

# §4 АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Бондарь Е.О., Шурухнова Д.Н.

## ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ СТРАХОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Аннотация.** Особое внимание авторами уделяется вопросам, связанным с привлечением страховых организаций к административной ответственности за нарушение страхового законодательства по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ. Авторами также справедливо отмечено, что долгое время в судебной практике существовали различные подходы к пониманию, что следует считать нарушением условий лицензии. Объектом исследования авторы считают анализ понимания того, что считать нарушением лицензионных требований, вследствие чего может быть наложен административный штраф за несоблюдение лицензионных требований или отозвана лицензия. Авторами проанализирован, в основном, административно-императивный метод. Исходя из того, что нормы административного права определяют правила поведения в виде категорических предписаний, отступление от которых недопустимо, и в качестве основных средств властного воздействия административных органов на других участников административных правоотношений нормы административного права предусматривают такие средства, как издание обязательных для исполнения правовых актов, выдача обязательных для исполнения предписаний и указаний, совершение властно-распорядительных действий, применение мер административного принуждения. Именно при помощи этих средств и осуществляется текущая административно-публичная деятельность. В частности, решение административными органами таких текущих вопросов, возникающих у физических и юридических лиц, как получение лицензий и иных разрешений и т.п., осуществляется соответственно посредством издания этими органами правовых актов или совершения властно-распорядительных действий. Основными выводами проведенного исследования следует считать подробное освещение вопросов, связанных с привлечением к административной ответственности страховщика за нарушение страхового законодательства. Авторами достаточно подробно проанализированы судебные решения, в частности, Постановление Высшего Арбитражного Суда РФ № 13004/13 от 4 февраля 2014 года, не содержащее оговорку о возможности пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам. Авторы отмечают, что теперь нарушение страхового законодательства является нарушением страховщиком условий лицензии. Таким образом авторам удалось обосновать опровержение сложившейся практики нижестоящих судов в той части, которая прописывает, что нарушение договора ОСАГО влечет за собой именно гражданско-правовую ответственность, а не административную. Авторы, проанализировав выводы Президиума ВАС РФ, полагают, что привлечение к административной ответственности страховщика за нарушение страхового законодательства, при условии правильного толкования нижестоящими судами, приобретает первостепенное значение.

**Ключевые слова:** лицензирование, лицензия, лицензионная деятельность, страховая деятельность, лицензионные требования, административная ответственность, страховое законодательство, привлечение, нарушение, гражданско-правовая ответственность.

**Review.** The authors of the article pay special attention to the issues of administrative liability imposition on insurance agencies for the breach of insurance legislation according to clause 3, article 14.1. of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. The authors note that for a long time different approaches to the understanding of breach of license had existed in the judicial practice. The object of the research is the analysis of understanding of breach of license requirements which can lead to the imposition of an administrative fine for the violation of license requirements, or to the recall of a license. Mainly, the authors analyze the administrative-imperative method. Administrative norms determine the code of conduct in the form of categorical directions which can't be breached, and provide such measures of impact of administrative bodies on other participants of administrative relations as compulsory legal acts, directions and orders, executive actions, administrative coercive measures. The daily administrative-public activities are carried out

*by means of these measures. Particularly, the settlement of questions of licensing of physical persons and legal entities is carried out by means of issuing of legal acts or by means of executive actions of these bodies. The authors consider the problems of administrative liability imposition on the insurer for the breach of insurance legislation. The authors analyze the judicial practice, particularly, the Decision of the Supreme Court of Arbitration of the Russian Federation No 13004/13 of February 4, 2014 which doesn't contain the provision about the possibility to revise judicial acts according to new circumstances. The authors note that at present the insurance legislation violation is a breach of license conditions by the insurer. Thus the authors managed to substantiate the refutation of the existing practice of subordinate courts in the part which provides that the breach of the compulsory motor TPL insurance entails civil liability, but not the administrative one. Having analyzed the conclusions of the Presidium of the Supreme Court of Arbitration, the authors suppose that imposition of administrative liability on the insurer for the breach of insurance legislation, provided the correct interpretation by subordinate courts, is of a primary importance.*

**Keywords:** insurance legislation, administrative liability, licensing requirements, insurance activities, licensed activity, license, licensing, imposition, breach, civil liability.

Одним из институтов административного права России является институт лицензирования, который представляет собой деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования [1].

Лицензирование, являясь самым формализованным и наиболее жестким механизмом государственного регулирования, связанным с допуском предпринимателей к осуществлению различных видов деятельности, должно применяться только в тех случаях, когда невозможно в силу разных причин выделить определенные качества субъекта или объекта, в результате чего появляется риск нанесения ущерба при осуществлении деятельности широкому кругу третьих лиц [2].

В частности, назначение лицензионной деятельности видится в установлении государственного контроля за осуществлением отдельных видов деятельности, которые в силу своей специфики непосредственно связаны и при ненадлежащем осуществлении могут повлечь существенное причинение вреда наиболее значимым интересам государства и личности. Имея в наличии институт лицензирования, государство обладает реальной возможностью оказывать как непосредственное, так и опосредованное воздействие на все виды экономических отношений [3, с. 37].

Согласимся с профессором Агаповым А.Б. в том, что «лицензирование представляет собой наиболее действенный метод публичного санкционирования. Предписаниями ГК РФ регламентируются лишь отдельные лицензионные отношения в сфе-

рах рынка ценных бумаг, финансового, банковского дела и страхования (п.1 ст.149, ст.825, п.4 ст.845, ст. 846, 938). Права и обязанности лицензиатов и лицензирующих органов, публичные отношения, обусловленные проведением лицензионного контроля и применением санкций к нарушителю, определяются исключительно административным законодательством» [4, с. 527].

Лицензирование по своей правовой природе является мерой прямого административного воздействия на субъекты, осуществляющие лицензируемые виды деятельности.

Административно-правовые методы регулирования характеризуются наличием только прямых способов, приемов и действий, а также обязательным определением модели поведения и деятельности субъектов со стороны соответствующих управляющих органов государства. Выражается это, прежде всего, в том, что осуществление ряда видов предпринимательской деятельности без получения специального разрешения запрещено, т.е. получение лицензии является необходимым предписанием закона.

Лицензирование применяется только к тем субъектам, которые осуществляют определенные виды деятельности, подлежащие лицензированию. Цели введения лицензирования отдельных видов деятельности состоят в предотвращении ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности [5].

Отзыв лицензии – это самое нежелательное последствие нарушения законодательства для тех организаций, которые не вправе функционировать без специального разрешения. К числу последних относятся и страховые компании. Однако лицензирование страховой деятельности осуществляет-

ся по особым правилам, отличающимся от правил Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и не всегда четко сформулированным.

На практике это порождает ряд вопросов – в том числе о том, что считать нарушением лицензионных требований, вследствие которого может быть наложен административный штраф за несоблюдение лицензионных требований или отзыва лицензия.

Долгое время в судебной практике существовали различные подходы к пониманию, что следует считать нарушением условий лицензии. Так, по вопросу о несвоевременной выплате страховщиками страхового возмещения одни суды считали, что обстоятельства заключения договора страхования и его исполнения лицензиатом не относятся к лицензионным требованиям (условиям). Следовательно, если страховщик их не соблюдает, то он несет только гражданско-правовую ответственность [6].

В отношении нарушений условий лицензии некоторые суды признавали следующее:

- несоблюдение сроков рассмотрения заявления страхователя о досрочном прекращении договора ОСАГО;
  - несогласование со страхователем изменений условий договора (полиса) страхования жизни.
- По ряду судебных решений нарушением условий лицензии не является:
- несоблюдение срока рассмотрения заявления о выплате страхового возмещения;
  - заключение договора ОСАГО при отсутствии документов, подтверждающих прохождение техосмотра [7].

Переломным моментом для унификации судебной практики следует считать принятия 4 февраля 2014 года Высшим Арбитражным Судом РФ Постановления № 13004/13, которое не содержит оговорку о возможности пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам. ВАС РФ постановил, что нарушение страхового законодательства является нарушением страховщиком условий лицензии. Таким образом, ВАС РФ разрешил спор о возможности привлечения к административной ответственности страховщика, нарушившего сроки выплаты страхового возмещения по ОСАГО.

ВАС РФ разъяснил, что соблюдение страховщиками (в том числе страховыми компаниями) страхового законодательства является условием осуществления деятельности, предусмотренной лицензией на страхование. Если страховщик нарушает требования страхового законодательства (например, вовремя не выплачивает страховое возмещение), то ему грозит штраф на основании ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ (осуществление деятельности с нарушением условий лицензии). Максимальный

размер штрафа в этом случае для страховых компаний составляет 40 тыс. руб., а для предпринимателей – 4 тыс. руб.

Наряду с уплатой штрафа к страховщику применяются меры гражданско-правовой ответственности за нарушение договора страхования, поскольку применение гражданско-правовой ответственности не исключает возможности применения мер административного воздействия. В частности, в качестве компенсации за несвоевременную выплату страхового возмещения страховщик уплачивает неустойку.

Законодательное регулирование лицензирования страховой деятельности представляется довольно сложным. В соответствии с п. 11 ч. 2 ст. 1 закона о лицензировании его положения не распространяются на отношения по лицензированию страховой деятельности в связи с наличием специального правового регулирования. Основы последнего закреплены в ст. 32.6 Закона РФ от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Отдельного нормативного правового акта о лицензировании страховой деятельности, по аналогии с существующими в других сферах, не принято.

Закон об организации страхового дела не содержит понятия «лицензионные требования», определяя только требования к документам, представляемым соискателем для получения лицензии (ст. 32 закона об организации страхового дела). И тем более непонятно, что именно подразумевается под лицензионными требованиями: только требования, которым должен соответствовать субъект для получения лицензии, либо также требования к его последующей деятельности.

Пункт 5 ст. 30 закона об организации страхового дела закрепляет обязанности субъектов страхового дела, среди которых – соблюдение страхового законодательства. Однако, неясно, можно ли отнести выполнение, в частности, обязанностей по соблюдению страхового законодательства к соблюдению лицензионных условий.

Часть 3 ст. 8 закона о лицензировании относит к лицензионным требованиям наличие необходимых помещений и оборудования, работников соответствующей квалификации, системы производственного контроля и т.д. Важно также, что ч. 4 ст. 8 закона о лицензировании прямо запрещает рассматривать в качестве лицензионных требований требования о соблюдении законодательства в соответствующей сфере деятельности (к нему относится и страховое законодательство).

Поэтому долгое время суды эти нормы толковали следующим образом: обстоятельства заключения договора страхования и его исполнения лицензиатом не относятся к лицензионным

требованиям и условиям. Несоблюдение условий договора, подчеркивается в судебных решениях, влечет последствия гражданско-правового характера, а не применение мер административной ответственности.

Президиум же ВАС РФ отметил следующее. Под лицензией в п. 1 ст. 32 закона об организации страхового дела понимается специальное разрешение на осуществление страховой деятельности. Для ее получения соискатель обязан представить документы, подтверждающие соответствие его требованиям, установленным специальными законами о страховании – в том числе законом об ОСАГО.

Статья 21 закона об ОСАГО устанавливает специальные требования к страховщикам (например, членство в профессиональном объединении, внесение взноса в фонд текущих обязательств и т.п.). ВАС РФ обратил внимание и на основополагающий принцип страхования – возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потерпевших в установленных законом пределах (ст. 3 закона об ОСАГО), а также указал на обязанность производить страховые выплаты в срок (п. 2 ст. 13 закона об ОСАГО).

На основании этого Президиум ВАС РФ делает вывод: соблюдение страховщиком страхового законодательства является условием осуществления деятельности, предусмотренной лицензией на страхование. Дополнительных аргументов Суд не привел, обосновав свою точку зрения *«совокупным толкованием упомянутых норм»*.

Единственное, что аргументировал ВАС РФ – это невозможность применения в рассмотренном споре аналогии закона. Суд подчеркнул, что

применение норм права по аналогии возможно лишь тогда, когда спорные отношения прямо не урегулированы законодательством (ст. 6 ГК РФ, ч. 3 ст. 11 ГПК РФ), тогда как лицензионные требования к страхователю установлены ст. 32 закона об организации страхового дела и ст. 21 закона об ОСАГО.

Следует отметить, что позиция ВАС РФ по этому вопросу неоднозначна и спорна, но, тем не менее, ВАС РФ делает вывод о том, что нарушение страховщиком срока выплаты страхового возмещения образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ («Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)»).

ВАС РФ опроверг мнение нижестоящих судов о том, что нарушение договора ОСАГО влечет за собой именно гражданско-правовую ответственность, а не административную. Высший суд подчеркнул, что институт неустойки, предусмотренный гражданским законодательством, по своей природе является компенсацией за несвоевременную выплату страхового возмещения. Уплата ее не освобождает страховщика от публично-правовой ответственности, поскольку гражданско-правовая ответственность не исключает возможности применения мер административного воздействия.

Итак, проанализировав выводы Президиума ВАС РФ, полагаем, что привлечение к административной ответственности страховщика за нарушение страхового законодательства, при условии правильного толкования нижестоящими судами, приобретает первостепенное значение.

#### Библиография:

1. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О лицензировании отдельных видов деятельности»
2. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции»
3. Агапова М.А. Институт лицензирования в административном праве. Дис. на соик. уч. степени к.ю.н. Специальность: 12.00.14. М. 2005.
4. Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров/ А.Б. Агапов.-9-е изд., перераб. и доп.-М.: Издательство Юрайт, 2014
5. См.: ст. 2 Федерального закона от 4 мая 2011года N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"// СПС «Консультант Плюс»
6. См., например, Решение Арбитражного Суда г. Москвы от 12 марта 2014 года дело № А40-22280/2014./14-145-186 решение ЦБ ч 3 ст.14.1 отказ. (А75-1180.13)
7. СПС «КонсультантПлюс»: Аналитический обзор от 24 апреля 2014 года
8. Субанова Н.В. Административные правонарушения в сфере публичной разрешительной деятельности. // Административное и муниципальное право. – 2010. – 11. – С. 57 – 63.
9. Ножкина А.А. К вопросу об определении события, на случай наступления которого осуществляется страхование договорной ответственности // Право и политика. – 2014. – 4. – С. 512 – 520. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.4.11455.

#### References (transliterated):

1. Federal'nyi zakon ot 04.05.2011 № 99-FZ (red. ot 14.10.2014) «O litsenzirovanii otdel'nykh vidov deyatel'nosti»

2. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.06.2011 № 1021-r (red. ot 28.08.2012) «Ob utverzhdenii Kontseptsii snizheniya administrativnykh bar'erov i povysheniya dostupnosti gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug na 2011-2013 gody i Plana meropriyatii po realizatsii ukazannoi Kontseptsii»
3. Agapova M.A. Institut litsenzirovaniya v administrativnom prave. Dis. na soik. uch. stepeni k.yu.n. Spetsial'nost': 12.00.14. M. 2005.
4. Agapov A.B. Administrativnoe pravo: uchebnik dlya bakalavrov/ A.B. Agapov.-9-e izd., pererab. i dop.-M.: Izdatel'stvo Yurait, 2014
5. Sm.: st. 2 Federal'nogo zakona ot 4 maya 2011goda N 99-FZ "O litsenzirovanii otdel'nykh vidov deyatel'nosti"// SPS «Konsul'tant Plyus»
6. Sm., naprimer, Reshenie Arbitrazhnogo Suda g. Moskvy ot 12 marta 2014 goda delo № A40-22280/2014.//14-145-186 reshenie TsB ch 3 st.14.1 otkaz. (A75-1180.13)
7. SPS «Konsul'tantPlyus»: Analiticheskii obzor ot 24 aprelya 2014 goda
8. Subanova N.V. Administrativnye pravonarusheniya v sfere publichnoi razreshitel'noi deyatel'nosti. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 11. – С. 57 – 63.
9. Nozhkina A.A. K voprosu ob opredelenii sobytiya, na sluchai nastupleniya kotorogo osushchestvlyaetsya strakhovanie dogovornoj otvetstvennosti // Pravo i politika. – 2014. – 4. – С. 512 – 520. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.4.11455.