

На правах рукописи

ЗАЦЕПИНА ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВНА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В
СФЕРЕ МИКРОФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва - 2017

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

- Научный руководитель:** **Батяева Альбина Рамазановна**
кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры административного и
финансового права Юридического института
РУДН
- Официальные оппоненты:** **Агапов Андрей Борисович**
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры административного права и
процесса Московского государственного
юридического университета имени О. Е. Кутафина
- Павлов Дмитрий Михайлович**
кандидат юридических наук, Врид заместителя
начальника договорно-правового отдела войсковой
части 71557
- Ведущая организация:** **Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»**

Защита состоится «25» октября 2017г. в 16.30 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 Зал заседаний Учёного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Электронная версия автореферата диссертации размещена на сайте ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: <http://dissovet.rudn.ru> «17» июня 2017 г.

Автореферат разослан «___» сентября 2017 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Наличие очевидных изъянов предоставления финансовых услуг населению наряду с социально-экономическими предпосылками совершенствования микрофинансовой деятельности содействовали развитию института микрофинансирования и деятельности микрофинансовых организаций. С момента создания в середине 70-х годов прошлого века профессором Мухаммедом Юнусом банка Грамин, основной концепцией которого было кредитование малоимущих граждан, институт микрофинансирования был адаптирован финансовыми системами развивающихся стран и стал значимым атрибутом мировой экономики, в то же время являясь и основным инструментом сдерживания бедности.

Федеральный закон от 2 июля 2010 года № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»¹ следует признать фундаментальным этапом в деле создания и развития целостной системы микрофинансовой деятельности в России. Базовым законом о микрофинансировании установлены правовой статус микрофинансовых организаций, а также система нормативных требований и ограничений. Законодательная регламентация микрофинансовой деятельности содействовала значительному увеличению количества микрофинансовых организаций в масштабах всего финансового рынка: по официальным данным, на середину 2011 года было зарегистрировано 192 микрофинансовых организации, однако на 31 декабря 2014 года их численность составляла уже 4 289².

Изначально особая роль в государственном регулировании деятельности микрофинансовых организаций была отведена Федеральной службе по финансовым рынкам. Нестабильность нормативно-правового регулирования в сфере микрофинансовой деятельности и, прежде всего, многочисленные коррективы Базового закона непосредственно сказались на организационной системе управления. Наделение Банка России полномочиями упразднённой Федеральной службы по финансовым рынкам явилось значимым этапом реорганизации системы административно-правового регулирования деятельности микрофинансовых организаций³. На Банк России были возложены функции мегарегулятора финансовых рынков; к его ведению были отнесены значимые юрисдикционные полномочия по регулированию деятельности микрофинансовых и микрокредитных компаний, контролю за соблюдением ими экономических нормативов, надзору за исполнением требований нормативных правовых актов, в том

¹ СЗ РФ. 2010. № 27 ст. 3435. Далее также Базовый закон либо Базовый закон о микрофинансировании.

² URL: <http://vkk-journal.ru/chislo-mikrofinansovyih-organizatsiy-velichilos-v-5-raz/>.

³ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть I) ст. 4084.

числе полномочия в сфере возбуждения дела об административном правонарушении, рассмотрения указанного дела, а также вынесения соответствующего постановления.

Значимые изменения, произошедшие за последний год в системе административно-правового регулирования в сфере микрофинансовой деятельности, содействовали перераспределению полномочий публичного контроля, отнесенного к ведению Банка России, предусматривая обязательное вхождение микрофинансовых и микрокредитных компаний в состав саморегулируемых организаций в сфере финансовых рынков в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»⁴.

Особую значимость в системе мер административно-правового регулирования приобретает совершенствование юрисдикционной деятельности Банка России, а именно четкое определение в Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) составов административных правонарушений, рассмотрение которых отнесено к его ведению, применяемых им мер административного пресечения и иных властных действий, осуществляемых Банком России. Насущная проблема заключена в разграничении юрисдикционных полномочий Банка России и судов, при этом в КоАП РФ, а также в ведомственных актах Банка России необходима дифференциация наиболее значимых юрисдикционных процедур, связанных с вынесением постановлений о назначении административного наказания.

Востребованность четкого и эффективного административно-правового регулирования наряду с необходимостью решения насущных проблем регламентации деятельности микрофинансовых организаций предопределили выбор темы диссертационного исследования и обусловили её актуальность.

Степень научной разработанности темы исследования. Несомненный вклад в исследование понятия и сущности административной ответственности, производства по делам об административных правонарушениях внесли А. Б. Агапов, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, И. И. Веремеенко, А. С. Дугенец, Л. А. Калинина, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, П. И. Кононов, Г. А. Кузьмичева, А. Е. Лунев, В. М. Манохин, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, А. В. Самойленко, Ю. Н. Стариков, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, Н. Ю. Хаманева, О. А. Ястребов и др.

Отдельным аспектам административной ответственности в финансовой сфере посвящены исследования А. В. Гончарова, Е. С. Емельяновой, С. Ю. Журавлевой, Н. С. Макаровой, Е. В. Морозова, А. В. Передернина, И. Д. Старовиковой, О. О. Томилина, Е. В. Шевченко, Е. В. Шеховцева и других.

Изучению публичного статуса Банка России и его юрисдикционных полномочий было уделено должное внимание в работах А. Г. Братко, Я. А.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). ст. 4349. Далее также Базовый закон о саморегулируемых организациях или Федеральный закон от 13 июля 2007 г. № 223-ФЗ.

Гейвандова, А. Г. Гузнова, С. А. Голубева, Л. Г. Ефимовой, А. А. Колачкова, В. С. Минина, О. М. Олейник, Е. Н. Пастушенко, Т. Э. Рождественской и других.

Проблемы формирования и совершенствования правового регулирования микрофинансовой деятельности рассматривались в трудах А. Б. Абышевой, И. О. Буряковой, Р. Г. Гриба, М. В. Мамута, Т. В. Тагировой и других.

Отмечая разработанность отдельных аспектов диссертационной проблематики, в частности, вопросов понятия «административная ответственность» и «административное правонарушение», сущности микрофинансирования, приходится констатировать отсутствие научных работ, посвящённых комплексному исследованию административно-правового регулирования деятельности микрофинансовых организаций. Существующие теоретические изыскания в сфере микрофинансирования посвящены ее финансово-экономическим атрибутам. Указанные обстоятельства обуславливают необходимость проведения системного исследования административно-правового регулирования в сфере микрофинансовой деятельности.

Цель диссертации заключена в разработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование административно-правового регулирования в сфере микрофинансовой деятельности. Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих **задач**:

- определить особенности нормативно-правового регулирования микрофинансовой деятельности;
- выявить специфику правового статуса Банка России как органа, к ведению которого отнесено регулирование, контроль и надзор за деятельностью микрофинансовых организаций;
- исследовать существо и предназначение юрисдикционной деятельности Банка России в сфере микрофинансирования;
- определить содержание и особенности административных отношений в микрофинансовой сфере;
- провести исследование специфики административной ответственности за правонарушения микрофинансовых организаций;
- проанализировать судебную практику и правоприменительную деятельность Банка России по разрешению споров, обусловленных привлечением к административной ответственности за нарушения законодательства о микрофинансовой деятельности;
- конкретизировать проблемы административно-правового регулирования деятельности микрофинансовых и микрокредитных компаний;
- сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в сфере микрофинансовой деятельности.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе административно-правового регулирования микрофинансовой деятельности.

Предметом диссертационного исследования являются нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность микрокредитных и микрофинансовых компаний; правоприменительная деятельность органов исполнительной власти и Банка России; судебная практика; научные труды по общей теории государства и права, конституционному, административному, гражданскому, финансовому праву; информационно-справочные базы данных и аналитические материалы.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (анализ, синтез, сравнение, классификация, описание, аналогия, обобщение, ограничение, индукция, дедукция) и частнонаучные (формально-догматический, сравнительно-правовой, системно-структурный, юридического толкования, историко-правовой, теоретико-прогностический) методы познания.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих специалистов в области административного права таких, как Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, Ю. Н. Старилов, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, Н. Ю. Хаманева и других.

При подготовке диссертации использовалась научная и учебная литература, посвященная вопросам становления и развития микрофинансирования, роли и функциям Банка России как контрольно-надзорного органа в сфере микрофинансовой деятельности, это работы А. Б. Абышевой, А. Г. Братко, И. О. Буряковой, Я. А. Гейвандова, Р. Г. Гриба, А. Г. Гузнова, Л. Г. Ефимовой, М. В. Мамута, В. С. Минина, О. М. Олейник, Е. Н. Пастушенко, Т. Э. Рождественской, Т. В. Тагировой и других.

Правовой основой диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации, КоАП РФ, федеральные законы, нормативно-правовые акты Банка России, ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти, базовые и внутренние стандарты саморегулируемых организаций в сфере микрофинансовой деятельности.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили материалы судебной практики Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, федеральных арбитражных судов и судов общей юрисдикции. В работе также использовалась информация, опубликованная в средствах массовой информации, статистические данные и аналитические материалы Счётной палаты, Банка России, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Федеральной антимонопольной службы.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой комплексное научное исследование административно-правового регулирования микрофинансовой деятельности; в ней впервые обосновываются особенности административных отношений в сфере

микрофинансирования, определены контрольные, надзорные, юрисдикционные полномочия Банка России, в том числе обусловленные применением мер административного пресечения. Проанализированы составы административных правонарушений, субъектами которых выступают микрофинансовые организации, рассмотрен правовой статус микрокредитных и микрофинансовых компаний. В диссертации обобщены и систематизированы основные подходы к вопросу об определении понятия и сущности административной ответственности, проанализирована специфика административной ответственности за нарушения законодательства РФ о микрофинансовой деятельности. Исследованы особенности административно-правовой регламентации деятельности саморегулируемых организаций в сфере микрофинансирования, определена специфика утверждаемых ими локальных нормативно-правовых актов, прежде всего, базовых и внутренних стандартов. Комплексный подход, примененный в процессе исследования, способствовал выявлению недостатков правового регулирования и разработке конкретных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию административно-правового регулирования в микрофинансовой сфере.

Научной новизной обладают общие выводы диссертационного исследования, сформулированные в **положениях, выносимых на защиту**:

1. Обоснование нецелесообразности расширения ведомственными нормативными актами Банка России юрисдикционных полномочий, отнесённых к его ведению, в частности, по составлению протоколов об административных правонарушениях. Применительно к деятельности Банка России в отличие от ч. 1, ст. 23.74 и п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ установлены иные правила, в соответствии с которыми этот орган самостоятельно дополняет перечень составов административных правонарушений и тем самым неправомерно расширяет свои юрисдикционные полномочия⁵.

2. Выявлена необходимость четкой правовой регламентации административных процедур осуществления контроля и надзора Банком России за деятельностью микрофинансовых организаций. Федеральным законом от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶ предусмотрено, что его положения не распространяются на порядок организации и проведения проверок Банком России, прежде всего, применительно к банковскому и страховому надзору, валютному контролю, контролю на финансовых рынках, однако прямое указание на сферу микрофинансирования в законе отсутствует⁷.

⁵ В соответствии с Указанием Банка России от 04.03.2014 г. № 3207-У Банк России отнес к своему ведению составление протоколов об административных правонарушениях, установленных ст. 17.7, 17.9 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

⁶ СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). ст. 6249.

⁷ См. ч. 3, 3.1. ст. 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

3. Обоснование расширительного истолкования разрешительной деятельности в сфере микрофинансирования, включающей в себя ведение Банком России реестров микрофинансовых организаций и саморегулируемых организаций. В отличие от иных аналогичных публичных отношений, возникающих, как правило, непосредственно после завершения лицензионных, регистрационных и иных публичных процедур, разрешительные отношения в сфере микрофинансовой деятельности возникают в контексте общего публичного санкционирования, в соответствии с которым разрешительная деятельность как таковая опосредована различными административными процедурами, среди которых процедуры включения микрофинансовых организаций и саморегулируемых организаций в реестр и исключения из реестра.

4. Необходима чёткая юридическая формализация любого правонарушения в сфере микрофинансирования, в том числе и в случаях так называемых «квазиделиктов», к которым в соответствии с абз. 4 п. 1.8 Инструкции от 24 апреля 2014 г. № 151-И⁸ Банк России относит действие или бездействие микрофинансовой организации и ее должностных лиц, способное оказать негативное влияние на финансовое состояние организации-нарушителя и создающее предпосылки для возникновения нарушений в дальнейшем.

5. Выявлена необходимость устранения изъянов правовой регламентации, предусмотренной Базовым законом о микрофинансовой деятельности, в соответствии с которым Банк России проводит надзорные мероприятия за деятельностью микрокредитных компаний только в случае, если они не являются членами саморегулируемой организации, при этом вступление в состав саморегулируемой организации для всех микрофинансовых и микрокредитных компаний является обязательным⁹.

6. В сфере микрофинансовой деятельности необоснованно расширены бланкетные методы правовой регламентации. Нормативно-правовое регулирование опосредовано ведомственными актами Банка России, Счётной палаты, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу, но не федеральными законами¹⁰. Очевидна нецелесообразность

⁸ Инструкция Банка России от 24 апреля 2014 г. № 151-И «О порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // Вестник Банка России. 2014. № 68.

⁹ См. ч. 1 ст. 7.2 Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

¹⁰ См. соответственно Приказ Минфина России от 24 июня 2016 г. № 217 «Об утверждении Положения о Департаменте финансовой политики»; Приказ Минфина России от 25 мая 2016 г. № 181 «Об утверждении Положения о Правовом департаменте Министерства финансов Российской Федерации», Приказ Министерства экономического развития РФ от 25 марта 2015 г. № 167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства», Инструкция Банка России от 24 апреля 2014 г. № 151-И «О порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и

подобных методов правовой регламентации, поскольку нормативно-правовое регулирование, представляя собой разновидность правоограничительной деятельности, может быть установлено только федеральным законом.

7. Обоснован вывод о совершенствовании методов законодательной регламентации деятельности микрофинансовых организаций, сопряженной с получением субсидий из средств федерального и регионального бюджетов. В этих случаях микрофинансовые организации становятся такими же субъектами бюджетного контроля, как и федеральные органы исполнительной власти, что необходимо указать, прежде всего, в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации»¹¹.

8. В отношении базовых стандартов саморегулируемых организаций в сфере микрофинансовой деятельности должны применяться административные процедуры государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, как это предусмотрено ныне действующими публичными процедурами применительно к нормативно-правовым актам Банка России. В связи с этим необходимо устранить очевидные коллизии законодательства¹², согласно которому базовые стандарты саморегулируемых организаций в сфере микрофинансовой деятельности, утверждаемые Банком России, не подлежат государственной регистрации. В процессе регистрационных процедур Минюст РФ контролирует легитимность и правомерность ведомственного нормативно-правового акта, тем самым обеспечивая позитивную правоприменительную деятельность.

9. Обоснована необходимость определения в законодательстве о микрофинансовой деятельности, прежде всего, в Базовом законе о саморегулируемых организациях пределов локального нормативно-правового регулирования, отнесённого к ведению саморегулируемых организаций. Применение саморегулируемыми организациями мер административного пресечения и публичных санкций сопряжено с прямыми или опосредованными ограничениями прав организации-нарушителя и может быть установлено только федеральным законом.

10. Обоснована необходимость регламентации временных параметров исполнения обязанностей, просрочка которых влечёт за собой административную ответственность, установленную ч. 2 ст. 15.26¹ КоАП РФ. Информационные обязанности организаций применительно к предоставлению документированной информации Банку России регулируются КоАП РФ либо нормами и правилами, установленными диспозициями его соответствующих предписаний.

11. Отмечена некорректность наименования статьи 15.26¹ КоАП РФ, так как административная ответственность за нарушение собственно

саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)».

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 14. ст. 1649.

¹² В соответствии с ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» базовые стандарты не подлежат государственной регистрации.

законодательства о микрофинансовой деятельности, установлена только частями 1–4 указанной статьи, деликтные отношения, определенные диспозициями частей 5–6 регулируются соответственно законодательством о потребительском кредите и кредитных историях.

12. Обоснована необходимость отнесения к субъектам административного правонарушения, предусмотренного ч. 6 ст. 14.3 КоАП РФ за нарушение законодательства о рекламе, также и микрокредитных и микрофинансовых компаний, участвующих в сфере микрофинансирования наряду с кредитными организациями.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что полученные в результате исследования выводы и сформулированные в работе предложения восполняют пробелы теории административного права и могут быть учтены при внесении изменений и дополнений в КоАП РФ и законодательство о микрофинансовой деятельности. Практическая направленность исследования позволяет применить полученные выводы в деятельности Банка России и федеральных органов исполнительной власти. Теоретические выводы диссертационного исследования могут стать основой при разработке курсов, подготовке программ и учебно-методических пособий по проблемам административно-правового регулирования в сфере микрофинансовой деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные идеи, теоретические положения и выводы, а также практические рекомендации нашли свое отражение в ряде публикаций автора и озвучены в его выступлениях и докладах на научных конференциях.

Основные теоретические положения и выводы диссертации были обсуждены и получили одобрение на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из пяти параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень её научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи, излагается методологическая, теоретическая и нормативная база проведённых изысканий, обосновывается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указывается практическая и теоретическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации его результатов.

В *первой главе диссертационного исследования «Основы административно-правового регулирования микрофинансовой деятельности»* приводится общая характеристика административно-правовой регламентации микрофинансовой деятельности в России,

определяется специфика нормативно-правового регулирования, систематизируются административные отношения, возникающие в сфере микрофинансирования, раскрываются основные полномочия Банка России по регулированию, контролю и надзору за деятельностью микрофинансовых и микрокредитных компаний.

В первом параграфе «Нормативно-правовое регулирование микрофинансовой деятельности» дается описание основных подходов к определению дефиниции «микрофинансирование», отмечаются особенности микрофинансовой деятельности в России, а также приводится структура и характеристика нормативно-правовых актов, регламентирующих указанную сферу.

Правовая сущность микрофинансирования в соответствии с Базовым законом определяется исключительно посредством ее предмета, опосредованно указывая на целевую, функциональную составляющую микрофинансовой деятельности, которая сводится только к предоставлению микрозаймов на условиях, предусмотренных договором, в сумме, не превышающей законодательно установленный предельный размер обязательств заёмщика перед займодавцем по основному долгу.

Специфика нормативно-правового регулирования микрофинансовой деятельности во многом обусловлена глобальными изменениями в рассматриваемой сфере, прежде всего, наделением Банка России полномочиями по регулированию, контролю и надзору за деятельностью микрофинансовых и микрокредитных компаний, а также юрисдикционными полномочиями, учреждением института саморегулирования. Правовая регламентация в сфере деятельности микрофинансовых и микрокредитных компаний включает в себя акты различной юридической силы:

- федеральные законодательные акты, в том числе и кодифицированные, а также постановления Правительства РФ и указы Президента РФ;
- подзаконные нормативные правовые акты, включающие в себя ведомственные нормативно-правовые акты Банка России и федеральных органов исполнительной власти;
- локальные нормативные правовые акты, принимаемые саморегулируемыми организациями, а также микрофинансовыми и микрокредитными компаниями.

Вместе с тем в процессе исследования выявлены существенные изъяны ведомственного нормативно-правового регулирования в сфере деятельности микрофинансовых организаций, отнесённого к ведению Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы по финансовому мониторингу. В работе показано очевидное противоречие методов правовой регламентации, осуществляемой в соответствии с конкретными административными потребностями, и методов правового регулирования, предусмотренных статутными актами органов исполнительной власти. Во-первых, нормативно-правовое регулирование,

всегда сопряженное с установлением общеобязательных норм и правил, представляет собой разновидность правоограничительной деятельности и соответственно может быть установлено только федеральным законом. Во-вторых, соответствующие юрисдикционные полномочия осуществляются фактически, несмотря на отсутствие надлежащих правовых оснований, т.е. они непосредственно не предусмотрены положением об органе исполнительной власти.

Учреждение института саморегулирования в сфере микрофинансовой деятельности и, прежде всего, введение в обиход правоприменения локальных нормативно-правовых актов саморегулируемых организаций, а именно: базовых и внутренних стандартов, свидетельствуют о несомненных изменениях методов публично-правовой регламентации. В работе отмечается специфика функционирования микрофинансовых организаций, обусловленная особенностями системного построения, а именно: организационной соподчинённостью микрофинансовых и саморегулируемых организаций, в соответствии с которой различаются общеобязательные локальные акты, принимаемые саморегулируемыми организациями и адресованные конкретной микрофинансовой и микрокредитной компании, либо обязательные для применения всеми входящими в её состав юридическими лицами.

В отношении базовых стандартов должны применяться административные процедуры государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, как это уже предусмотрено ныне действующим публичными процедурами применительно к нормативно-правовым актам Банка России. Правовые акты, устанавливающие базовые стандарты, распространяются на всю сферу микрофинансовой деятельности, предназначены для применения не только микрофинансовыми и микрокредитными компаниями, независимо от их организационно-правовой формы, но и саморегулируемыми организациями, и не относятся в буквальном толковании к локальным нормативным актам. Базовые стандарты, утверждаемые Банком России, имеют все атрибутивные свойства ведомственного нормативно-правового акта, наряду с принимаемыми Банком России указаниями, положениями, инструкциями. В работе делается вывод, что государственную регистрацию базовых стандартов не следует рассматривать в качестве избыточной административной процедуры, напротив она представляет собой дополнительную правовую гарантию легитимной деятельности всех субъектов микрофинансирования, в том числе, и Банка России.

Должное внимание в параграфе первом главы первой уделено обоснованию избыточности методов регулирования, опосредованных введением внутренними стандартами саморегулируемых организаций мер административного пресечения, а также санкций в виде корпоративного штрафа. Меры принуждения, обусловленные нарушением требований базовых и внутренних стандартов, во всяком случае, сопряжены с прямыми

или опосредованными ограничениями прав нарушителей и могут быть установлены только федеральным законом.

Применительно к специфике локальных нормативно-правовых в сфере микрофинансовой деятельности выявлены особенности, обусловленные отнесением микрофинансовых организаций к числу юридических лиц, на которых распространяется сфера действия Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма». Необходимость разработки и утверждения в каждой микрофинансовой и микрокредитной компании особых документов, регулирующих правила внутреннего контроля, порядок назначения специальных должностных лиц, ответственных за реализацию указанных правил, и квалификационные требования к ним, регламентирована непосредственно федеральным и ведомственным законодательством.

Во втором параграфе «Административно-правовые отношения в сфере микрофинансирования» даётся классификация и характеристика основных административных отношений, возникающих в сфере микрофинансовой деятельности.

Отмечено, что регистрационные процедуры микрофинансовых организаций, в отличие от иных аналогичных процедур, взаимообусловлены и опосредованы последующими видами публичной регламентации, преимущественно разрешительной деятельностью, отнесённой к исключительному ведению Банка России. Юридический факт государственной регистрации микрофинансовой организации в качестве юридического лица влечёт за собой правоприменительные последствия только в случае включения их в соответствующий реестр, ведение которого отнесено к компетенции Банка России. Это, в свою очередь, предопределило наличие в сфере микрофинансовой деятельности разрешительных административно-правовых отношений. Регистрационные и разрешительные процедуры рассматриваются в совокупности как соответствие юридического лица установленным законодательным требованиям на занятие определёнными видами деятельности, а также как основание возникновения целевой правоспособности микрофинансовых организаций.

В диссертационной работе обосновано наличие специальных административно-правовых отношений в сфере микрофинансовой деятельности, обусловленных предоставлением микрокредитным и микрофинансовым компаниям субсидий, - бюджетных отношений, возникающих по согласованию или непосредственному участию органов исполнительной власти, а именно Министерства экономического развития РФ, и иных публичных органов, прежде всего, Счётной палаты РФ. Административно-правовые отношения в указанных случаях опосредованы властными полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования, а также полномочиями в сфере бюджетного контроля, отнесёнными к исключительному ведению Счётной палаты (её территориальных органов).

Применительно к реализации Федеральной антимонопольной службой контрольных полномочий указывается на необходимость отнесения к субъектам административного правонарушения, предусмотренного ч. 6 ст. 14.3 КоАП РФ за нарушение законодательства о рекламе, также и микрокредитных, и микрофинансовых компаний, участвующих в сфере микрофинансирования наряду с кредитными организациями. В рамках деятельности микрофинансовых и микрокредитных компаний, обусловленной предоставлением денежных средств в виде займов, распространение неполной информации о финансовых услугах в условиях очевидной правовой неосведомлённости граждан влечёт за собой причинение имущественного ущерба, морального и репутационного вреда.

В третьем параграфе «Публичные полномочия Банка России в регулировании микрофинансовой деятельности» раскрыты основные функции административно-правовой регламентации, возложенные на Банк России в сфере микрофинансирования: к его компетенции отнесены ведение реестра микрофинансовых и саморегулируемых организаций, нормативно-правовое регулирование, осуществление контроля и надзора, полномочия по применению санкций, установленных Базовым законом, а также административных наказаний в соответствии с КоАП РФ.

Должное внимание в диссертации уделено обоснованию правового статуса Банка России как особого публичного органа, хотя и не входящего в систему исполнительной власти, но наделённого значимыми распорядительными полномочиями в сфере осуществления государственной денежно-кредитной политики.

В диссертации аргументирована необходимость чёткой юридической формализации любого правонарушения, выявляемого Банком России в результате осуществления контроля и надзора применительно к микрофинансовым и саморегулируемым организациям, в том числе и в случаях так называемых, «квазиделиктов», к которым относятся действия и бездействия, не являющиеся правонарушениями, но оказывающие негативное воздействие на финансовое состояние юридического лица, в отношении которого проводится выездная или камеральная проверка. В данном случае Банк России обязан реализовать свои юрисдикционные полномочия, установленные КоАП РФ, т.е. инициировать процедуру квалификации административного правонарушения, либо применять иные правоограничительные меры, установленные федеральным законом.

Властные полномочия Банка России опосредованы вынесением им предписаний, которые, прежде всего, преследуют только превентивную цель, а именно: устранение выявленных нарушений, и представляет собой меру административного пресечения, принимаемую на административной (внесудебной) основе. Однако в ряде случаев предписания Банка России устанавливают существенные обременения хозяйственной деятельности организации-нарушителя и представляют собой особую разновидность корпоративных санкций, предусмотренных за совершение правонарушений.

Применение Банком России публичных санкций к правонарушителю обусловлено его основополагающими полномочиями, а именно: полномочиями ведения реестра субъектов микрофинансовой деятельности – микрофинансовых и саморегулируемых организаций. Санкции в виде исключения из реестра соответствующей организации-нарушителя влекут за собой полное прекращение правомочий субъекта микрофинансовой деятельности.

Применительно к компетенции Банка России в сфере микрофинансовой деятельности особо значимой является проблема разграничения юрисдикционных полномочий Банка России, судов и иных органов административной юрисдикции, прежде всего, органов исполнительной власти. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере микрофинансирования, прежде всего, в части вынесения постановления о назначении административного штрафа отнесено к ведению не только Банка России, но и органов исполнительной власти, прежде всего, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. В этой связи предлагается отнести к исключительному ведению Банка России все юрисдикционные полномочия в сфере административно-деликтной деятельности, предшествующие вынесению постановления о назначении административного наказания микрофинансовым организациям.

Насущная проблема заключена в разграничении юрисдикционных полномочий Банка России и судов. Обоснована целесообразность ограничения юрисдикционных полномочий Банка России в сфере микрофинансовой деятельности осуществлением всех административных процедур, предшествующих вынесению постановления о назначении административного наказания, тогда как все последующие процессуальные действия, прежде всего, обусловленные вынесением указанного постановления должны быть отнесены к исключительному ведению судей. Расширение прерогатив судебной власти в данном случае несомненно будет содействовать обеспечению должной защиты юрисдикционных прав микрофинансовых организаций, а также надлежащему правовому регулированию в сфере микрофинансовой деятельности в целом.

Должная квалификация административных правонарушений, рассмотрение которых отнесено к ведению Банка России, имеет не только теоретическую, но и практическую значимость. Вместе с тем, в работе доказано, что юрисдикционные полномочия Банка России, отнесённые к его ведению, прежде всего, по составлению протоколов об административных правонарушениях в настоящее время необоснованно расширены ведомственными нормативными актами Банка России. Применительно к деятельности Банка России в отличие от ч. 1, ст. 23.74 и п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ установлены иные правила, в соответствии с которыми этот орган самостоятельно дополняет перечень составов административных правонарушений. В частности, Указанием от 4 марта 2014 г. № 3207-У «О

перечне должностных лиц Банка России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» Банк России отнёс к своему ведению составление протоколов по административным правонарушениям, установленным ст. 17.7, 17.9 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Характерно, что Министерство юстиции РФ в процессе государственной регистрации указанного нормативно-правового акта Банка России не выявило никаких коллизий с действующим законодательством. Очевидно, что Банк России, как и любой юрисдикционный орган, вправе осуществлять только отдельные процессуальные действия в тех случаях, когда это прямо предусмотрено КоАП РФ (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ), однако он не уполномочен наделять себя дополнительными функциями, в том числе он не вправе относить к своему ведению рассмотрение дел об административных правонарушениях помимо тех из них, которые непосредственно установлены ч. 1 ст. 23.74 и п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

Во второй главе «Административная ответственность за правонарушения в сфере микрофинансирования» приводится общая характеристика понятия «административная ответственность», раскрывается специфика административной ответственности применительно к нарушениям законодательства в сфере микрофинансовой деятельности, выявляются особенности составов административных правонарушений.

В первом параграфе «Теоретические постулаты административной ответственности» рассматриваются научные воззрения, характеризующие административную ответственность в сфере микрофинансирования.

Юридическая формализация понятия и сущности административной ответственности традиционно находится в числе ведущих, стержневых проблем науки административного права. Дается характеристика основных подходов по проблеме атрибутивных свойств административной ответственности, обосновывается, какой аспект, объективный или субъективный, доминирует в её содержании. В ходе исследования обоснована нецелесообразность отождествления административного наказания с публичной санкцией, поскольку указанное не соответствует действующей правовой доктрине с присущим ей принципом соразмерности наказания совершенному противоправному деянию. В отличие от всех иных видов юридической ответственности административная ответственность обладает некоторыми присущими исключительно ей особенностями, а именно: наличием системы административных наказаний, включающих в себя федеральные и региональные наказания, мерами административного пресечения, избирательным применением презумпции невиновности, формализацией субъективных и объективных критериев квалификации вины организации.

Нормы об административной ответственности образуют самостоятельный институт административного права, правовое регулирование которого осуществляется КоАП РФ и принимаемыми в

соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Действующая редакция КоАП РФ содержит ограничительное истолкование понятия законодательства об административных правонарушениях, в соответствии с которым иные нормативные правовые акты, помимо КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях, в систему законодательства об административных правонарушениях включаться не могут (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ).

Нарушения законодательства о микрофинансовой деятельности отнесены законодателем к административным правонарушениям в сфере финансов и предусмотрены главой 15 КоАП РФ. Указывая на ограничительное истолкование финансовой сферы, при котором принимается во внимание исключительно глава 15 КоАП РФ, обосновано, что данный подход недостаточно точно отражает её специфику и предназначение. Во-первых, понятие «правонарушение в области финансов» является более пространным по содержанию, чем понятие «правонарушение в области налогов и сборов»: данные термины соотносятся между собой как род и вид. Во-вторых, общественные отношения, урегулированные нормами главы 15 КоАП РФ, выходят за рамки её наименования. Помимо правонарушений в области финансов, налогов и сборов, страхования и рынка ценных бумаг, глава 15 КоАП РФ включает в себя также правонарушения в области бюджетного законодательства, валютного регулирования и контроля, деятельности банков и иных кредитных организаций. Деликтные отношения, обусловленные нарушениями таможенных правил, хотя и относимые по своей правовой природе к финансовой сфере, включены законодателем в главу 16 КоАП РФ исключительно для целей квалификации таможенных правонарушений.

В соответствии с ч. 1 – 6 ст. 15.26¹ КоАП РФ в качестве административного наказания, применяемого к микрофинансовым организациям за нарушения законодательства о микрофинансовой деятельности, установлен административный штраф. Применение мер ответственности за правонарушения в сфере микрофинансовой деятельности плюралистично в своей основе и предусматривает использование различных правовых санкций. Меры административной ответственности, предусмотренные КоАП РФ, при наличии соответствующих оснований могут применяться одновременно с иными мерами принуждения за совершенные правонарушения в сфере микрофинансирования. Прежде всего, это касается правомочий саморегулируемых организаций самостоятельно определять размер мер принуждения за несоблюдение микрофинансовыми и микрокредитными компаниями требований базовых и внутренних стандартов.

Очевидно, что меры административной ответственности за правонарушения в сфере микрофинансирования, представляют собой действенный механизм в системе публично-правовой регламентации

деятельности микрофинансовых и микрокредитных компаний. При этом возможность применения помимо предусмотренных КоАП РФ иных видов принуждения (в том числе и штрафных санкций), в частности, установленных внутренними стандартами саморегулируемых организаций, не содействуют надлежащему правовому регулированию. Единство применяемых мер административного принуждения к микрофинансовым организациям может быть опосредовано исключительно КоАП РФ.

Во втором параграфе «Административные правонарушения микрокредитных и микрофинансовых компаний» даётся характеристика основным административным правонарушениям, совершаемым микрофинансовыми организациями, раскрываются особенности составов административных правонарушений в сфере микрофинансирования.

Обосновывается некорректность формулировки наименования ст. 15.26¹ КоАП РФ, а именно: административная ответственность за нарушение собственно законодательства о микрофинансовой деятельности вопреки наименованию указанной статьи, установлена только частями 1 – 4, деликтные отношения, определённые диспозициями частей 5 – 6 регулируются соответственно законодательством о потребительском кредите (займе) и кредитных историях. Учитывая изложенное, с целью единства подходов в установлении наименований статей КоАП РФ в работе предложено внести изменения в название ст. 15.26¹ КоАП РФ, изложив его в следующей редакции: «нарушение микрофинансовыми организациями законодательства Российской Федерации».

Применительно к административным правонарушениям, установленным в ст. 15.26¹ КоАП РФ, корпоративным субъектом административных правонарушений являются только микрокредитные и микрофинансовые компании, саморегулируемые организации, действующие в сфере микрофинансовой деятельности, не относятся к рассматриваемым субъектам. Специфика субъектного состава отдельных административных правонарушений в сфере микрофинансовой деятельности выражается также в том, что субъектами правонарушений могут быть только должностные лица частноправовых организаций.

В рассматриваемых отношениях в сфере микрофинансовой деятельности субъективная сторона предполагает наличие умышленной вины применительно к неисполнению обязанностей, установленных ч. 1, 4, 5 ст. 15.26¹ КоАП РФ и соответствующими предписаниями Базового закона о микрофинансовой деятельности. Квалификация вины в форме неосторожности возможна только при совершении правонарушений, установленных ч. 2, 3, 6 ст. 15.26¹ КоАП РФ. Объективная сторона установлена диспозициями ч. 1 – 6 ст. 15.26¹ КоАП РФ и квалифицируется как противоправное бездействие в случаях, предусмотренных ч. 2, 6 ст. 15.26¹ КоАП РФ, а применительно к ч. 1, 4, 5 ст. 15.26¹ КоАП РФ возникающие деликтные отношения предполагают определение признаков противоправного действия.

В работе отмечена необходимость регламентации временных параметров исполнения микрофинансовыми организациями обязанностей, просрочка которых влечёт за собой административную ответственность, установленную ч. 2 ст. 15.26¹ КоАП РФ. Информационные обязанности организаций применительно к предоставлению документированной информации Банку России, как правило, регулируются КоАП РФ либо нормами и правилами, установленными диспозициями его соответствующих предписаний. В этой связи необходимо предусмотреть в п. 2 ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» конкретные сроки исполнения обязанности микрофинансовых организаций по размещению копии правил предоставления микрозаймов в месте, доступном для обозрения и ознакомления с ними любого заинтересованного лица, и в сети Интернет.

Подчёркивается, что в соответствии с частями 1 – 6 статьи 15.26¹ КоАП РФ, устанавливающими административную ответственность за правонарушения в сфере микрофинансовой деятельности, предусмотрена возможность применения единственной санкции в виде административного штрафа. Общность властных процедур усматривается в процессе исчисления размера административного штрафа: применительно ко всем составам административных правонарушений, рассмотрение которых отнесено к ведению Банка России административный штраф исчисляется на основе фиксированной денежной суммы, установленной санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, иные критерии исчисления размера административного штрафа в сфере микрофинансовой деятельности не применяются. Предельные размеры штрафных санкций как для должностных, так и для юридических лиц установлены ч. 1 ст. 15.26¹ КоАП РФ, и предусматривают максимальный размер административного штрафа в сумме до пятидесяти и трёхсот тысяч рублей соответственно.

В **заклучении** отмечается важность и актуальность темы исследования, обращается внимание на необходимость законодательных изменений в административно-правовом регулировании микрофинансирования. Также обозначается ряд проблемных вопросов публичной регламентации деятельности микрофинансовых и микрокредитных компаний, прежде всего, возникших в связи с введением института саморегулирования.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Зацепина Е. М. О понятии административной ответственности за правонарушения в области финансов // Право и государство: теория и практика. 2009. № 2 (50). С. 87-89. 0,35 п.л.

2. Зацепина Е. М. Проблемы совершенствования правового регулирования административной ответственности за правонарушения в области финансов // Право и государство: теория и практика. 2011. № 2 (74). С. 70-74. 0,58 п.л.

3. Зацепина Е. М. Административное правонарушение в области финансов: понятие и признаки // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 71-74. 0,46 п.л.

4. Зацепина Е. М. Правовая регламентация деятельности саморегулируемых организаций в сфере микрофинансирования // Административное право и практика администрирования. 2017. № 1. С. 1-8. 0,92 п.л.

5. Зацепина Е. М. К вопросу об административной ответственности за нарушение законодательства о микрофинансовой деятельности // Административное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 1-7. 0,8 п.л.

6. Зацепина Е. М. Административно-правовая регламентация деятельности микрофинансовых организаций // Административное право и практика администрирования, 2017 № 2. С. 1-9. 1,04 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

7. Батяева А. Р., **Зацепина Е. М.**, Шмелева С. В. О некоторых концептуальных характеристиках административной ответственности в финансовой сфере // Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики / сборник тезисов по материалам Международной научно-практической конференции, посвящённой 100-летию со дня основания Южного федерального университета – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета. 2015. Т.1. С. 158-161. (0,48 п.л., личный вклад – 0,16 п.л.).

ЗАЦЕПИНА ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВНА**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ
МИКРОФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Диссертация представляет собой комплексное научное исследование административно-правового регулирования микрофинансовой деятельности; в ней впервые осуществлена характеристика административных отношений в сфере микрофинансирования, определены контрольные и надзорные, юрисдикционные полномочия Банка России. Конкретизированы составы административных правонарушений, субъектами которых выступают микрофинансовые организации, рассмотрен правовой статус микрокредитных и микрофинансовых компаний. В диссертации проанализированы отличительные черты административной ответственности за нарушение законодательства РФ о микрофинансировании. Исследованы особенности административно-правовой регламентации деятельности саморегулируемых организаций в микрофинансовой сфере, определена специфика утверждаемых ими локальных нормативно-правовых актов, а именно: базовых и внутренних стандартов. Особое внимание уделено разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере микрофинансовой деятельности.

ZATSEPINA EKATERINA MIKHAILOVNA**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF MICROFINANCE
ACTIVITIES**

The dissertation is a comprehensive scientific study of the administrative and legal regulation of microfinance activities; it is the first implemented feature of administrative relations in the field of microfinance, defines control and supervisory, jurisdictional powers of the Bank of Russia. The compositions of administrative offenses whose subjects are microfinance organizations are specified, the legal status of microcredit and microfinance companies is examined. The dissertation analyzes the distinctive features of administrative responsibility for violating the Russian law on microfinance. The peculiarities of the administrative and legal regulation of the activities of self-regulating organizations in the microfinance sphere are investigated, the specificity of the local regulatory and legal acts approved by them, namely, basic and internal standards, is determined. Particular attention is paid to the development of specific

recommendations for improving administrative and legal regulation in the field of microfinance activities.