового метода (табл.1).

Анализ указанных положений законов и законопроектов, а также ведомственных документов мегарегулятора финансового рынка — ЦБ РФ, позволяет сделать несколько принципиальных **выводов**.

1. Как явствует из содержания нормативных правовых актов, Соглашение с регулятором представляет собой аналог широко распространённой в мировой практике «сделки с правосудием» (транзакции), т.е. является финансовым соглашением между лицом, привлекаемым к ответственности (чаще всего уголовной) и государственным органом, осуществляющим процессуальное преследование. В рамках такой сделки правонарушитель принимает на себя финансовое обязательство выплатить определённую денежную сумму государству, и может дополняться обязательствами по прекращению нарушения, предотвращению его повторения или возмещению ущерба. Соглашение, утверждённое уполномоченным органом и исполненное надлежащим образом, не влечет за собой какого-либо заявления о вине. Эта сделка требует двух предварительных условий: должно быть наличие правонарушения и взаимное намерение сторон. В российском уголовном праве и процессе есть аналогичный правовой институт — судебный штраф, являющийся основанием прекращения уголовного преследования и освобождения от уголовной ответственности, который хорошо зарекомендовал себя за шесть лет своего существования.
2. Отметим, что в подавляющем большинстве случаев таких сделок утверждаются судом, как и оценка их исполнения/неисполнения. Действующее российское законодательство указанные полномочия предоставляет регулятору — ЦБ РФ, который не входит в систему органов государственной власти. Однако в Проекте процессуального кодекса об административных правонарушениях имеется указание на то, что именно суд об утверждает Соглашение, вынося советующее определение. Полагаем такой подход более взвешенным, позволяющим осуществлять правовой контроль над деятельностью мегарегулятора, и соответствующим конституционно-закрепленному принципу разделения властей. Тем более, контрольно-надзорные полномочия мегарегулятора над участниками финансовых рынков могут быть реализованы посредством оглашения своей позиции относительно целесообразности заключения Соглашения и корректности его условий в судебном заседании. Аналогичным образом должен быть решён вопрос относительно признания Соглашения исполненным/неисполненным.

Таблица 1.

Регулирование института Соглашения

	Действующий КоАП	Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (Закон об инсайте) и ведомственные документы регулятора	Проект КоАП и Проект процессуального Кодекса
В отношении каких составов адм. правонарушений применяется	статья 15.21 «Неправомерное использование инсайдерской информации» и ст. 15.30 «Манипулирование рынком»		Глава 30. «Административные правонарушения в сфере финансового рынка» и статьями 23.4 и 23.5 (в части, касающейся саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка)
Содержание соглашения	Прямо требований и условий соглашения не устанавливает, отсылает к нормам Федерального закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ	<p>1. Обязанности лица, с которым ЦБ РФ заключено соглашение (условия соглашения):</p> <p>1) уплатить в бюджет Российской Федерации денежную сумму в размере: для физлица — не менее 5000 рублей, для должностного лица — не менее 30000 рублей, для юрлица — не менее 700000 рублей, максимальный размер не определен.</p> <p>2) принять меры, направленные на содействие установлению обстоятельств, которые привели к инсайдерской торговле и манипулированию рынком;</p> <p>3) устранить последствия таких нарушений и предупреждать свершение аналогичных действий в дальнейшем.</p> <p>2. должны быть указаны:</p> <p>1) срок исполнения лицом условий соглашения</p> <p>2) порядок их исполнения,</p> <p>3) порядок подтверждения факта исполнения и документы, его подтверждающие</p>	<p>1. Обязанности лица, в отношении которого ведется адм. производство:</p> <p>1) уплатить в бюджет сумму, не менее минимального размера штрафа, установленного КоАП за соответствующее административное правонарушение;</p> <p>2) возместить вред;</p> <p>3) осуществить меры, направленные на предотвращение совершения аналогичных административных правонарушений в дальнейшем.</p> <p>2. должны быть указаны:</p> <p>1) срок исполнения лицом условий соглашения</p>
Период, в течении которого возможно заключение соглашения	до дня вынесения постановления по делу об административном правонарушении	не содержит указаний	с момента возбуждения дела и до начала рассмотрения его по существу.
Процедурные аспекты заключения соглашения	Соглашение подписывается председателем Комитета финансового надзора ЦБ РФ и законным представителем юридического лица. Вступает в силу со дня принятия Комитетом финансового надзора Банка России решения о его заключении.	<p>Инициатором является правонарушитель, который направляет в Банк России ходатайство о заключении указанного соглашения по форме, установленной Указанием Банка от 23.12.2021 № 6033-У. ЦБ РФ принимает решение о заключении соглашения либо отказе в его заключении не позднее 1 месяца с даты получения ходатайства.</p> <p>В таком ходатайстве должны быть указаны меры, которое лицо обязуется предпринять в целях: (1) компенсации, (2) для содействия в установлении обстоятельств, приведших к нарушениям, (3) превенции.</p> <p>ЦБ РФ принимает решение не позднее 1 месяца с даты получения ходатайства. Варианты решения: заключить соглашение либо отказать.</p>	Порядок заключения соглашения определяется Процессуальным Кодексом РФ об административных правонарушениях. Вместе с тем, опубликованный Проект процессуального кодекса в настоящее время не содержит нормативных требований относительно порядка заключения рассматриваемого Соглашения.

	Действующий КоАП	Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (Закон об инсайде) и ведомственные документы регулятора	Проект КоАП и Проект процессуального Кодекса
Кто не может быть стороной соглашения	Лицо, не исполнившее ранее заключенное с ним соглашение.		
В какой срок лицо обязано выполнить условия соглашения	Нет указания	В срок, определенный соглашением, но не более шести месяцев с даты заключения соглашения.	В срок, определенный соглашением
Признание вины	Нет указания	Заключение соглашения не означает признание лицом своей вины.	Для заключения соглашения признание лицом своей вины не требуется.
Административно-процессуальный механизм освобождения от адм. ответственности	В случае заключения Соглашения производство по делу подлежит приостановлению со дня, следующего за днем вступления Соглашения в силу, о чем выносится определение. В случае неисполнения Соглашения со дня, следующего за днем принятия решения о неисполнении, регулятор выносит определение о возобновлении производства по делу об административном правонарушении Процедура рассмотрения дела в указанном случае также должна начинаться с первой фазы разбирательства дела. В случае исполнения Соглашения правонарушитель освобождается от уголовной ответственности.	Нет указаний на освобождение от ответственности, однако регламентирована процедура признания Соглашения исполненным /неисполненным. Правонарушитель, по фактическому исполнению Соглашения, но не позднее установленного в Соглашении срока направляет регулятору подтверждающие документы и письменное заверение об исполнении обязанностей. Комитет финансового надзора ЦБ РФ в срок не более 1 месяца с даты получения пакета документов анализирует их на предмет соблюдения условий и принимает решение о признании Соглашения исполненным либо о неисполненным.	Лицо, исполнившее Соглашение, освобождается от административной ответственности. Проект процессуального кодекса — Производство по делу об указанном административном правонарушении в отношении данного лица подлежит прекращению. Течение срока проведения административного расследования приостанавливается с момента вступления в силу определения суда об утверждении соглашения до момента исполнения соглашения, либо до окончания срока исполнения условий соглашения, о чем выносится определение. Возобновляется в случае неисполнения правонарушителем обязанностей, предусмотренных Соглашением. В случае неисполнения соглашения в установленный срок, производство по делу подлежит возобновлению.

3. Соглашение, как и любая «сделка с правосудием» представляет собой «стратегический» инструмент правосудия. Используя это выражение, как правило принимается во внимание прагматичный аспект: его способность быстро и эффективно наполнять казну, экономии ресурсов, которые регулятор тратит на расследование. Кроме того, предполагается, что такой институт должен способствовать доверительной атмосфере на рынке, сократить для его участников период неопределенности и помочь им минимизировать репутационные и финансовые риски. Вместе с тем, процессуальная экономия вызывает определенные сомнения — процесс анализа инициативного ходатайства правонарушителя и анализа исполнения Соглашения довольно длительный по срокам (по 1 месяцу на каждое решение), поэтому полагаем необходимым изменить сроки сторону уменьшения. Финансовые преимущества для правонарушителя также неоднозначны. Минимальная сумма компенсаторной выплаты увязана с минимальной суммой административного штрафа, установленного ст. 15.21 и 15.30, за исключением физического лица, которому, по неясной причине, законо-

датель определил пороговое значение в размере максимальной суммы административного штрафа (что, полагаем, представляет техническую ошибку и требует корректировки). Верхняя граница не установлена, что предоставляет широкие дискреционные отношения регулятору. Кроме того, возможно потребуются расходы на принятие превентивных и иных мер. Однако заключение Соглашение позволит избежать дисквалификации, а также последующего «состояния административной наказанности»: регулятор не будет выдавать участникам таких соглашений предписания, приостанавливать их торговлю на бирже и аннулировать лицензию на профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг. Таким образом, в целом, Соглашения представляет собой способ оптимизации разрешения административно-правовых конфликтов и предоставляет возможность участникам финансового рынка минимизировать репутационные и финансовые риски.

4. Эта концепция предоставляет регулятору значительные неконтролируемые полномочия: он призван оценивать эффективность и корректность корректирующих и превентивных мер, предлага-

емых правонарушителем, не имея законодательно установленных параметров ни для оценки их достаточности, ни для анализа качества и полноты исполнения. Отметим, что ведомственные документы ЦБ РФ делят основания, по которым Соглашение может быть признано неисполненным на две группы: (1) формальные (не соблюдены сроки исполнения либо предоставлен не полный пакет подтверждающих документов и информации); (2) фактические (не соблюдено хотя бы одно из условий соглашения). Оценка последней группы в условиях отсутствия критериев такой оценки может повлечь правовую неопределенность. Не ясен специализированный механизм обжалования принятых ЦБ РФ решений относительно утверждения Соглашения и признания его исполненным/ неисполненным и (или) договорной механизм обсуждения условий, поскольку инициатором Соглашения, и лицом, которое определяет обязательства сам себе по соглашению, является правонарушитель, а ЦБ РФ вправе либо утверждать их, либо нет, но корректировать их не уполномочен. Так же не ясно, должен ли ЦБ РФ мотивировать свой отказ, и может ли лицо повторно обратиться с ходатайством о заключении Соглашения, изменив его условия, по одному и тому же делу. Эти положения — коррупциогенный фактор и должны быть четко установлены нормативно.

5. Заключение Соглашения влечет ряд значимых последствий: неисполнение ранее заключенного соглашения с Банком России и совершение административного правонарушения лицом, с которым ранее было заключено такое соглашение в течении 1 года со дня его исполнения, признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность. В случае признания Соглашения неисполненным уплаченные по Соглашению в бюджет денежные средства не возвращаются. Интересно, что законодатель не содержит указания на возможность/невозможность уплаты установленной суммы в рассрочку, полагаем, что такая ситуация вполне может быть предусмотрена Соглашением. Возникает вопрос — следует ли учитывать факт уплаты (полностью или частично) при назначении наказания? Чтобы исключить двойную «штрафную» ответственность в случае формального основания для призвания Соглашения неисполненным, возможно назначение штрафа «меньше меньшего» по правилам ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ, вынесение предупреждения, либо учет

выплаченной суммы при расчете величины административного штрафа.

6. Отсутствие указания на временной период, в течении которого надлежит принять и процессуально оформить решение о возобновлении производства, в Проекте процессуального кодекса порождает правовую неопределенность и создает риск злоупотребления правом, поэтому полагаем предпочтительней формулировку из действующего КоАП РФ.
7. Соглашение, распространяемое только на две статьи КоАП РФ, фактически раскалывает единство административного правосудия, разграничивая режим, применяемый к правонарушителям, виновным в совершении таких правонарушений в сфере финансового рынка как инсайдерская торговля и манипулирование рынком, и к остальным субъектам, совершившим иные правонарушения в указанной сфере. Поэтому подход Проекта КоАП РФ представляется более корректным.
8. С административно-процессуальной точки зрения Соглашение с Банком России представляет собой особый вид освобождения от административной ответственности, реализуемый в особой процессуальной форме, включающей комплекс взаимосвязанных процедур: процедуру достижения соглашения между лицом, привлекаемым к административной ответственности и регулятором (Центробанком России); процедуру приостановления производства по административному делу, процедуру исполнения условий соглашения; процедуру возврата к привлечению лица к административной ответственности в случае неисполнения условий до истечения указанной в соглашении конкретной даты.
9. Значение института Соглашения заключается в оптимизации способов разрешения административно-правовых конфликтов; административно-процессуальной экономии; предоставлении возможности участникам рынка ценных бумаг минимизировать репутационные и финансовые риски, в связи с неприменением регулятором мер административно-правового принуждения в виде приостановки торговли на бирже и аннулирования лицензии на профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг; в усилении превенции, поскольку на правонарушителя воздействует комплекс мер компенсационного и штрафного характера.

ЛИТЕРАТУРА

1. Морозова Н.А. Состояние административной наказанности // Lex Russica. 2021. №9 (178). С. 44–53
2. Макшанов В.Л. Административная ответственность как вид юридической ответственности / В.Л. Макшанов, А.В. Минаев // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. №10-2. С. 206–208.
3. Никоноров Е.А., Сидоров Э.Т. Некоторые проблемы применения норм института освобождения от административной ответственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. №4 (42). С.153–160.
4. Супонина Е.А. Институт освобождения от административной ответственности: теоретические и законодательные проблемы / Е.А. Супонина, И.П. Долгих // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 2(58). С. 672–676.

© Таранов Игорь Евгеньевич (taranov_i@inbox.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»