

О.Л. Андрущак

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА РЫНКЕ АКЦИЙ УКРАИНЫ

Аннотация. В данной статье рассматривается вопрос возможности юридического лица выступать субъектом административной ответственности за правонарушения на рынке ценных бумаг Украины. Для достижения поставленной цели проанализированы основные нормы действующего законодательства Украины и проведен краткий сравнительный анализ с законодательством РФ. Рассмотрены основные взгляды и труды ученых, с помощью которых урегулирован данный вопрос. В статье сделан вывод о необходимости внесения изменений в действующий Кодекс Украины об административных правонарушениях, в котором необходимо четко определить, что субъектом административной ответственности, в частности, на рынке акций, может выступать как физическое, так и юридическое лицо, а также о необходимости на законодательном уровне закрепить общий порядок привлечения юридических лиц к ответственности.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, юридическое лицо, физическое лицо, акция, ценные бумаги, административная ответственность, субъект, правонарушение, кодекс, изменения.

На сегодняшний день состояние регулирования мировых рынков капитала, с одной стороны, отражает исторические тенденции развития, с другой — зависит от направлений развития международных фондовых рынков. Поэтому регулирование рынка ценных бумаг, включающий рынок акций, занимает особое место в системе современных экономических процессов. Следует отметить, что в процессе исследования темы функционирования рынка акций в Украине и Российской Федерации, тенденций их развития, необходимых мер по совершенствованию их административно-правового регулирования невозможно оставить без внимания такой важный вопрос, касающийся особенностей определения юридических лиц как субъектов административной ответственности за правонарушения на рынке акций Украины и России.

Осуществление административно-правового регулирования рынка акций невозможно без реагирования контролирующих органов на выявленные правонарушения и привлечение виновных к ответственности. Именно поэтому целью данной статьи является рассмотрение особенностей определения юридических лиц как субъектов административной ответственности за правонарушения на рынке акций Украины и проведение сравнительного анализа с соответствующими нормами законодательства РФ.

Отдельные вопросы административной ответственности юридических лиц освещали в своих трудах ученые и практики разных периодов Украины и России, а именно: Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, И.А. Галаган, В.В. Зуй, В.К. Колпаков, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров и мн. др.

При детальном рассмотрении проблем о нормативном обеспечении административной ответственности за правонарушения на рынке акций, следует особое внимание сосредоточить на вопросе кто может быть субъектом административной ответственности, поскольку данный вопрос является достаточно дискуссионным среди ученых-административистов¹. Ряд ученых считают, что наряду с физическим лицом субъектом административной ответственности, в частности, за правонарушения на рынке акций, может быть также и юридическое лицо. Такой точки зрения по проблематике данного вопроса придерживаются такие ученые: Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Н.И. Золотарева, В.В. Зуй, В.К. Колпаков, Д.М. Лукьянец, В.Ф. Опришко, Д.М. Овсянко и др.

Так, Д.М. Лукьянец, рассматривая вопросы административной ответственности юридических лиц, делает вывод, что юридическое лицо, являясь деликтоспособным, наряду с гражданско-правовой ответственностью может нести и административную ответственность². Важно при этом отметить, что юридическое лицо становится деликтоспособным с момента его государственной регистрации и теряет свою деликтоспособность в момент исключения его из реестра юридических лиц.

¹ Лук'янець Д.М. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. 1999. № 11. С. 117-122; Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб : проблеми теорії та практики // Право України. 1999. № 9. С. 6-9.

² Лук'янець Д.М. Юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності // Підприємництво, господарство і право. 2000. № 4. С. 55.

Однако ряд ученых не поддерживают эту точку зрения, считая, что юридическое лицо не может быть субъектом административной ответственности, опираясь на утверждение, что «признание юридических лиц субъектами административной ответственности является преждевременным, необоснованным, а штрафы за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности и хозяйствования, которые накладываются согласно действующему законодательству Украины на юридические лица, являются «отдельным (особым) видом юридической ответственности — экономической ответственностью»³.

Следует заметить, что развитие института административной ответственности юридических лиц имело место в советские времена. До 1961 г. в бывшем Советском Союзе существовала практика привлечения к административной ответственности предприятий, учреждений и организаций. Однако Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке» была отменена практика привлечения юридических лиц к административной ответственности. То есть, таким образом, усиливалась личная ответственность должностных лиц за укрепление правопорядка на вверенных им участках работы⁴.

После распада Советского Союза, его бывшие субъекты, в частности, Россия, Казахстан, в начале XXI в. решили пересмотреть нормы действующих кодексов об административных правонарушениях. Результатом этого стало принятие новых кодексов, которые более соответствовали существующим общественным отношениям в независимых государствах. Однако в Украине и на сегодняшний день действующим является Кодекс об административных правонарушениях (со многими изменениями и дополнениями), принятый еще в 1984 г.

В действующем Кодексе Украины об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность только физических лиц⁵. Однако практический опыт доказал, что неоспоримым фактом сегодня является необходимость признания действующим законодательством субъектами административной ответственности не только должностных лиц, но и юридических лиц.

Так, в Кодексе Украины об административных правонарушениях употребляется термин «лицо», од-

нако отсутствует конкретика относительно того, какие именно лица (физические или юридические) являются субъектами административных проступков. Проанализировав нормы данного Кодекса относительно возраста, по достижении которого наступает ответственность, обстоятельства, исключющие административную ответственность, цель административного взыскания и т.д., можно сделать вывод, что Кодекс Украины об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность только для физических лиц, к которым относятся и должностные лица определенной организации. Таким образом, согласно нормам данного Кодекса субъектами административных правонарушений могут быть только физические лица.

Если провести сравнительный анализ административного законодательства Украины с законодательством РФ, то, следует отметить, что ч. 1 ст. 2.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях установлено, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность⁶.

Также ч. 3 данной статьи Кодекса РФ об административных правонарушениях установлено, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

В Главе 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях определены административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг. В частности, за правонарушения на рынке ценных бумаг (недобросовестная эмиссия ценных бумаг; нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг; другие виды правонарушений, которые могут иметь место на рынке акций) Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, как должностных лиц, так и юридических лиц.

Необходимо указать, что административную ответственность юридических лиц характеризуют традиционные признаки состава административного правона-

³ Демський Е.Ф., Ковальський В.С., Демський С.Е. До питання про відповідальність юридичних осіб // Вісник господарського судочинства. 2002. № 4. С. 168-176.

⁴ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. С. 896.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до №51. С. 1122.

⁶ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в редакции от 15.01.2013) // СЗ РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 1.

рушения. Важной проблемой, на которой сосредоточены взгляды ученых, является квалификация вины⁷.

Существует комплексное понимание вины юридического лица, которое включает в себя объективный и субъективный подходы. Объективный подход — вина с точки зрения государственного органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретного действия (бездействия) юридического лица, нарушающего установленные правила. Субъективный подход — отношение организации в лице ее администрации, конкретных должностных лиц к противоправному деянию⁸.

В ч. 2 ст. 2.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрено, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению⁹. Однако, как отметила Е.В. Зенькович, выяснение характера вины в отношении юридических лиц через призму классического понимания умысла и неосторожности представляется затруднительным и по сути беспредметным¹⁰.

Таким образом, в законодательстве РФ четко определено, что административное правонарушение может быть совершено физическим или юридическим лицом.

Что касается законодательства Украины, то, как уже было отмечено выше, Кодекс Украины об административных правонарушениях не относит юридическое лицо к субъектам административной ответственности. Вместе с тем, по нашему мнению, субъектами административной ответственности за правонарушения на рынке акций Украины также являются не только физические, но и юридические лица. Данный вывод мы можем сделать при исследовании специального законодательства, регулирующего отношения в данной сфере.

Так, согласно п. 14 ст. 8 Закона Украины «О государственном регулировании рынка ценных бумаг в Украине» Национальная комиссия по ценным бумагам

и фондовому рынку имеет право, среди прочего, налагать административные взыскания, штрафные и другие санкции за нарушение законодательства на юридических лиц и их сотрудников, вплоть до аннулирования лицензий на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Статья 11 этого Закона предусматривает ответственность именно юридических лиц и называется «Ответственность юридических лиц за правонарушения на рынке ценных бумаг», а в ст. 12 закреплён порядок применения санкций к юридическим лицам за правонарушения на рынке ценных бумаг¹¹.

Кроме того, Правила рассмотрения дел о нарушении требований законодательства на рынке ценных бумаг и применения санкций, утверждённые решением Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку 16.10.2012 г. №1470 (далее по тексту — Правила), предусматривают, что субъектами административной ответственности в указанной сфере также являются юридические и физические лица¹². Так, п. 1 разд. I указанного нормативного акта установлено, что эти Правила определяют порядок и сроки рассмотрения Национальной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку дел о нарушении гражданами, должностными лицами и юридическими лицами требований законодательства на рынке ценных бумаг. Дела о правонарушениях в отношении юридических лиц в пределах предоставленных полномочий рассматриваются уполномоченными лицами (согласно п. 1 раздела II Правил).

Разделом VI Правил определен порядок рассмотрения дел о правонарушениях на рынке ценных бумаг в отношении юридических лиц. Дело о правонарушении в отношении юридического лица рассматривается в присутствии руководителя и/или представителя юридического лица, привлекаемого к ответственности (п. 1 разд. VI Правил).

Таким образом, на основе вышеизложенных норм, а также анализа различных, довольно противоположных взглядов ученых на эту проблему, можно прийти к выводу, что за совершение административного правонарушения на рынке акций Украины к административной ответственности может быть привлечено как физическое, так и юридическое лицо.

⁷ Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 51-56.

⁸ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. С. 351-352.

⁹ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в редакции от 15.01.2013) // СЗ РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁰ Зенькович. Е.В. Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 190.

¹¹ Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 р. №448/96-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України. www.rada.gov.ua

¹² Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджені рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16 жовтня 2012 р. №1470 // Офіційний сайт Верховної Ради України. www.rada.gov.ua

Однако, следует отметить, что если Законом Украины «О государственном регулировании рынка ценных бумаг в Украине» и Правилами рассмотрения дел о нарушении требований законодательства на рынке ценных бумаг и применения санкций установлена административная ответственность юридических лиц (при этом, Правилами определен общий порядок привлечения этих лиц к ответственности: порядок производства по этим делам, обжалование решений органов, уполномоченных налагать взыскания; исполнения постановлений о наложении административных взысканий и т.п.), то в Кодексе об административных правонарушениях Украины (в разделах III-V) такие правила касаются не юридических, а только физических лиц.

На наш взгляд, можно сделать вывод, что законодательство об административной ответственности юридических лиц в Украине требует усовершенствования путем внесения изменений в действующее законодательство, которыми четко будет определено, что субъектом административной ответственности может быть и физическое, и юридическое лицо.

Ввиду того, что в процессе рассмотрения данного вопроса мы пришли к выводу, что за совершение административного правонарушения на рынке акций Украины, как и России, к административной ответственности может быть привлечено как физическое, так и юридическое лицо, нельзя оставить без внимания вопрос о мерах административной ответственности, которые могут применяться к юридическим лицам за совершенные правонарушения.

Надо указать, что в Кодексе Украины об административных правонарушениях речь идет о наложении штрафа, за правонарушения на рынке ценных бумаг¹³.

Вместе с этим, Закон Украины «О государственном регулировании рынка ценных бумаг в Украине» оперирует сразу двумя понятиями «финансовая санкция» и «штраф»¹⁴. При детальном анализе этих понятий можно прийти к выводу, что они сводятся к их отождествлению. Как отмечает в своей работе Усенко Р.А., роднит данные понятия процедура применения и одинаковые во многих случаях способы определения. Единственным их отличием является то, что административные штрафы могут применяться к физическим лицам, а финансовые санкции — преимущественно к юридическим лицам. Однако следует отметить, что в тех случаях, когда законодательством предусмотрено применение финансовых санкций к субъектам хозяй-

ствования или к субъектам предпринимательской деятельности, финансовые санкции могут применяться как к юридическим, так и к физическим лицам¹⁵.

По нашему мнению, следует согласиться с точкой зрения Д.М. Лукьянца, что мерами административной ответственности юридических лиц в соответствии с действующим законодательством Украины могут быть:

- финансовые санкции — взыскания, применяемые к юридическим лицам в административном порядке, размер которых устанавливается в определенном денежном эквиваленте;
- имущественные санкции — взыскания, применяемые к юридическим лицам в административном или, по ходатайству органа административной юрисдикции, в судебном порядке, предусматривающих переход права собственности на имущество, ценные бумаги, или другие объекты гражданских прав без определения их эквивалента.
- ограничительные санкции — взыскания, применяемые к юридическим лицам в административном порядке, и предусматривают ограничения дееспособности юридических лиц относительно определенных видов деятельности.
- организационные санкции — взыскания, применяемые к юридическим лицам в административном или, по ходатайству органа административной юрисдикции, в судебном порядке¹⁶.

Также, нельзя не поддержать точку зрения А.Т. Зимы относительно того, что к юридическим лицам за административные правонарушения, в частности, и на рынке акций, следует применять следующие взыскания: предупреждение, аннулирование разрешения или лицензии, приостановлении определенного вида деятельности¹⁷.

Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что в отличие от законодательства РФ нормы действующего законодательства Украины, которыми регламентируется административная ответственность юридических лиц, в частности, на рынке акций, и, в целом, на рынке ценных бумаг, достаточно противоречиво и не в полной мере регулируют общественные отношения данного типа, и, по сути, они пока еще не составляют единой целостной системы. Вместе с тем, на основе анализа действующего

¹³ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до №51. С. 1122.

¹⁴ Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 року №448/96-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України. www.rada.gov.ua

¹⁵ Усенко Роман Анатолійович. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2007. С. 26.

¹⁶ Лук'янець Д.М. До проблеми систематизації заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб // Підприємництво, господарство і право. 2005. №11. С.12-16.

¹⁷ Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.Т. Зима; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2001. 19 с. укр.

законодательства, можно утверждать о существовании в Украине совокупности нормативно-правовых актов, которыми установлена административная ответственность юридических лиц в указанной сфере.

Таким образом, затронутые проблемы позволяют сделать вывод о том, что к административной ответственности за совершение административного правонарушения на рынке акций Украины может быть привлечено как физическое, так и юридическое лицо. Данный факт подтверждается анализом специального законодательства Украины, регулирующего указанную сферу. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо внести изменения в действующий Кодекс Украины об административных правонарушениях, в соответствии с которыми будет четко определено, что субъектом административной ответственности может выступать как физическое, так и юридическое лицо. Важно также определить органы, которые будут уполномочены на-

лагать административные взыскания на юридические лица, а также порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, в частности, за правонарушения на рынке акций. Что касается взысканий, налагаемых на юридические лица, то они очень разнообразны по формулировкам в нормативных актах (поскольку параллельно в законодательстве, что регулирует рынок акций, употребляются два понятия, а именно: штраф и финансовая санкция), а не по своей юридической природе. Такое разнообразие скорее мешает, чем помогает эффективному функционированию системы административной ответственности юридических лиц. Именно поэтому, во избежание неоднозначности в применении санкций, считаем целесообразным, четко разграничить в действующем законодательстве меры административной ответственности, которые могут применяться к физическим и юридическим лицам за административные правонарушения на рынке акций.

Библиографический список:

1. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 51-56.
2. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.Т. Зима; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2001. 19 с. укр.
3. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. С. 896.
4. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. С. 351-352.
5. Демський Е.Ф., Ковальський В.С., Демський С.Е. До питання про відповідальність юридичних осіб // Вісник господарського судочинства. 2002. № 4. С. 168-176.
6. Зенькович Е.В. Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 190.
7. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в редакции от 15.01.2013) // СЗ РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до №51. С. 1122.
9. Лук'янець Д.М. До проблеми систематизації заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб // Підприємництво, господарство і право. 2005. №11. С. 12-16.
10. Лук'янець Д.М. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. 1999. № 11. С. 117-122.
11. Лук'янець Д.М. Юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності // Підприємництво, господарство і право. 2000. № 4. С. 55.
12. Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджені рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16 жовтня 2012 р. №1470 // Офіційний сайт Верховної Ради України. www.rada.gov.ua
13. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 року №448/96-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України. www.rada.gov.ua
14. Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики // Право України. 1999. № 9. С. 6-9.
15. Усенко Роман Анатолійович. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2007. С. 26.

References (transliteration):

1. Agapov A.B. Administrativnaya otvetstvennost': Uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2004. S. 51-56.

2. Administrativna vidpovidal'nist' yuridichnikh osib: Avtoref. dis... kand. yurid. nauk: 12.00.07 / O.T. Zima; Nats. yurid. akad. Ukraïni im. Ya.Mudrogo. Kh., 2001. 19 s. ukp.
3. Administrativne pravo Ukraïni: Pidruchnik / Za zag. red. S.V. Kivalova. Odesa: Yuridichna literatura, 2003. S. 896.
4. Administrativne pravo: Uchebnik / Pod red. L.L. Popova. S. 351-352.
5. Dems'kiy E.F., Koval's'kiy V.S., Dems'kiy S.E. Do pitannya pro vidpovidal'nist' yuridichnikh osib // Visnik gospodars'kogo sudochinstva. 2002. № 4. S. 168-176.
6. Zen'kovich E.V. Rynok tsennykh bumag: administrativno-pravovoe regulirovanie. M.:Volters Kluver, 2007. S.190
7. Luk'yanets' D.M. Do problemi sistematzatsii zakhodiv administrativnoi vidpovidal'nosti yuridichnikh osib // Pidpriemnitstvo, gospodarstvo i pravo. 2005. №11. S. 12-16.
8. Luk'yanets' D.M. Pro vinu yuridichnikh osib u sferi administrativnoi vidpovidal'nosti // Pravo Ukraïni. 1999. № 11. S. 117-122.
9. Luk'yanets' D.M. Yuridichni osobi yak sub'ekti administrativnoi vidpovidal'nosti // Pidpriemnitstvo, gospodarstvo i pravo. 2000. № 4. S. 55.
10. Pravila rozglyadu sprav pro porushennya vimog zakonodavstva na rinku tsinnikh paperiv ta zastosuvannya sanktsiy, zatverdzeni rishennyam Derzhavnoi komisii z tsinnikh paperiv ta fondovogo rinku vid 16 zhovtnya 2012 r. №1470 // Ofitsiyniy sayt Verkhovnoi Radi Ukraïni. www.rada.gov.ua
11. Pro derzhavne reguluyuvannya rinku tsinnikh paperiv v Ukraïni: Zakon Ukraïni vid 30 zhovtnya 1996 roku №448/96-VR // Ofitsiyniy sayt Verkhovnoi Radi Ukraïni. www.rada.gov.ua
12. Stefanyuk V., Golosnichenko I., Mikheenko M. Institut administrativnoi vidpovidal'nosti yuridichnikh osib: problemi teorii ta praktiki // Pravo Ukraïni. 1999. № 9. S. 6-9.
13. Usenko Roman Anatoliyovich. Finansovi sanktsii za administrativnim zakonodavstvom Ukraïni: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.07 / NAN Ukraïni; Institut derzhavi i prava im. V.M. Korets'kogo. K., 2007. S. 26.