

1.2 НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ»

Лапина М.А.

О НЕОБХОДИМОСТИ СИСТЕМАТИЗАЦИИ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Нормы различных отраслей права, регулирующие общественные отношения в финансово-экономической сфере. Статья посвящена вопросам содержания и природы государственного принуждения, особенностям классификации мер административного принуждения как разновидности государственного принуждения. На примере бюджетного, банковского законодательства и законодательства о рынке ценных бумаг продемонстрировано отсутствие единой системы мер государственного принуждения в Российской Федерации. Необходима комплексная оптимизация системы мер государственного принуждения во всех сферах и областях публичного управления, включая финансовую сферу. При написании данной статьи использовались следующие научные методы: герменевтический метод, системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-правовой метод и другие методы, используемые при проведении правовых исследований. Такая оптимизация должна затрагивать всю систему российского законодательства. Имеется в виду не только отраслевое законодательство, которое содержит специфические меры государственного принуждения, свойственные конкретной отрасли управления, но и кодифицированное законодательство, которым установлены различные виды юридической ответственности и содержится система мер (видов) соответствующих наказаний (уголовных, административных, дисциплинарных и др.) за совершенные правонарушения. **Ключевые слова:** государственное принуждение, административное принуждение, бюджетные меры принуждения, специальные меры принуждения, банковская сфера, меры надзорного реагирования, рынок ценных бумаг, законодательство Российской Федерации, публичное управление, финансовая сфера.

Review. In her article Lapina examines provisions of different branches of law that regulate social relations in the financial and economic sphere. The article is devoted to the content and nature of state coercion and peculiarities of the classification of administrative enforcement measures as a form of state coercion. The example of budget, banking and securities market legislations demonstrated the lack of a unified system of measures of state coercion in the Russian Federation. The researcher emphasizes the need for the integrated improvement of the system of measures of state coercion in all spheres and areas of public administration including finances. In the process of writing this article the following methods were used: hermeneutical approach, systems approach, analysis and synthesis, induction and deduction, comparative law research and other methods that are usually used in legal research. According to the researcher, such improvement should involve the entire system of Russian legislation, i.e. not only sectoral legislation that contains field-specific measures of state coercion but also unified

laws that establish different kinds of legal responsibility and describe the system of associated measures (forms) of punishment (criminal, administrative, disciplinary, etc.) for violation of law.

Keywords: *financial sphere, public administration, securities market, legislation of the Russian Federation, banking sector, supervisory response measures, special enforcement measures, budget enforcement, administrative enforcement, government coercion.*

Система мер государственного принуждения в законодательстве Российской Федерации весьма обширна, противоречива и закреплена в многочисленных федеральных законах, в том числе кодифицированных (*Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс*). Меры государственного принуждения принято делить на административные, уголовные, гражданско-правовые, дисциплинарные и др.

По сути, каждая отрасль права имеет свои специфические меры государственного принуждения, применяемые при нарушении соответствующих норм (правил поведения), содержащихся в законах и подзаконных актах.

Не является исключением из этого правила и отрасль административного и административно-процессуального права.

Система мер административного принуждения, обеспечивающих необходимое упорядочивающее воздействие на участников общественных отношений в публичном управлении, в науке административного права не однозначна, имеются различные позиции учёных-административистов по их классификации.

Так, в классическом учебнике административного права Юрия Марковича Козлова выделяются три вида мер административного принуждения по их целевому назначению: административно-предупредительные меры; административно-пресекающие меры; административно-наказательные меры^[1, с. 350]. При этом меры административного предупреждения, как правило, не связаны «со случаями совершения каких-либо правонарушений» и содержат определенные ограничения и запреты для невластных субъектов административных правоотношений^[1, с. 361].

По этому вопросу имеются и другие точки зрения. Так, Д. Н. Бахрах предлагает следующую

классификацию мер административно-правового принуждения: меры пресечения, административно-восстановительные меры и меры взыскания (наказания)^[2, с. 440–449]. Учёный настаивает на том, что «принудительные меры применяются к тем, кто не выполняет обязанности, нарушает запреты, то есть совершает правонарушение»^[2, с. 447]. Ученые, оппонировавшие Д. Н. Бахраху, считают некорректным выделять в качестве самостоятельной меры административного принуждения административно-восстановительные меры, поскольку «восстановительные меры принудительного характера в административно-правовых актах не зафиксированы»^[3, с. 264–265]; «восстановление является разновидностью ответственности (причем ответственности перед тем, кому нанесен вред данным правонарушением) и предполагает прежде всего возмещение вреда (материального или морального) потерпевшей стороне..., не характерен для исконно публичных отраслей права — уголовного и административного, где ответственность наступает не перед тем, кому реально причинен вред, а перед государством»^[4].

Не всеми учеными-административистами признается и наличие самостоятельной разновидности административно-процессуальных мер в системе мер административного принуждения.

На примере финансовой сферы общественных отношений можно легко убедиться в наличии всех пяти возможных мер административного принуждения: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры административной ответственности; 4) меры административно-процессуального обеспечения; 5) меры восстановительного характера.

Важным аспектом в выявлении сущности административно-предупредительных мер является

гипотетическое отсутствие противоправного поведения невластных участников административно-правовых отношений. Меры административного (внесудебного) предупреждения весьма разнообразны и специфичны в зависимости от конкретной сферы (отрасли) отношений. К ним, в том числе, следует относить контроль и надзор.

Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», Федеральный закон «О национальной платежной системе» и др. содержат нормы, устанавливающие меры государственного принуждения.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации в действующей редакции (далее БК РФ) в соответствии с частью 2 статьи 306.2 предусматривает к участникам бюджетного процесса, совершившим правонарушения в бюджетной сфере, пять бюджетных мер государственного принуждения:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);
- передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Первые две из перечисленных мер можно отнести к государственно-принудительным мерам восстановительного (компенсационного) характера.

Третья мера — беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета, на наш взгляд, с одной стороны можно отнести к мере наказания и, по сути, представить в виде самостоятельной «бюджетной меры ответственности». В то же время она имеет и компенсационный характер для бюджетной системы России. Представляются весьма интересными по этому поводу рассуждения Д. Л. Комягина о том, что любое взыскание с участников бюджетного процесса, являющихся органами публичной власти, казенными учреждениями, функционирующими за счет средств бюджета и наделенными публичным имуществом, означает взыскание из бюджета в другой бюджет или даже в тот же бюджет. Автор верно рассуждает, что «видимость компенсационного характера бюджетные меры принуждения могут иметь только в том случае, если сузить взгляд только до интереса финансового органа». Российская Федерация является единым государством с единой финансовой системой, что неоднократно было подчеркнуто КС РФ. В своих рассуждениях профессор Д. Л. Комягин приходит к выводу, что «бюджетная ответственность представляет собой ответственность не просто без вины, но вовсе без отвечающего лица»^[5].

Четвертая мера бюджетная мера принуждения — приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций), по нашему мнению, носит пресекающий характер, так как направлена на принудительное прекращение противоправных действий нарушителя в момент их совершения.

И наконец, пятая мера — передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств, по нашему мнению, носит не только пресекающий характер (так как направлена на принудительное прекращение противоправных

действий нарушителя в момент совершения противоправных действий), но и в то же время может рассматриваться как мера процессуального характера, поскольку направлена на передачу части процессуальных полномочий от одного субъекта другому, что в конечном итоге призвано обеспечить пресечение правонарушения и привлечение виновного лица к административной или уголовной ответственности [См.: 6, С. 104–110].

Система специальных мер государственного принуждения в банковской сфере намного разнообразнее и обширнее. Так, в ранее действовавшей редакции статьи 74 Закона о Банке России содержались следующие виды мер: штраф, ограничение на проведение отдельных операций, запреты на осуществление отдельных банковских операций, на реорганизацию кредитных организаций, на открытие филиалов, назначение временной администрации, изменение обязательных нормативов, отзыв лицензии, а также требования: об устранении выявленных нарушений, осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, замене руководителей кредитной организации и осуществлении ее реорганизации.

В соответствии с внесенными Федеральным законом № 146-ФЗ изменениями из перечня мер было исключено право Банка России изменять в отношении кредитной организации установленные Банком России обязательные экономические нормативы деятельности. Ранее Банк России мог временно (на срок до 6 месяцев) изменить размер обязательных нормативов для конкретной кредитной организации, например, установив банку более жесткие пределы нормативов ликвидности.

Кроме того, перечень мер, содержащийся в статье 74 Закона о Банке России, был расширен и дополнен такими новыми мерами, как:

- ограничение размера компенсационных и (или) стимулирующих выплат лицам, перечень должностей которых указан в статье 60 Закона о Банке России, на срок до трех лет;
- запрет или ограничение на проведение кредитной организацией операций с головной

организацией банковской группы, головной организацией банковского холдинга, участниками банковской группы и холдинга, со связанными с ней лицом (лицами);

- ограничение на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада, заключаемых (продолжаемых) в период действия ограничения, в виде максимального значения процентной ставки, но не ниже двух третей ставки рефинансирования Банка России по банковским вкладам в рублях и не ниже ставки ЛИБОР по банковским вкладам в иностранной валюте на дату введения ограничения на срок до одного года;
- требование о соблюдении обязательных нормативов банковской группы;
- предписание об осуществлении мер, устраняющих нарушение кредитной организацией обязательных нормативов, связанное с совершением акционером (участником) сделки (сделок) с кредитной организацией, которая (которые) повлекла (повлекли) нарушение кредитной организацией обязательных нормативов.

Также в новой редакции ст. 74 Закона о Банке России установлена такая мера, как приостановление права голоса акционера (участника) кредитной организации на общем собрании акционеров (участников) кредитной организации, под которой понимается, что акции (доли) такого акционера (участника) кредитной организации голосующими не являются и не учитываются при определении кворума общего собрания акционеров (участников) кредитной организации.

Порядок применения Банком России мер имеет особенности и зависит от вида меры, применяемой в конкретном случае. Следует отметить, что элементы данного порядка частично определены в Законе о Банке России, а частично в нормативных актах Банка России, прежде всего, в Инструкции Банка России № 59. При этом в соответствии с КоАП РФ Банк России вправе применять административные санкции к кредитным организациям, в частности за на-

рушения законодательства о банках и банковской деятельности (статья 15.26 КоАП РФ).

Особенностью порядка применения Банком России мер, предусмотренного банковским законодательством, является его самостоятельный характер по сравнению с производством по делу об административном правонарушении, предусмотренным КоАП РФ.

Кроме того, Банк России, являясь регулятором рынка ценных бумаг, наделен широкими полномочиями по воздействию на данные отношения в целях защиты прав и законных интересов участников рынка ценных бумаг, физических и юридических лиц.

Следует отметить, что полномочия Банка России по применению мер надзорного реагирования в области рынка ценных бумаг предусмотрены одновременно и в законодательстве о рынке ценных бумаг и в законодательстве об административной ответственности. В этой связи, представляет научный интерес соотношение указанных норм, имеющее не только теоретическое, но и практическое значение.

Законодательством о рынке ценных бумаг предусмотрено, что Банк России вправе применять следующие виды мер:

- выдавать предписания:

- 1) об устранении нарушения требований;
- 2) о приведении добровольного, в том числе конкурирующего, или обязательного предложения в соответствие с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах»;

- 3) о продаже ценных бумаг и прекращении договоров, являющихся производными финансовыми инструментами.

Предписания Банка России являются обязательными для исполнения коммерческими и некоммерческими организациями и их должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами на территории Российской Федерации. Предписания Банка России выносятся по вопросам, предусмотренным Законом о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, другими федеральными законами, в целях прекращения

и предотвращения нарушений законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и о рынке ценных бумаг, а также по иным вопросам, отнесенным к компетенции Банка России. Предписания Банка России изменяются либо отменяются Банком России в связи с вступившим в законную силу решением суда либо по инициативе Банка России.

- требовать представления документов, необходимых для решения вопросов, находящихся в компетенции Банка России;
- вводить запрет на проведение всех или отдельных операций;
- вводить ограничение на проведение всех или отдельных операций;
- приостанавливать некоторые виды деятельности (действия лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг, эмиссию ценных бумаг эмитента);
- аннулировать лицензии профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- аннулировать квалификационные аттестаты физических лиц;
- отозвать разрешения на приобретение статуса саморегулируемой организации и др.

Авторским коллективом было проведено исследование, выполненное за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2014 г., в котором проанализированы виды мер, предусмотренные законодательством о рынке ценных бумаг. В результате чего был сделан вывод о том, что Банк России законодательством о рынке ценных бумаг наделяется широкими и гибкими полномочиями по применению мер и осуществлению своих надзорных полномочий [См.: 6, С. 163–168].

На примере бюджетного, банковского законодательства, законодательства о рынке ценных бумаг, сделаем вывод — существующие меры государственного принуждения, закрепленные в российском законодательстве, не только не упорядочены, но, как мы показали на примере бюджетной сферы, не соответствуют теоретическим понятиям, раскрывающим их суть в теории права, в административном и финансовом праве.

Необходима комплексная оптимизация системы мер государственного принуждения во всех сферах и областях публичного управления, включая финансовую сферу. Такая оптимизация должна затрагивать всю систему российского законодательства. Имеется в виду не только отраслевое законодательство, которое содержит специфические меры государствен-

ного принуждения, свойственные конкретной отрасли управления, но и кодифицированное законодательство, которым установлены различные виды юридической ответственности и содержится система мер (видов) соответствующих наказаний (уголовных, административных, дисциплинарных и др.) за совершенные правонарушения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. — М.: Юрист, 2005. — 554 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: издательство НОРМА, 2002. — 640 с.
3. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.
4. Цуран А. А. Проблемы классификации мер административно-правового принуждения // «Право и политика», 2007, N 11
5. Комягин Д. Л. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства — Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет», 2014, N 6 {КонсультантПлюс}
6. Административная юрисдикция в финансовой сфере: Монография / Под ред. М. А. Лапиной. — М.: Издательство «Палеотип», 2015

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Kozlov Yu. M. Administrativnoe pravo: Uchebnik. — M.: Yurist, 2005. — 554 s.
2. Bakhrakh D. N. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov. — M.: izdatel'stvo NORMA, 2002. — 640 s.
3. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A., Kozlov Yu. M. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: Uchebnik. M.: ZERTsALO, 1997.
4. Tsuran A. A. Problemy klassifikatsii mer administrativno-pravovogo prinuzhdeniya // 'Pravo i politika', 2007, N 11
5. Komyagin D. L. Otvetstvennost' za narusheniya byudzhethnogo zakonodatel'stva — Finansovyi vestnik: finansy, nalogi, strakhovanie, bukhgalterskii uchet, 2014, N 6 {Konsul'tantPlyus}
6. Administrativnaya yurisdiksiya v finansovoi sfere: Monografiya / Pod red. M. A. Lapinoi. — M.: Izdatel'stvo 'Paleotip', 2015