

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

© 2013 Никитина Нина Алексеевна

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: nikitinanina@bk.ru

Приведена краткая история законодательного регулирования лицензирования профессиональных участников рынка ценных бумаг, рассмотрено назначение института лицензирования, представлены последние изменения нормативных правовых актов, касающихся данного вопроса.

Ключевые слова: лицензирование, Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России), Центральный банк Российской Федерации (Банк России), профессиональный участник рынка ценных бумаг.

Учитывая сложившуюся в России да и во всем мире ситуацию в экономике, не оставляет сомнения необходимость осуществления надлежащего регулирования финансового рынка со стороны государства.

“Не выдерживает критики позиция дилетантов, утверждающих, будто рынок способен сам все отрегулировать. Ошибочность этого доказывается богатым опытом стран рыночной экономики. Место государства в процессах формирования рыночных структур незаменимо: только оно в состоянии упорядочить хаотичное движение, придать ему логичность и законченность”¹.

Несмотря на разработанную обширную нормативную правовую базу, правовой аспект института лицензирования исследован пока недостаточно полно. Дискуссионным является большое количество вопросов о сущности и юридической природе этого института.

Лицензирование - это своеобразная форма легализации уполномоченным органом отдельных видов предпринимательской деятельности².

Государство, оберегая сферу рынка ценных бумаг от злоупотреблений и нарушений законодательства административно-правовыми методами, к которым и относится лицензирование, тем самым защищает права и законные интересы как инвесторов, так и других участников рынка.

Согласно Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”³, лицензирование - деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными

законами, по осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Несмотря на то, что в соответствии со ст. 1 рассматриваемого Федерального закона его положения не применяются к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, данное определение является универсальным и может применяться и к рассматриваемой в рамках данной публикации деятельности на рынке ценных бумаг.

По мнению автора, некоторые общие положения, представленные в данном Федеральном законе, к примеру, касающиеся задач лицензирования, можно смело перенести в сферу рынка ценных бумаг.

Согласно ст. 38 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг”⁴ государственное регулирование на рынке ценных бумаг осуществляется, в числе прочего, путем лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг.

С января 1992 г. по ноябрь 1994 г. основополагающим и практически первым документом в современной России, регулирующим функционирование фондового рынка, являлось Положение о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР, утвержденное Постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря

1991 г. № 78. Им были введены основные принципы государственной регистрации ценных бумаг, деятельности инвестиционных институтов, порядок выпуска и обращения ценных бумаг, установлены основы деятельности фондовых бирж.

Фондовым биржам и фондовым отделам товарных и валютных бирж до 15 февраля 1992 г. было предписано представить в Министерство экономики и финансов РСФСР документы для получения лицензии на право осуществления биржевой деятельности на рынке ценных бумаг.

Юридическим лицам, осуществляющим операции с ценными бумагами за счет привлеченных средств или по поручению клиентов, а также оказывающим консультативные услуги по операциям с ценными бумагами, до 15 февраля 1992 г., в свою очередь, было предписано представить документы в Министерство экономики и финансов РСФСР для получения соответствующих лицензий на право работы с ценными бумагами.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. № 2063 “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации” на базе Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации образована Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации. Согласно Положению о Федеральной комиссии, утвержденному данным Указом, к ее компетенции относится, в числе прочего, лицензирование различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, выдача генеральных лицензий на осуществление лицензирования деятельности специализированных депозитариев и профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, лицензирование расчетно-депозитарных организаций, создаваемых участниками рынка ценных бумаг (совместно с Центральным банком Российской Федерации), лицензирование и ведение реестра саморегулируемых организаций, создаваемых профессиональными участниками рынка ценных бумаг (союзов, ассоциаций, объединений), лицензирование деятельности фондовых бирж (фондовых отделов бирж) и аннулирование перечисленных лицензий в случаях нарушения требований законодательства Российской Федерации.

С 2004 г. по 1 сентября 2013 г. государственное регулирование рынка ценных бумаг осуществлялось путем лицензирования деятельности про-

фессиональных участников рынка ценных бумаг Федеральной службой по финансовым рынкам.

На данный момент в связи с вступлением в силу Федерального закона 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”⁵ все виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, указанные в гл. 2 Федерального закона “О рынке ценных бумаг”, 1 сентября 2013 г. осуществляются на основании специального разрешения - лицензии, выдаваемой Банком России.

Отметим тот факт, что отнесение процесса лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг федеральным законом к механизму государственного регулирования рынка ценных бумаг является не совсем корректным по своей сути.

Центральный банк Российской Федерации, орган, уполномоченный выдавать в установленном порядке специальные разрешения - лицензии, по статусу государственным органом, в его традиционном понимании, едва ли является.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”⁶ несут в себе недосказанность относительно вопроса о том, является ли Центральный банк Российской Федерации органом государственной власти, в научной доктрине все-таки преобладает мнение о том, что в целях реализации финансовой политики, не зависящей от органов исполнительной власти и органов правотворчества, Банк России наделяется самостоятельным независимым статусом.

Обратим внимание на то, что лицензии, выданные Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, Федеральной службой по финансовым рынкам, действительны до окончания срока их действия. Если указанные лицензии выданы без ограничения срока действия, то они действуют бесспорно. При переоформлении лицензии выдается соответствующая лицензия Банка России в порядке, установленном для переоформления лицензий.

До вступления в силу нормативных актов Банка России, принятие которых отнесено к компетенции Банка России федеральными законами,

применяются нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Следовательно, совершенно правомерно на данный момент действует приказ ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н «Об утверждении Положения о лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг»⁷⁷.

Одновременно порядок получения лицензии, сроки и перечень документов, необходимых для получения лицензии, переоформления бланка лицензии, выдачи дубликата бланка лицензии, аннулирования лицензии по заявлению лицензиата, а также порядок выдачи выписок из реестра профессиональных участников рынка ценных бумаг, приостановления и возобновления действия лицензии и аннулирования лицензии за неоднократное нарушение в течение одного года законодательства Российской Федерации (в ходе осуществления лицензионного контроля) определены Административным регламентом по предоставлению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной услуги по лицензированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, утвержденным приказом ФСФР России от 25 января 2011 г. № 11-5/пз-н.

Деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг лицензируется на данный момент двумя видами лицензий:

- лицензией профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление:
 - брокерской деятельности или брокерской деятельности только по заключению договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, базисным активом которых выступает товар;
 - дилерской деятельности;
 - деятельности по управлению ценными бумагами;
 - депозитарной деятельности;
- лицензией на осуществление деятельности по ведению реестра.

В соответствии с Положением, утвержденным приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н, осуществляется лицензирование следующих видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг:

- брокерская деятельность;
- дилерская деятельность;

- деятельность по управлению ценными бумагами;

- депозитарная деятельность;

- деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг;

- деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг и (или) фондовой биржи.

Соискателю лицензии по общему правилу выдается лицензия без ограничения срока действия.

Обратим особое внимание на то, что приказом ФСФР России от 23 июля 2013 г. № 13-60/пз-н «О внесении изменений в Положение о лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, утвержденное приказом ФСФР России от 20.07.2010 № 10-49/пз-н» из перечня видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, лицензирование которых осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н, была исключена клиринговая деятельность.

Данное изменение было обусловлено тем, что 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности»⁷⁸. Он определяет клиринговую организацию как юридическое лицо, имеющее право осуществлять клиринговую деятельность на основании лицензии на осуществление клиринговой деятельности.

Лицензия на осуществление клиринговой деятельности выдается Банком России без ограничения срока ее действия.

Рассматриваемый Федеральный закон дает определение финансовой организации. Для целей указанного Федерального закона под финансовой организацией понимаются: профессиональный участник рынка ценных бумаг, клиринговая организация, управляющая компания инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда, специализированный депозитарий инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда, акционерный инвестиционный фонд, кредитная организация, страховая организация, негосударственный пенсионный фонд, валютная биржа, товарная биржа.

Следовательно, клиринговая организация потеряла статус профессионального участника рынка ценных бумаг и, соответственно, будет исклю-

чена из перечня профессиональной деятельности, осуществляемой на рынке ценных бумаг, подлежащей лицензированию в соответствии с Положением, утвержденным приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н.

С 1 января 2014 г. из перечня видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, подвергаемых лицензированию в соответствии с Положением, утвержденным приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н, будет исключена также деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг и (или) фондовой биржи. Это решение было оформлено Приказом ФСФР России от 23 июля 2013 г. № 13-60/пз-н "О внесении изменений в Положение о лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, утвержденное Приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н".

Аналогично клиринговой деятельности деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг в результате вступления в силу Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ "Об организованных торгах"⁹ теряет статус профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Осуществление лицензируемых видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг при соблюдении субъектами лицензионных требований и условий должно способствовать снижению вероятности причинения ущерба в ходе ее осуществления. Недопуск к осуществлению деятельности на рынке ценных бумаг субъектов, не отвечающих лицензионным требованиям, полностью устранил вероятность нарушения законных прав и публичных экономических интересов.

Из содержания нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемую сферу, можно сделать вывод о том, что лицензионный контроль осуществляется компетентными органами не только на стадии получения лицензии и ее переоформления, но и в ходе функционирования профессиональных участников рынка ценных бумаг после получения лицензии в установленном нормативными правовыми актами порядке.

Согласно п. 1.8 Положения, утвержденного приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н, соискатель лицензии с даты представления в лицензирующий орган документов для получения лицензии должен соответствовать лицензионным требованиям и условиям, установлен-

ным Положением о лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Лицензирующий орган проводит проверку достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для получения лицензии.

Соискатель лицензии представляет в регистрирующий орган заявление о выдаче лицензии с приложением комплекта документов, определенных нормативными актами для каждого лицензируемого вида деятельности.

В свою очередь, сотрудники Банка России осуществляют проверку соблюдения соискателем лицензии требований к оформлению заявления о выдаче лицензии, а также к комплектности и оформлению документов.

В случае представления соискателем лицензии полного комплекта документов, оформленных в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Федеральной службы по финансовым рынкам / нормативных актов Банка России и соответствующих законодательству Российской Федерации о ценных бумагах в соответствующей сфере деятельности и лицензионным требованиям и условиям, установленным Положением, утвержденным приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н, лицензирующий орган проводит проверку достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для получения лицензии. Эти действия составляют так называемый предварительный лицензионный контроль.

Лицензирование - весьма эффективный механизм государственного надзора. Оно позволяет установить жесткую процедуру надзора за соблюдением субъектами рынка ценных бумаг правил осуществления вида профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. При этом рассматриваемый механизм дает возможность оперативно реагировать на нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий¹⁰.

Гарантией предупреждения, а также предотвращения ущерба, который может быть причинен вследствие осуществления деятельности при несоблюдении лицензионных требований и условий, является последующий лицензионный контроль, предполагающий существование следующих механизмов: механизма своевременного проведения компетентными органами проверок соблюдения законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков (выездные и ка-

меральные проверки); механизма информирования компетентных органов о нарушениях, допускаемых лицензиатом в ходе осуществления лицензируемых видов деятельности; законодательного закрепления прав и обязанностей компетентных органов, обеспечивающих должную реакцию на поступившую в орган информацию; механизма пресечения компетентными органами выявленных нарушений (выдача предписаний об устранении нарушения лицензионных требований, приостановление действия лицензии и ее аннулирование). К соответствующим гарантиям также относятся меры ответственности (административной, уголовной), применяемые в отношении нарушителей.

Банк России вправе проводить проверки любых поднадзорных организаций и поднадзорных лиц.

Предметом проверок лицензирующего органа является, в числе прочего, соблюдение поднадзорными организациями лицензионных требований и условий при осуществлении соответствующей деятельности.

Приостановление действия лицензии осуществляется лицензирующим органом в случае неоднократного нарушения в течение 1 года профессиональными участниками рынка ценных бумаг законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, в том числе нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг. В дальнейшем этот список, вероятно, будет отредактирован - он включит нарушения нормативных актов Банка России.

Приостановление действия лицензии осуществляется по решению лицензирующего органа на срок до 6 месяцев.

Приостановление действия лицензии означает запрет на занятие соответствующей профессиональной деятельностью на рынке ценных бумаг до принятия лицензирующим органом решения о возобновлении действия лицензии.

Аннулирование лицензии осуществляется лицензирующим органом аналогично в случае неоднократного нарушения в течение 1 года профессиональными участниками рынка ценных бумаг законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, в том числе нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг и (или) об исполнительном производстве. Также процедура

аннулирования лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг лицензирующим органом должна быть проведена в случае неоднократного нарушения в течение 1 года положений Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма".

В случае, если профессиональный участник рынка ценных бумаг в течение одного года не приступил к осуществлению профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, на осуществление которой ему была выдана лицензия, лицензирующий орган обязан аннулировать данную лицензию.

Также лицензиату предоставлено право проявить инициативу по аннулированию лицензии, выданной ему лицензионным органом. Лицензирующий орган не вправе отказать лицензиату в реализации его права.

Однако из данного правила существует несколько исключений:

1) заявление лицензиата об аннулировании лицензии по собственной инициативе получено лицензирующим органом после даты подписания приказа о проведении выездной проверки деятельности данного лицензиата или поручения о проведении камеральной проверки деятельности данного лицензиата, но до даты регистрации акта проверки;

2) действие соответствующей лицензии лицензиата приостановлено.

В первом случае лицензирующий орган принимает решение об отказе в аннулировании лицензии по инициативе лицензиата.

Во втором же случае, как установлено Положением, утвержденным приказом ФСФР России от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н, решение об аннулировании лицензии по инициативе лицензиата не может быть принято;

3) заявление об аннулировании лицензии по инициативе лицензиата поступило в лицензирующий орган после даты регистрации акта проверки, но до даты принятия лицензирующим органом решения по результатам проверки, а в акте зафиксированы выявленные в ходе проверки нарушения законодательства Российской Федерации.

В данном случае лицензирующий орган также принимает решение об отказе в аннулировании лицензии по инициативе лицензиата.

На практике решения о приостановлении действия лицензии об аннулировании лицензии должны подготавливаться с особой внимательностью и с неукоснительным соблюдением законодательства Российской Федерации, так как решения лицензирующего органа могут быть обжалованы лицензиатом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации организация вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, а также иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные пре-

пятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

¹ Толстошеин К.Б. Предпринимательство в условиях развития рыночных отношений. М., 1997.

² Гуцин А.В. Лицензирование предпринимательской деятельности // Вестник МГИУ. Серия "Гуманитарные науки". № 1. С. 108.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 3. Ст. 3430.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4084.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 38.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 904.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6726.

¹⁰ Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование лицензирования предпринимательской деятельности // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия "Общественные науки". 2003. № 8. С. 35.

Поступила в редакцию 02.08.2013 г.