



Директору
Департамента рынка ценных бумаг
и товарного рынка
Банка России

Л.К. Селютиной

Уважаемая Лариса Константиновна!

В связи с опубликованием для публичного обсуждения на сайте Банка России проекта Положения «О порядке приостановления, возобновления действия лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, о порядке принятия Банком России решения об аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, об установлении сроков принятия такого решения в случаях, установленных подпунктами 2 – 12 пункта 1 и подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.1 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», об установлении исчерпывающего перечня прилагаемых к заявлению об аннулировании лицензии документов и порядке их представления, а также о порядке уведомления Банком России профессиональных участников рынка ценных бумаг об аннулировании лицензии» (далее – Проект) просим рассмотреть предложения НАУФОР по уточнению и дополнению его содержания.

Действующий в настоящее время порядок аннулирования лицензий профессиональных участников рынка ценных бумаг имеет ряд существенных недостатков, которые негативно влияют на стабильность финансового рынка и ущемляют права и законные интересы как финансовых организаций, так и их клиентов и контрагентов. Проект лишь частично устраняет некоторые из них, в целом, сохраняя существующий порядок.

1. Основания аннулирования лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг установлены статьей 39.1 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон о рынке ценных бумаг). Они делятся на две группы: в первом случае у Банка России есть право аннулировать лицензию, во втором случае он обязан это сделать. К первой группе (право аннулировать лицензию) относятся такие основания как неоднократное нарушение в течение одного года требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах,

об исполнительном производстве, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, неоднократное неисполнение предписаний Банка России и другие (п.1 ст. 39.1 Закона о рынке ценных бумаг). Ко второй группе (обязанность аннулировать лицензию) относятся только три основания (п.2 ст. 39.1 Закона о рынке ценных бумаг):

- 1) признание организации банкротом;
- 2) отзыв лицензии на осуществление банковских операций у кредитной организации, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг;
- 3) неосуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в течение более 18 месяцев.

Проект, как и действующее в настоящее время Положение Банка России № 529-П¹, не предусматривает возможность непринятия регулятором решения об аннулировании лицензии даже в тех случаях, когда в соответствии с Законом о рынке ценных бумаг аннулирование лицензии является правом, а не обязанностью Банка России.

Закон о рынке ценных бумаг предусматривает возможность приостановления действия лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (п. 14 ст. 39.1). Основаниями для приостановлений действия лицензий являются те же основания, указанные в пп. 7 – 12 п. 1 ст. 39.1 Закона о рынке ценных бумаг, что и для аннулирования лицензии, и к таким основаниям относятся, например, неоднократное нарушение в течение одного требования законодательства Российской Федерации о ценных бумагах или о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. При этом Банк России за последние два года ни разу не использовал такую меру воздействия как приостановление действия лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг за допущенные финансовыми организациями нарушения. Кроме того, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 15.27, ст. 15.29 и другие) предусматривает достаточно широкий перечень мер воздействия за допущенные профессиональными участниками нарушения законодательства: предупреждение, наложение

¹ Положение о порядке приостановления, возобновления действия лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, о порядке принятия Банком России решения об аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, об установлении сроков принятия такого решения в случаях, установленных подпунктами 2 - 12 пункта 1 и подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.1 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг", а также об установлении исчерпывающего перечня прилагаемых к заявлению об аннулировании лицензии документов, утв. Банком России 18.01.2016 № 529-П.

административного штрафа на должностных лиц, дисквалификация должностных лиц, наложение административного штрафа на юридическое лицо.

По нашему мнению, аннулирование лицензии является крайней мерой воздействия на финансовую организацию и должно применяться с учетом всех обстоятельств, в том числе тяжести совершенного нарушения, его систематичности, наличия умысла, либо в целях пресечения опасного нарушения, когда применение иных мер воздействия не позволяет повлиять на поведение финансовой организации. Во всех случаях должны оцениваться последствия принятия решения об аннулировании лицензии.

Аннулирование лицензии на основании только лишь формальных признаков без учета всех обстоятельств дела возможно лишь в ограниченном числе случаев, например при неосуществлении соответствующего вида профессиональной деятельности более 18 месяцев или в результате отзыва лицензии на осуществление банковских операций у кредитной организации, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг. Во всех других случаях необходимо подробное изучение всех обстоятельств. Так, одним из оснований для аннулирования лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг является неоднократное нарушение законодательства о рынке ценных бумаг (пп.7 п.1 ст. 39.1 Закона о рынке ценных бумаг). Однако к «нарушениям законодательства» относятся нарушения разной степени тяжести, влекущие и не влекущие в конкретных обстоятельствах ущемление прав и законных интересов инвесторов, совершенные как умышленно, так и в силу случайного стечения обстоятельств, технического сбоя или ошибки сотрудников. Нарушением законодательства о рынке ценных бумаг будет и зачисление брокером денежных средств клиентов на свой собственный банковский счет без их на то согласия, и задержка на один день раскрытия на сайте информации о назначении нового руководителя компании, несмотря на то, что характер и степень общественной опасности у этих нарушений совершенно разные. Это же касается и неисполнения требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

На практике, работающая компания - профессиональный участник, особенно ведущая масштабную деятельность, может допускать многочисленные нарушения, которые при этом могут быть мелкими или типовыми, возникающими в силу одной и той же причины и, таким образом, являться по сути одним нарушением. Следует иметь в виду, что к моменту выявления нарушений Банком России они могут быть выявлены и начать исправляться или уже быть исправленными самой финансовой компанией.

2. Одним из недостатков действующей процедуры аннулирования лицензий у профессиональных участников рынка ценных бумаг является отсутствие возможности финансовой организации, вопрос об аннулировании лицензии которой обсуждается, дать объяснения по существу нарушений, являющихся основанием аннулирования.

Возможность дать объяснения по выявленным нарушениям у финансовой организации есть в случае, если такие нарушения выявлены в результате проведения проверки. В соответствии с п.9.3 Инструкции Банка России от 24.04.2014 № 151-И² при проведении проверки у финансовых организаций есть право предоставить возражения на акт проверки. Однако решение об аннулировании лицензии может быть принято не только по результатам проведения проверки, но и в ходе иных надзорных мероприятий, о проведении которых компания может не знать. Зачастую об аннулировании лицензии организация узнает постфактум в день размещения на сайте Банка России соответствующей информации.

Отсутствие у компаний возможности дать Банку России объяснения при принятии одного из наиболее существенных для судьбы финансовой организации решений является очевидной асимметрией прав на объективное разбирательство. Это резко повышает риск ошибки при принятии решения об аннулировании лицензии (зачастую финансовые организации могут доказать отсутствие нарушения) и не позволяет учесть все обстоятельства деятельности финансовой организации, оценить тяжесть нарушения и возможные последствия принятия решения об аннулировании лицензии, целесообразность применения иных мер воздействия. Следует отметить, что такой подход противоречит и международной практике. Например, в США вопрос об отзыве лицензии рассматривается административными судьями Комиссии по ценным бумагам и биржам в рамках состязательного процесса, участники которого вправе давать пояснения и возражения, представлять доказательства отсутствия состава правонарушения. В Великобритании решения об отзыве лицензии принимает Комитет по регулятивным решениям, сформированный из членов Совета директоров FCA. К независимости членов Комитета предъявлены строгие требования. До заседания Комитета компании предоставляются все материалы дела и время для подготовки возражений. В заседаниях, касающихся отзыва лицензии, принимают участие представители компании-лицензиата. В Германии решения об отзыве лицензии принимает специальный комитет BaFIN,

² Инструкция Банка России от 24.04.2014 № 151-И "О порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)".

который действует в рамках закона ФРГ об административных правонарушениях. Процесс состязательный, участники могут давать пояснения и возражения, представлять доказательства.

3. Проект, как и действующее Положение Банка России № 529-П, устанавливает слишком большой срок для принятия решения об аннулировании лицензии (решение может быть принято в течение одного года с момента выявления нарушения, являющегося основанием для аннулирования лицензии). За указанный период у компании могут смениться участники (акционеры) и появиться новый руководитель, а аннулирование лицензии из-за ошибок, допущенных предыдущим менеджментом, в этом случае будет являться для компании полной неожиданностью. К моменту принятия решения об аннулировании лицензии деятельность профессионального участника рынка ценных бумаг может быть полностью реорганизована, а все выявленные нарушения устранены, ее деятельность может принять более масштабный характер, в результате чего последствия аннулирования лицензии также будут носить более масштабный характер.

4. В соответствии со статьей 39.1 Закона о рынке ценных бумаг одним из оснований для аннулирования лицензии является неосуществление профессиональным участником рынка ценных бумаг соответствующего вида профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг более 18 месяцев. При этом ни действующее Положение Банка России № 529-П, ни Проект не содержат определения понятия «неосуществление деятельности».

На практике аннулирование лицензии по указанному основанию происходит у тех компаний, которые в течение 18 месяцев не совершали ни одной сделки с ценными бумагами или производными финансовыми инструментами. Вместе с тем, необходимо учитывать особенности осуществления разных видов деятельности: в одном случае совершение сделки инициирует сама организация (дилерская деятельность), в другом случае - клиент (брокерская и депозитарная деятельность) или хотя и сама организация, но в интересах клиента (управление ценными бумагами). Требовать от финансовых организаций совершения сделок и операций в отсутствие соответствующих поручений клиентов, в противоречии с интересами клиентов, на наш взгляд, не следует.

С учетом изложенного, предлагаем дополнить Проект следующими положениями:

1. Установить условия принятия решения об аннулировании лицензий в тех случаях, когда это является правом, а не обязанностью Банка России, предусмотрев, что крайняя мера воздействия принимается за нарушения, существенно ущемляющие интересы клиентов финансовой организации и других участников рынка, которые

не могут быть пресечены иными мерами воздействия (приостановлением действия лицензии или запретом на совершение отдельных операций), а также за нарушения, существенно ущемляющие интересы клиентов финансовой организации и других участников рынка, совершенные умышленно или повторно, несмотря на применение иных мер воздействия (в том числе штрафов и т.п.).

2. Установить обязанность регулятора информировать саморегулируемую организацию, членом которой является финансовая организация, о выявленных нарушениях, являющихся основанием для аннулирования лицензии, независимо от того, каким способом были выявлены указанные нарушения (проверка или иные надзорные мероприятия), и предоставить им возможность представлять объяснения (для финансового организации) и мотивированное суждение (для саморегулируемой организации) в отношении выявленных нарушений. В случае если решение об аннулировании лицензии принимается более чем через три месяца с момента завершения проверки – повторно информировать финансовую организацию и саморегулируемую организацию о рассмотрении вопроса об аннулировании лицензии.

3. Предусмотреть обязанность при публикации сообщений об аннулировании лицензий на сайте Банка России в сети Интернет указывать, какие именно нарушения повлекли аннулирование лицензии, для того чтобы другие участники финансового рынка могли уделить особое внимание соблюдению тех норм, нарушение которых влечет применение крайней меры воздействия.

4. Определить в Проект понятие «неосуществление деятельности», предусмотрев, что под неосуществлением деятельности в отношении дилерской деятельности понимается отсутствие хотя бы одной сделки с публичным объявлением цен, а в отношении брокерской деятельности, депозитарной деятельности и управления ценными бумагами понимается - хотя бы одного клиента на обслуживании организации в течение более 18 месяцев.

С уважением,

и.о. Президента



С.И. Пома