
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, КАСАЮЩИХСЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ И РАСКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

С.А. Иващенко

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются вопросы привлечения к ответственности лиц за нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг. Представление и раскрытие информации — необходимый институт, призванный сделать деятельность юридических лиц подконтрольной их участникам, обеспечивающий осуществление государственной функции по контролю и надзору на рынке ценных бумаг. Особенно важно получение достоверной и полной информации для потенциальных инвесторов, которые на основании именно этой информации принимают решение об участии на рынке ценных бумаг. Таким образом, существующая административная ответственность призвана обеспечить полноту и достоверность, правильность и своевременность предоставления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг.

Ключевые слова: административная ответственность, раскрытие информации, представление информации, рынок ценных бумаг, представление недостоверной информации.

Необходимость закрепления административной ответственности за нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг, вызвана, в первую очередь, проблемой обеспечения защиты прав инвесторов и акционеров. Сложно представить себе положение акционера компании, который не может законным способом получить информацию о деятельности (текущей или предшествующей) общества, правами на ценные бумаги которого он владеет.

Во-вторых, существует предусмотренная законодательством обязанность предоставления информации юридическим лицом в соответствующие органы исполнительной власти. Представление обществом полной и достоверной информации в федеральный орган исполнительной власти в области ценных бумаг необходимо для обеспечения возможности надлежащего контроля и надзора за его деятельностью со стороны государства. За нарушение данной обязанности также предусмотрена административная ответственность.

По разным подсчетам, до 40% правонарушений на рынке ценных бумаг совершаются именно в связи с непредставлением информации. Неудивительно,

что законодателем уделено особое внимание регулированию отношений, возникающих в процессе раскрытия информации.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее по тексту — КоАП РФ) существует ряд статей, предусматривающих ответственность за нарушение требований законодательства в области раскрытия информации на рынке ценных бумаг.

Во-первых, это ст. 15.19 КоАП РФ, которая так и называется — «Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг».

Часть 1 ст. 15.19 КоАП РФ звучит следующим образом: «Непредставление или нарушение эмитентом, профессиональным участником рынка ценных бумаг, акционерным инвестиционным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда либо специализированным депозитарием акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда порядка и сроков представления информации (уведомлений), предусмотренной (предусмотренных) федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а равно представление информации не в полном объеме, и (или) недостоверной информации, и (или) вводящей в заблуждение информации, за исключением случаев, предусмотренных статьей 19.7.3 настоящего Кодекса, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок до одного года; на юридических лиц — от пятисот тысяч до семисот тысяч рублей».

Таким образом, состав данного административного правонарушения обладает следующими особенностями.

Субъектный состав по данной части настоящей статьи КоАП РФ ограничен следующими лицами: эмитент (лицо, которое выпустило или обязано выпустить ценные бумаги), профессиональный участник рынка ценных бумаг (лицо, обладающее соответствующей лицензией), акционерный инвестиционный фонд, управляющая компания акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда, специализированный депозитарий акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда.

Как видно из гипотезы данной статьи, событие административного правонарушения может быть совершено только юридическим лицом, однако в санкции предусмотрена ответственность также и для должностного лица.

Представляется, что вину должностного лица в совершении данного правонарушения можно доказать только при наличии явных свидетельств в том, что правонарушение совершено юридическим лицом вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей должностным лицом, как это предусмотрено ст. 2.4 КоАП РФ.

Однако на сегодняшний день существует практика привлечения к административной ответственности юридического и должностного лица одновременно в случае, если у должностного лица, возбуждающего административное производство, имеются достаточные основания полагать, что совершение административного правонарушения юридическим лицом произошло вследствие ненадлежащего исполнения обязанностей должностным лицом.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.19 КоАП РФ, может выражаться как в действии, а именно — представлении лицом информации с нарушением порядка и сроков, предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а равно представлении информации не в полном объеме, и (или) недостоверной, и (или) вводящей в заблуждение, так и в бездействии — непредставлении вышеназванной информации вообще.

Требования законодательства, которые должны быть соблюдены в рамках представления информации, — это в первую очередь требования ст. 89–90 Федерального закона «Об акционерных обществах» [7] (далее — Закон об акционерных обществах). В ст. 89 Закона об акционерных обществах предусмотрен перечень документов, которые акционерное общество обязано хранить, а в ст. 90 вышеназванного Закона указаны права акционеров общества на ознакомление и получение копий данных документов.

Важно отметить, что документы, перечисленные в ст. 89 Закона об акционерных обществах, общество обязано хранить в порядке и сроки, предусмотренные Положением о порядке и сроках хранения документов акционерных обществ, утвержденным Постановлением ФКЦБ от 16 июля 2003 г. № 03-33/пс [4] (далее по тексту — Положение).

В Положении, в частности, утверждены сроки хранения всех документов, порядок работы с документами, подлежащими хранению и уничтожению.

Акционеру представляется несколько способов реализации его права на информацию, которые он сам может выбирать в зависимости от желаемого результата. Исходя из действующей редакции ст. 91 Закона об акционерных обществах можно сделать вывод, что акционер имеет право, во-первых, на ознакомление с документами в течение семи дней после представления в адрес акционерного общества требования акционера об ознакомлении в помещении исполнительного органа общества, во-вторых, акционер имеет право запросить копии документов, которые должны быть изготовлены в разумный срок и заверены обществом.

Существующая судебная практика складывается таким образом, что понятия «обязанность по представлению документов для ознакомления» и «обязанность по представлению копий документов» различаются и корреспондируют различным правам акционера.

На основании вышеизложенного в случае, если общество по требованию акционера не представляет последнему документы для ознакомления, а также по иному требованию акционера не представляет копии этих документов, общество совершает два правонарушения с различной объективной стороной.

Таким образом, законодательно закрепленное право акционера общества на получение информации о деятельности общества может быть реализовано благодаря административной ответственности, предусмотренной за несоблюдение этого права акционерным обществом.

В ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ речь идет не о представлении документов, а о раскрытии информации. Интересно отметить, что в данной части в субъектный состав также включено лицо, оказывающее услуги по публичному представлению раскрываемой информации.

Объективная сторона, как и в первой части упомянутой статьи, может выражаться как в действии — раскрытии неполной, недостоверной информации или нарушении порядка и сроков раскрытия информации, так и в бездействии — нераскрытии информации вовсе. Обязанность по раскрытию информации закреплена (в отношении эмитентов рынка ценных бумаг) в ст. 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» [6] (далее по тексту — Закон о рынке ценных бумаг). Под раскрытием информации, в соответствии с вышеназванным законом, понимается «обеспечение ее доступности всем заинтересованным в этом лицам независимо от целей получения данной информации в соответствии с процедурой, гарантирующей ее нахождение и получение».

Также необходимо принимать во внимание Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, утвержденное Приказом ФСФР РФ от 10 октября 2006 г. № 06-117/пз-н [5] (далее по тексту — Положение о раскрытии информации). В Положении о раскрытии информации указаны, в частности, сроки, в течение которых информация должна быть раскрыта. Кроме того, Положением о раскрытии информации устанавливается перечень документов и сроки, в течение которых они должны быть доступны на странице эмитента в сети Интернет.

Согласно вышеназванному Положению, действия по раскрытию информации направлены на представление в орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорные функции на рынке ценных бумаг, документов, которые в соответствии с Законом о рынке ценных бумаг и Положением о раскрытии информации подлежат раскрытию, а также размещение таких документов на сайте в сети Интернет.

В случае если такие действия эмитентом не произведены, административный орган вправе возбудить дело об административном производстве в отношении лица, недобросовестно исполняющего свою обязанность по раскрытию информации.

Принципиально важное значение для возбуждения дела об административном правонарушении имеет решение вопроса об отнесении того или иного правонарушения к длящемуся или недлящемуся правонарушению.

В настоящий время нет четкого законодательного определения понятия «длящееся правонарушение», однако в юридической литературе оно определяется как правонарушение, объективная сторона которого растянута во времени. Таким образом, с точки зрения автора данной статьи, нераскрытие информации, а равно «необеспечение доступности информации всем заинтересованным ли-

цам» является длящимся правонарушением, срок давности привлечения к административной ответственности по которому начинается с момента выявления конкретного административного правонарушения.

Необходимо отметить, что согласно п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда № 5 от 24 марта 2005 г., срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, по которым предусмотренная нормативным правовым актом обязанность не была выполнена к определенному в нем сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока. Так как Положением о раскрытии информации устанавливаются сроки ее раскрытия, такие правонарушения не могут считаться длящимися.

Существует еще одна проблема в определении события административного правонарушения, выразившегося в нарушении порядков и сроков представления документов в федеральный орган исполнительной власти. В предыдущей редакции эта часть звучала следующим образом: «Нарушение эмитентом, профессиональным участником рынка ценных бумаг или лицом, оказывающим услуги по публичному представлению раскрываемой информации, порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг, обязанность по раскрытию которой предусмотрена законодательством». Суды, принимая во внимание, что нарушение срока представления информации также является и нарушением порядка представления информации, принимали решения, согласно которым лицо, нарушавшее только срок представления информации, уже могло быть подвергнуто административному наказанию.

Однако в действующей редакции ч. 2 ст. 15.19 КоАП РФ лицом должны быть нарушены «порядок и срок» представления информации в административный орган. При этом в Положении о раскрытии информации описан порядок ее представления в Федеральную службу по финансовым рынкам и ее территориальные органы (именно этот орган является органом, осуществляющим контрольно-надзорные функции в области финансовых рынков). Под «порядком представления» понимается оформление документов в надлежащем виде, в том числе прошивка, заверение надлежащим лицом, форма. Таким образом, в настоящее время событие данного административного правонарушения может быть выражено только одновременно в нарушении и порядка и срока.

Еще одним нововведением Федерального закона от 09.02.2009 № 9-ФЗ в ст. 15.19 КоАП РФ было введение ч. 3 ст. 15.19 КоАП РФ, которая сформулирована следующим образом: «непредставление (нераскрытие) или нарушение владельцами ценных бумаг, а также аффилированными лицами акционерных обществ и лицами, которые в соответствии с федеральным законом признаются заинтересованными в совершении акционерным обществом сделки, порядка и сроков представления (раскрытия) информации, предусмотренной федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами за исключением случаев, предусмотренных статьей 19.7.3 настоящего Кодекса». Таким образом, была введена административная ответст-

венность акционеров. Однако необходимо отметить, что существенная практика по использованию данной части в настоящее время отсутствует.

Помимо ст. 15.19 КоАП РФ в Кодексе также имеется ст. 19.7.3, которая называется «непредставление информации в федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков».

Состав данного административного правонарушения звучит следующим образом: «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, либо представление информации не в полном объеме и (или) недостоверной информации, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния». Таким образом, перед должностным лицом, возбуждающим дела за непредставление или нарушение порядка и сроков представления в федеральный орган исполнительной власти, стоит выбор, какую статью КоАП РФ следует применить в конкретном случае. Очевидно, что в случае, если документы представляются (или должны быть представлены) в Федеральную службу по финансовым рынкам (далее по тексту — ФСФР России) в силу исполнения обязанности по раскрытию информации, то должностное лицо должно возбудить дело по ст. 15.19, а в случае, если лицо должно представить информацию в ФСФР России в силу исполнения какой-то иной обязанности — по ст. 19.7.3.

Кроме того, применяя нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, должностное лицо должно решить, является ли это деяние правонарушением или же оно подпадает под понятие «преступления». В таком случае материалы административного дела должны быть переданы в соответствующий орган, административное дело должно быть прекращено, а лицом, уполномоченным вести уголовное преследование за совершение экономических преступлений, должно быть возбуждено уголовное дело.

С точки зрения автора данной статьи, развитие законодательства об административной ответственности за совершение правонарушений на рынке ценных бумаг серьезным образом повлияло на судебную практику, увеличив количество оспариваемых постановлений о назначении административного наказания, что, в свою очередь, привело к формированию новой судебной практики.

Анализируя данную судебную практику, можно прийти к выводу, что судами разрешаются многие проблемные вопросы, которые не нашли отражения в законодательстве.

Так, согласно Определению Конституционного Суда РФ от 13.06.2006 № 319-О [2] переход на упрощенную систему налогообложения не освобождает акционерное общество от обязанности составлять бухгалтерскую отчетность. Таким образом, у общества, перешедшего на упрощенную систему налогообложения, остается обязанность по представлению, к примеру, бухгалтерского баланса, акционеру.

Согласно Постановлению ФАС Северо-Западного округа от 19.11.2007 по делу № А21-7879/2006 [3] предоставление акционерным обществом копий документов акционеру не может быть обусловлено предварительной оплатой затрат на их изготовление.

Большое количество судебных споров складывается в отношении определения конкретных документов, которые имеет право запрашивать акционер.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) № 195-ФЗ от 30.12.2001.
- [2] Определение Конституционного Суда РФ № 319-О от 13.06.2006.
- [3] Постановление ФАС Северо-Западного округа по делу № А21-7879/2006 от 19.11.2007.
- [4] Постановление ФКЦБ РФ «Об утверждении Положения о порядке и сроках хранения документов акционерных обществ» № 03-33/пс от 16.07.2003 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.08.2003 № 4994).
- [5] Приказ ФСФР РФ «Об утверждении Положения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг» № 06-117/пз-н от 10.10.2006 (ред. от 02.06.2009) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.11.2006 № 8532).
- [6] Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» № 39-ФЗ от 22 апреля 1996 г. // СЗ РФ. — 1996. — № 17. — Ст. 1918; — 1999. — № 28. — Ст. 3472; — 2001. — № 33. — Ст. 3494; — 2002. — № 32. — Ст. 5141; — 2004. — № 31. — Ст. 3225; — 2005. — № 25. — Ст. 2426.
- [7] Федеральный закон «Об акционерных обществах» № 208-ФЗ от 26.12.1995 // СЗ РФ. — 1996. — № 1.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF LEGAL ENTITY FOR BREAKING DISCLOSURE LAW ON THE SECURITY MARKET

S.A. Ivashchenko

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article considers administrative responsibility for breaking disclosure law. Presenting and disclosing information seems to be absolutely important institution, which is called to make activity of an enterprise be controlled by their shareholders, and moreover to make it possible to realize government function of controlling the activity of legal entities on the security market. Especially important to gain error-free and full information for potential investors, who make their decisions about participating on the security market depending on this information. That's why actual administrative responsibility is called to make this information error-free, actual and correct.

Key words: administrative responsibility, disclosure, presenting information, security market, presenting inadequate information.