

РЕЦЕНЗИЯ НА КОЛЛЕКТИВНУЮ МОНОГРАФИЮ «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ» / ПОД РЕД. М.А. ЛАПИНОЙ. – М.: ПОЛЕОТИП, 271 С.

Аннотация: Предметом рецензии являются правовые и организационные проблемы административной юрисдикции в финансовой сфере. Объектом рецензии являются общественные отношения возникающие в процессе реализации административной юрисдикционной деятельности в финансовой сфере. Соответствующее обстоятельство обусловило тенденцию «выхода» из поля правовой регламентации КоАП РФ санкций за правонарушения в финансовой сфере. В рецензии сделан вывод о том, что начало соответствующей сфере было положено в Налоговом кодексе РФ, часть 1 которого содержит большое количество составов правонарушений, дублирующих аналогичные, по сути, составы противоправных деяний, изложенных в КоАП РФ. Методологическую основу рецензии составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение), традиционно правовые методы, а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях. В рецензии сделан вывод о том, что монография является качественным научным исследованием, представляющим комплексное решение актуальных правовых проблем за счет концептуального обоснования административно-юрисдикционных правоотношений в финансовой сфере, выполнена на высоком научно-теоретическом и методологическом уровнях, представляет собой органическое сочетание новаторских доктринальной и прикладной концепций административной юрисдикции и может использоваться при проведении научных исследований в науке административного права и процесса.

Ключевые слова: финансы, юрисдикция, налог, банк, сбор, принуждение, процесс, рынок, бюджет, регулирование.

Коллективная монография «Административная юрисдикция в финансовой сфере» под редакцией доктора юридических наук, профессора М.А. Лапиной выполнена коллективом авторов Байтеряковым Р.Э., Карпухиным Д.В., Комиссаровой М.В., Лапиной М.А., Лохмановым Д.В., Меркушовой О.В. и посвящена исследованию проблем административной юрисдикции в налоговой, бюджетной, банковской сферах и на рынке ценных бумаг.

Актуальность проблемы исследования обусловлена тенденцией «разрастания» нормативных правовых актов, регламентирующих финансовую сферу, и, прежде всего, увеличения количества норм, устанавливающих меры государственного принуждения, по сути – санкции за противоправные деяния в налоговой, бюджетной, банковской сферах и на рынке ценных бумаг. Указанное обстоятельство обусловило тенденцию «выхода» из поля правовой регламентации КоАП РФ санкций за правонарушения в рассматриваемых сферах.

Начало этой тенденции было положено в Налоговом кодексе РФ, часть 1 которого содержит большое количество составов правонарушений, дублирующих аналогичные, по сути, составы противоправных деяний, изложенных в КоАП РФ. Тем не менее, сформулированные в НК РФ санкции идентичны санкциям, сформулированным в КоАП РФ.

По иному пути развивается бюджетное законодательство. В 2013 г. в Бюджетный кодекс РФ были внесены дополнения – статьи 306.4 – 306.8 БК РФ, содержащие составы правонарушений, аналогичные по сути статьям КоАП РФ, которые устанавливали специальные меры бюджетного принуждения, изложенные в статье 306.2 БК РФ. Содержание указанных мер в корне отличается от административных наказаний, изложенных в КоАП РФ.

Аналогичная ситуация сложилась в сфере регулирования государственных мер принуждения в банковской сфере и на рынке ценных бумаг. Некодифицированные нормативные акты – Закон «О

Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Закон «О банках и банковской деятельности», Закон «О рынке ценных бумаг», содержат самостоятельные составы правонарушений в указанных сферах и специальные меры государственного принуждения за их совершение. Последние не совпадают по содержанию с санкциями КоАП РФ.

Проиллюстрированные тенденции усложняют правоприменительную практику. Наличие мер государственного принуждения, содержащихся в отраслевом финансовом законодательстве, не учитывает имеющийся административно-процессуальный механизм их реализации. Применение специальных мер государственного принуждения, включая меры наказания, выйдя за рамки КоАП РФ, не отличается совершенством юридической техники. Процессуальные нормы рассредоточены в подзаконных нормативных актах – приказах субъектов административной юрисдикции, не учитывают прав заинтересованных лиц – участников процесса.

Таким образом, на повестке дня развития административного законодательства в финансовой сфере встал вопрос: «По какому пути пойдёт развитие материального и процессуального законодательства в финансовой сфере? По пути дальнейшего формирования «множественности административных правоприменительных процессов» или унификации действующих материальных и процессуальных норм посредством изменения юридической техники формулирования правовых предписаний, основной удельный вес которых будет сосредоточен в КоАП РФ?»

Объективный анализ развития законодательства в финансовой сфере склоняет чашу весов в пользу первого варианта, однако авторы настоящей монографии предлагают решение вопроса в пользу второго варианта решения проблемы. Авторы предлагают новый методологический подход к определению сущности административной юрисдикции и юридической техники структурирования санкций правовых норм, содержащихся в КоАП РФ, что позволяет им сформулировать принципиально новый доктринальный взгляд на пути развития административной юрисдикции в финансовой сфере.

В процессе написания монографии использован широкий круг правовых актов – 70 наименований и 128 научных работ – статей и монографий.

Логически завершённой и методологически обоснованной выглядит структура монографии, состоящей из введения, четырёх глав, заключения, списка использованных источников и приложе-

ний. В связи с тем, что в монографии значительное внимание уделено конкретным рекомендациям и предложениям по совершенствованию существующего законодательства Российской Федерации, регулирующего административно-юрисдикционную деятельность в финансовой сфере, обоснованным представляется структурирование приложений в табличном формате, который позволяет в наглядной и доступной форме проиллюстрировать формулировки действующих статей нормативных актов и предлагаемые изменения.

К несомненным теоретическим достоинствам монографии следует отнести развитие концепции административной юрисдикции, предложенной А.В. Кириным в монографии «Административно-деликтное право: Теория и законодательные основы» (М., 2012, 464 с.). Авторы предприняли смелый новаторский шаг, отказавшись от доминирующей в науке административного права и процесса интерпретации административной юрисдикции как совокупности процессуальных норм, регламентирующих правоприменительные административные производства. Рецензируемая монография основана на принципиально новой концепции административной юрисдикции как совокупности материальных и процессуальных норм, регламентирующих разрешение споров, реализацию санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения, рассматриваемых во внесудебном порядке (с. 9-10, с. 12, с. 181).

Из указанного теоретического вывода логично вытекает два вопроса: «Какое практическое значение имеет предложенная авторами интерпретация административной юрисдикции? Не останется ли авторская концепция административной юрисдикции сугубо доктринальным теоретическим положением, не имеющим прикладного значения?»

Анализ третьей главы монографии «Анализ состояния правового обеспечения административной юрисдикции в финансовой сфере на основе норм административного, финансового, бюджетного, налогового, банковского и иного отраслевого законодательства» показывает, что авторская концепция административной юрисдикции имеет не только теоретическое обоснование, но прикладное значение. Скрупулёзному правовому анализу подвергнуты материальные и процессуальные нормы, регламентирующие административную юрисдикцию в налоговой, финансовой сферах и на рынке ценных бумаг.

Наряду с сугубо научно-теоретическими изысканиями, изложенными в 1 главе «Понятие, содер-

жание, особенности и концептуальные вопросы развития административной юрисдикции в финансовой сфере» и сравнительно-правовым анализом субъектов и источников административной юрисдикции в финансовой сфере, содержащимся во 2 главе, в 3 главе авторы сопоставляют нормы КоАП РФ с нормами НК РФ, БК РФ, Закона «О банках и банковской деятельности», Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Закона «Об инвестиционных фондах», Закона «О рынке ценных бумаг» и выдвигают концепцию материальной корреляции, сущность которой заключается в изменении юридической техники формулировки санкций правовых предписаний, изложенных в статьях 15.14, 15.15, 15.15.1, 15.15.2, 15.15.3, 15.17 – 15.24.1, 15.29, 15.26 КоАП РФ (с. 229 – 248). Авторы предлагают дополнить санкции соответствующих норм КоАП РФ отсылками на соответствующие меры государственного принуждения, сформулированные в БК РФ, Законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Таким образом, по мнению авторского коллектива, удастся разрешить проблему дублирования составов административных правонарушений, сформулированных в КоАП РФ и правонарушений в бюджетной сфере, сформулированных в БК РФ; административных правонарушений в банковской сфере, зафиксированных в КоАП РФ и правонарушений в сфере банковских отношений, изложенных в Законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Следует отметить, что указанные сугубо прикладные предложения авторов имеют практическое значение, носят новаторский характер, но нуждаются в правотворческой и правоприменительной апробации, то есть необходимо внести соответствующие изменения в санкции корреспондирующихся правовых предписаний и проанализировать практику их реализации. Однако нельзя не отметить оригинальность методологического подхода авторов, отличающейся ясностью, логичностью и чёткостью сформулированных предложений, изложенных в 4 главе монографии.

Таким образом, авторскому коллективу монографии удалось органически соединить выдвинутую научно-теоретическую (доктринальную) концепцию административной юрисдикции с прикладной концепцией материальной корреляции. Результатом этого синтеза стал комплекс по своему оригинальных, беспрецедентных предложений по изменению санкций составов правонарушений, содержащихся в КоАП РФ и устанавливающих санк-

ции за деяния в банковской, финансовой сферах и на рынке ценных бумаг.

Наряду с указанными достоинствами следует отметить и ряд недостатков рецензируемого научного труда. Так, авторы предлагают в 4 главе монографии «Рекомендации и предложения по совершенствованию существующего законодательства Российской Федерации, регулирующего административно-юрисдикционную деятельность в финансовой сфере» целесообразным расширить перечень видов административных наказаний за нарушение законодательства Российской Федерации о рынке ценных бумаг и считают целесообразным распространить действие такого административного наказания как административное приостановление деятельности на деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг. По мысли авторов, указанную санкцию можно использовать как альтернативную санкцию в виде штрафа (ст.ст.15.18, 15.19, 15.21, 15.24.1, части 3,4, 11 и 12 статьи 15.29 КоАП РФ) (с.180).

С нашей точки зрения, следует учитывать мнение опрошенных практиков-правоприменителей, в соответствии с которым применение статей КоАП РФ в предлагаемой редакции, в частности, предусматривающей введение дополнительной ответственности, которой предлагается дополнить статью 51 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», приведет к обязательности применять дополнительный вид административной ответственности в императивном порядке. Вместе с тем, реализация применения мер принуждения, например, в виде приостановления деятельности профессионального участника финансового рынка не всегда целесообразно из-за угрозы причинения еще большего вреда неограниченному кругу клиентов данного профессионального участника. На практике чаще всего привлечение к административной ответственности не сочетается с применением мер принуждения, предусмотренных отраслевыми федеральными законами в финансовой сфере, так как зачастую к моменту принятия решения о вынесении постановления по делу об административном правонарушении применение мер принуждения уже нецелесообразно из-за устранения причин нарушения.

Кроме того, в монографии отсутствует анализ статей 15.26.1, 15.26.2, 15.38 главы 15 КоАП РФ, предусматривающих административную ответственность новых участников финансовых рынков. Данные статьи внесены в КоАП РФ Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 375-ФЗ «О

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вывод: Коллективная монография «Административная юрисдикция в финансовой сфере» под редакцией М.А. Лапиной является качественным научным исследованием, представляющим комплексное решение актуальных правовых проблем за счет концептуального обоснования административно-юрисдикционных правоотношений в финансовой сфере, выполнена на высоком научно-теоретическом и методологическом уровнях, представляет собой органическое сочетание новаторских доктринальной и прикладной концепций административной юрисдикции и может использоваться при проведении научных исследований в науке административного права и процесса.

стративно-юрисдикционных правоотношений в финансовой сфере, выполнена на высоком научно-теоретическом и методологическом уровнях, представляет собой органическое сочетание новаторских доктринальной и прикладной концепций административной юрисдикции и может использоваться при проведении научных исследований в науке административного права и процесса.

Библиография:

1. Киринов А.В. Административно-деликтное право: Теория и законодательные основы.-М.: Норма, Инфра-М., 2012. 464 с.
2. Куракин А.В. Административная деятельность полиции по противодействию правонарушениям в сфере экономики [Текст]: монография.-Домодедово: ВИПК МВД России, 2014. – 104 с.
3. Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса. Монография. М.: Финансовый университет, 2013. 140 с.
4. Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. 568 с.
5. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., Норма, Инфра-М, 2012. 480 с.
6. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд. Юридического института (Санкт-Петербург). 2002. 474 с.
7. Куракин А.В., Костенников М.В., Обыденов В.В. К вопросу о соотношении понятий «административный процесс» и «административная юрисдикция» в деятельности полиции // Полицейская деятельность. – 2014. – 2. – С. 179 – 190. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.2.11172.
8. Трегубова Е.В., Украинцева А.И. Администрирование налогового контроля в зарубежных государствах (организация, пределы осуществления, запреты и ограничения) // Административное и муниципальное право. – 2012. – 3. – С. 53 – 64.

References (transliterated):

1. Kirin A.V. Administrativno-deliktnoe pravo: Teoriya i zakonodatel'nye osnovy.-M.: Norma, Infra-M., 2012. 464 s.
2. Kurakin A.V. Administrativnaya deyatel'nost' politsii po protivodeistviyu pravonarusheniyam v sfere ekonomiki [Tekst]: monografiya.-Domodedovo: VIPK MVD Rossii, 2014. – 104 s.
3. Lapina M.A. Administrativnaya yurisdiksiya v sisteme administrativnogo protsesssa. Monografiya. M.: Finansovyi universitet, 2013. 140 s.
4. Salishcheva N.G. Izbrannoe. M.: RAP, 2011. 568 s.
5. Serkov P.P. Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody. M., Norma, Infra-M, 2012. 480 s.
6. Sorokin V.D. Administrativnyi protsess i administrativno-protsessual'noe pravo. SPb.: Izd. Yuridicheskogo instituta (Sankt-Peterburg). 2002. 474 s.
7. Kurakin A.V., Kostennikov M.V., Obydenov V.V. K voprosu o sootnoshenii ponyatii «administrativnyi protsess» i «administrativnaya yurisdiksiya» v deyatel'nosti politsii // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2014. – 2. – С. 179 – 190. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.2.11172.
8. Tregubova E.V., Ukraintseva A.I. Administrirovanie nalogovogo kontrolya v zarubezhnykh gosudarstvakh (organizatsiya, predely osushchestvleniya, zaprety i ogranicheniya) // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 3. – S. 53 – 64.