



Штрафные санкции за нарушение страхового законодательства: правовое регулирование и практика

Докладчик:

*Лилия Клоченко, к.ю.н. Генеральный директор
Юридическая Компания АКП Консалтинг*

Общество Страховых Юристов – 29 октября 2012



А. Предпосылки:

А.1. Реорганизация ФССН и присоединение его к ФСФР:

- передача полномочий в сфере регулирования страховой деятельности
- содержание и полнота переданных полномочий

А.2. Практика ФСФР применения штрафов за нарушение законодательства:

- об акционерных обществах
- за нарушение законодательства субъектами финансовых рынков (круг субъектов)

А.3. Формирование практики применения штрафов к субъектам страхового дела – стремление к унификации



Б. Наиболее часто применяемые основания:

Б.1. Статья 19.7.3 КоАП:

Непредставление информации в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков

Непредставление или нарушение порядка либо сроков представления в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков или его территориальный орган отчетов, уведомлений и иной информации, предусмотренной законодательством и необходимой для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление информации не в полном объеме и (или) недостоверной информации, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в ё размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок до одного года; на юридических лиц - от пятисот тысяч до семисот тысяч рублей.



Б. Наиболее часто применяемые основания:

Б.2. Статья 19.5 КоАП: Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль):

... 9. Невыполнение в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков или его территориального органа - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до семисот тысяч рублей

Б.3. Статья 15.27 КоАП: Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма



Б. Наиболее часто применяемые основания:

Б.4. Статья 14.1 КоАП: Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)

Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей

Применяется с учетом статьи 23.1 КоАП: Судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ... ст.14.1.



Б. Наиболее часто применяемые основания:

Б.5. Из нарушения законодательства об акционерных обществах:

Статья 15.19 КоАП: Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках

2. Нераскрытие или нарушение эмитентом, профессиональным участником рынка ценных бумаг, ..., порядка и сроков раскрытия информации, предусмотренной федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а равно раскрытие информации не в полном объеме, и (или) недостоверной информации, и (или) вводящей в заблуждение информации -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет; на юридических лиц - от семисот тысяч до одного миллиона рублей



В. Правовое регулирование:

В.1. Общие принципы права:

Санкции должны отвечать требованиям справедливости, должны быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния и причиненному им вреду

Неверное следование указанному принципу влечет: нарушение прав и законных интересов субъекта в виде неправомерного привлечения к административной ответственности и наложения административного штрафа



В. Правовое регулирование:

В.2. П. 2 Постановления Правительства РФ от 26 апреля 2011 г. N 326 "О некоторых вопросах деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере финансовых рынков" (Постановление Правительства РФ №326) основными функциями Федеральной службы по финансовым рынкам в сфере страховой деятельности (страхового дела) являются:

пп. 31) рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных в соответствии с [Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях](#) к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).



В. Правовое регулирование:

В.3. П. 5.4.23. Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 августа 2011 г. N 717 "О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации"):

Служба рассматривает дела об административных правонарушениях, отнесенные в соответствии с [Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях](#) к компетенции Службы, а также применяет меры ответственности, установленные административным законодательством



В. Правовое регулирование:

В.4. П.1 ст. 23.72 КоАП РФ к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела) относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1-3 статьи 15.27. КоАП РФ.

П.1 ст. 23.47 КоАП РФ к компетенции Федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, его территориальных органов относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 13.25, частью 1 статьи 14.4.1, статьями 14.24, 15.17-15.22, частями 1-10 статьи 15.23.1, статьей 15.24.1, частями 1-3 статьи 15.27 (в пределах своих полномочий), статьями 15.28-15.31, 15.35, частью 9 статьи 19.5, статьей 19.7.3 КоАП РФ.



В. Правовое регулирование:

В.5. Гл. 23 КоАП РФ устанавливает различную подведомственность административных дел органа, осуществляющего контроль и надзор в сфере страховой деятельности, и органов, уполномоченных в области финансовых рынков:

- ч. 1 ст. 23.47: федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков, его территориальные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 13.25, частью 1 статьи 14.4.1, статьями 14.24, 15.17-15.22, частями 1-10 статьи 15.23.1, статьей 15.24.1, частями 1-3 статьи 15.27 (в пределах своих полномочий), статьями 15.28-15.31, 15.35, частью 9 статьи 19.5, статьей 19.7.3 КоАП РФ.**
- ч. 1 ст. 23.72: федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела), рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1-3 статьи 15.27 (в пределах своих полномочий) КоАП РФ.**



В. Правовое регулирование:

В.6. Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации»:
присоединение ФССН к ФСФР. ФСФР были переданы функции присоединяемой Федеральной службы страхового надзора по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

Постановление Правительства РФ № 326: п. 1 Постановления
установлено, что Федеральная служба по финансовым рынкам, кроме функций, осуществляемых ею в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317 «Об утверждении Положения о ФСФР», осуществляет также функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).



В. Правовое регулирование:

В.7. П/п 31) п. 2 Постановления Правительства РФ № 326: одной из основных функций ФСФР в сфере страховой деятельности (страхового дела) является рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных в соответствии с КоАП РФ к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

Следовательно, при реализации ФСФР России полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела), ей подведомственны исключительно административные дела, указанные в части 1 статьи 23.72 КоАП РФ, т.е. дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1-3 статьи 15.27 (в пределах своих полномочий) КоАП РФ.



В. Правовое регулирование:

В.8. ФЗ от 9 февраля 2009 г. № 9-ФЗ «О внесении изменений в КоАП в части усиления административной ответственности за нарушение законодательства РФ об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах и Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» в части уточнения определения и конкретизации признаков манипулирования ценами на рынке ценных бумаг» КоАП РФ был дополнен ч. 9 ст. 19.5 и ст. 19.7.3.

Административная ответственность, предусмотренная ч. 9 ст.19.5 и ст. 19.7.3 КоАП РФ, **введена не за нарушение** страхового законодательства.

Цель Закона: «... в целях защиты прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»; «... усиление административной ответственности участников финансового рынка за нарушения требований федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов»

Предмет правового регулирования: «... административные правонарушения, совершаемые в области законодательства об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах».



В. Правовое регулирование:

В.9. Выводы:

- объектом административных правонарушений, установленных ч. 9 ст. 19.5 и ст. 19.7.3 КоАП РФ являются охраняемые государством правоотношения, регулируемые законодательством об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах (но никак не правоотношения, регулируемые страховым или иным законодательством);

- субъектами административных правонарушений, установленных ч. 9 ст. 19.5 и ст. 19.7.3 КоАП РФ, являются исключительно участники правоотношений, регулируемых законодательством об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах.

Примечание: В соответствии со структурой и содержанием действующего законодательства РФ, в частности, с учетом наличия специального Закона о страховании, законодательство об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных 15 фондах не является страховым законодательством.



В. Правовое регулирование:

В.10. Выводы:

Согласно ст. 1.1. КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях

Согласно ст. 1.6 КоАП РФ до внесения соответствующих изменений непосредственно в КоАП РФ ни Президент РФ, ни Правительство РФ и уж тем более ни ФСФР России не вправе вводить административную ответственность указами, постановлениями или иными актами, не предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.



В. Правовое регулирование:

В.11 Выводы:

Факт наделения ФСФР России полномочиями органа страхового надзора не означает автоматическое распространение административной ответственности, предусмотренной ч. 9 ст. 19.5. и ст. 19.7.3 КоАП, на субъектов страхового дела в части ответственности за нарушения субъектами финансовых рынков порядка либо сроков представления в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков или его территориальный орган отчетов, уведомлений и иной информации, предусмотренной законодательством.



В. Правовое регулирование:

В.12.1. Выводы:

В т.ч. согласно новой редакции Положения о ФСФР России, применение мер административной ответственности к субъектам страхового дела (за исключением предусмотренных частями 1-3 статьи 15.27. КоАП РФ) не закреплено и не отнесено к компетенции Службы.

До внесения соответствующих изменений в КоАП РФ, в Положение о ФСФР России и в другие нормативно правовые акты, ст. ст. 19.7.3 и 19.5 КоАП РФ должны применяться исключительно за нарушение законодательства РФ об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах, как это и подразумевал законодатель, вводя в действие.



В. Правовое регулирование:

В.12.2. Выводы:

До внесения в КоАП РФ соответствующих изменений о введении административной ответственности за нарушение субъектами страхового дела страхового законодательства ФСФР России должны применяться санкции, установленные до присоединения ФССН к ФСФР России.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.7.3 КоАП РФ и другими статьями КоАП РФ, за исключением предусмотренных частями 1-3 статьи 15.27. КоАП РФ, в отношении субъектов страхового дела не входит в компетенцию Федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, его территориальных органов.



В. Правовое регулирование:

В.13. Прочие доводы и основания:

Штраф является ограничением права, а право любого субъекта согласно пункту 3 статьи 55 Конституции РФ может быть ограничено только федеральным законом

В ЗобОСД: не содержится нормы о том, что к субъекту страхового дела может быть применена такая мера наказания (санкция) как штраф. При этом в Законе о страховании четко прописаны последствия нарушения субъектом страхового дела страхового законодательства.



В. Правовое регулирование:

В.13.2. Прочие доводы и основания:

Ст. 32.6 ЗобОСД: порядок выдачи предписаний субъектам страхового дела - при выявлении нарушения страхового законодательства субъекту страхового дела органом страхового надзора дается предписание об устранении нарушения.

Предписание дается, в частности в случае нарушения субъектом страхового дела установленных требований о представлении в орган страхового надзора и (или) его территориальный орган установленной отчетности (п. 4 ч. 2 ст. 32.6. ЗобОСД).



В. Правовое регулирование:

В.13.3. Прочие доводы и основания:

Ст. 28 ЗобОСД: Страховщики составляют отчетность, необходимую для осуществления контроля и надзора в сфере страховой деятельности.

Такой отчетностью являются Отчеты о фин. показателях (п.п.1-6 ч. 2 ст. 28 ЗобОСД), Отчет о составе акционеров (участников) страховой организации по форме №1-У (п. 7 ч. 2 ст. 28 ЗобОСД) и др.

Страховщики обязаны составлять отчетность в порядке надзора по формам и в порядке, которые установлены органом страхового надзора по согласованию с органом страхового регулирования, и представлять эту отчетность в орган страхового надзора.



В. Правовое регулирование:

В.13.3. Прочие доводы и основания:

Именно Законом о страховании регулируются отношения между лицами, осуществляющими виды деятельности в сфере страхового дела, или с их участием, отношения по осуществлению государственного надзора за деятельностью субъектов страхового дела, а также иные отношения, связанные с организацией страхового дела.

П. 4 ч. 2 ст. 32.6. ЗобОСД прямо предусмотрена единственная мера ответственности субъектов страхового дела за нарушение страхового законодательства в части нарушения установленных требований о представлении в орган страхового надзора и (или) его территориальный орган установленной отчетности – это выдача предписания органом страхового надзора, полномочия на выставление которого были переданы ФСФР России Постановлением Правительства РФ N 326.



В. Правовое регулирование:

В.13.4. Прочие доводы и основания:

Согласно п/п 1), 5) и 6) пункта 2 Постановления Правительства РФ N 326, кроме функций по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1-3 ст. 15.27 КоАП РФ (в пределах своих полномочий), на ФСФР России были также возложены и другие основные функции в сфере страхового дела, в том числе:

- - по контролю и надзору за соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства;**
- - получению, обработке и анализу отчетности и иных сведений, предоставляемых субъектами страхового дела;**
- - выдаче в соответствии с законодательством Российской Федерации предписаний субъектам страхового дела при выявлении нарушений ими страхового законодательства.**



В. Правовое регулирование:

В.13.4. Прочие доводы и основания:

Ни ЗобОСД, ни в Постановление №326 органу страхового надзора - ФСФР России не предоставлено право выбора выдавать или не выдавать предписание, равно как и заменять предписание штрафом.

Орган страхового надзора обязан применить такую меру ответственности, которая предусмотрена законом, регулирующим именно страховую деятельность - Законом о страховании, т.е. выдать предписание субъекту страхового дела при выявлении нарушения субъектом страхового дела страхового законодательства.



В. Правовое регулирование:

В.13.5. Прочие доводы и основания:

Согласно п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, право может быть ограничено *только федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.*

Штраф является ограничением права, при этом Закон о страховании не закрепляет возможность/право органа страхового надзора ограничивать субъектов страхового дела в правах в виде наложения на них административных штрафов.



В. Правовое регулирование:

В.13.6. Прочие доводы и основания:

Указ Президента от 04.03.2011 года №270: ФСФР России преданы функции Росстрахнадзора по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

Согласно ч. 2 ст. 22.3 КоАП РФ в случае преобразования, иной реорганизации либо переподчинения указанных в [главе 23](#) КоАП РФ или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов до внесения в КоАП РФ или в закон субъекта Российской Федерации соответствующих изменений и дополнений [подведомственные им дела об административных правонарушениях](#) рассматривают орган, учреждение, их структурные подразделения или территориальные органы, которым переданы указанные функции.



Г. Правоприменительная практика:

Г.1. Наиболее часто практикуемые сценарии защиты:

- **недоказанность правонарушения**
- **малозначительность**
- **отсутствие компетенции**



Г. Правоприменительная практика:

Г.2.1. Малозначительность:

Постановление Пленума ВС от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП" (пункт 21):

- 1) малозначительным является деяние, хотя формально и содержащее признаки административного правонарушения, но с учетом характера правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда, и тяжести наступивших последствий не представляющие существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений;
- 2) если будет установлена малозначительность правонарушения - судья вправе освободить виновное лицо от ответственности и ограничиться устным замечанием, о чем должно быть указано в постановлении о прекращении производства по делу.



Г. Правоприменительная практика:

Г.2.2. Малозначительность:

Постановление Пленум ВАС РФ от 2 июня 2004 г. N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" ([пункт 17](#)):

1) установив при рассмотрении дела о привлечении к административной ответственности *малозначительность правонарушения*, суд, руководствуясь [частью 2 ст. 206](#) АПК РФ и [статьей 2.9](#) КоАП РФ, принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа, *освобождая от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения, и ограничивается устным замечанием, о чем указывается в резолютивной части решения.*



Г. Правоприменительная практика:

Г.2.3. Малозначительность:

2) Если же малозначительность правонарушения будет установлена в ходе рассмотрения дела об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности, суд, руководствуясь [частью 2 ст. 211](#) АПК РФ и [статьей 2.9](#) КоАП РФ, принимает решение о признании этого постановления незаконным и о его отмене.

3) При квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Данные обстоятельства в силу [ч. 2](#) и [3 ст. 4.1](#) КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.