



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № ГКПИ11-1506

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

31 октября 2011 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации

Толчеева Н.К.

при секретаре

Карулине И.А.

с участием прокурора

Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению закрытого акционерного общества «Стинс-Таганрог» о признании недействующими пунктов 4 (в части), 7.1 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора, утвержденного приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 13 ноября 2007 г. № 07-107/пз-н,

установил:

закрытое акционерное общество «Стинс-Таганрог» оспорило в Верховном Суде Российской Федерации Административный регламент по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора (далее – Административный регламент), утвержденный приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 13 ноября 2007 г. № 07-107/пз-н. В своем заявлении просит признать недействующими:

пункт 4 в части, предусматривающей, что предметом контроля и надзора за деятельностью организаций, в отношении которых Федеральной службой по финансовым рынкам (далее – ФСФР России) и территориальными органами ФСФР России (далее – РО ФСФР России) проводятся соответствующие мероприятия, являются:

- соблюдение организациями лицензионных требований и условий при осуществлении соответствующей деятельности (абзац второй);
- соблюдение законодательства Российской Федерации в части законодательства, не относящегося к финансовым рынкам (абзац третий);
- соблюдение установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований к раскрытию информации о деятельности организации (абзац четвертый);
- соблюдение установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований к предоставлению отчетности организаций (абзац пятый);
- соблюдение требований и условий, содержащихся в нормативных правовых актах Российской Федерации, в том числе в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, регулирующих осуществление организациями соответствующих видов деятельности (абзац седьмой);
- соответствие собственных средств организаций и иных финансовых показателей нормативам достаточности собственных средств и иным показателям, установленным законодательством Российской Федерации, помимо нормативов достаточности собственных средств и иных показателей, установленных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг (абзац десятый);

пункт 7.1, согласно которому основанием проведения плановой выездной проверки являются единый план выездных проверок, формируемый на соответствующий квартал и утверждаемый приказом ФСФР России, и соответствующий приказ ФСФР России (РО ФСФР России) о проведении выездной плановой проверки деятельности конкретной организации.

Заявитель мотивировал свои требования тем, что пункт 4 Административного регламента в оспариваемой части незаконно наделяет ФСФР России полномочиями по контролю и надзору за соблюдением организациями законодательства, не распространяющегося на деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг и не относящегося к сфере финансовых рынков; пункт 7.1 Административного регламента противоречит статье 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которой установлен иной порядок организации и проведения плановых проверок. В подтверждение факта нарушения своих прав и свобод ссылается на уведомление о проведении плановой выездной проверки, полученное от РО ФСФР России в Южном федеральном округе, которым от закрытого акционерного общества «Стинс-Таганрог» истребованы документы в количестве и составе, далеко выходящих за пределы полномочий и функций ФСФР России, предусмотренных статьей 40 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Заявитель просил рассмотреть дело в отсутствие его представителя.

ФСФР России и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали на то, что пункты 4, 7.1 Административного регламента основаны на положениях федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих функции и полномочия ФСФР России, и не расширяют эти полномочия, не нарушают права и свободы заявителя.

Обсудив доводы заявителя, выслушав объяснения представителей ФСФР России Медведева А.В. и Министерства юстиции Российской Федерации Османовой И.А., проверив оспариваемые нормативные положения на предмет соответствия их федеральному закону и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей в удовлетворении заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Административный регламент утвержден ФСФР России на основании и в соответствии с Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственной функции и административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 14 декабря 2007 г., регистрационный номер 10706, опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти за 2008 г. № 7.

Принятие Правительством Российской Федерации взамен указанного Порядка других Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (постановление от 16 мая 2011 г. № 373), а также нового Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам (постановление от 29 августа 2011 г. № 717) само по себе не прекращает действия Административного регламента и не свидетельствует о его незаконности, на что безосновательно ссылается заявитель. Вновь изданные нормативные правовые акты сохраняют полномочия федеральных органов исполнительной власти по разработке регламентов, устанавливающих сроки и последовательность административных процедур (действий) при осуществлении государственного контроля (надзора).

Административный регламент, согласно его пункту 1, определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) ФСФР России и РО ФСФР России при проведении проверок (контрольно-ревизионных мероприятий) организаций, осуществление контроля и надзора за которыми возложено на ФСФР России. Перечень организаций, в отношении которых ФСФР России проводятся мероприятия по контролю и надзору за исполнением законодательства Российской Федерации, приведен в пункте 2 Административного регламента.

По смыслу указанных пунктов, Административный регламент определяет процедуру реализации ФСФР России и РО ФСФР России предоставленных им федеральным законом и иными нормативными правовыми актами полномочий,

в состав которых входит осуществление контроля и надзора за исполнением соответствующими организациями законодательства Российской Федерации, регулирующего подконтрольные ФСФР России сферы деятельности. Исходя из этого, оспариваемые нормативные положения должны оцениваться в неразрывной связи с правовыми нормами, определяющими компетенцию ФСФР России.

Основные функции и полномочия ФСФР России определены Федеральным законом «О рынке ценных бумаг», в частности его статьями 42, 43, и Положением о Федеральной службе по финансовым рынкам. Отдельные полномочия данного федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг закреплены Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (пункт 2 статьи 47, пункт 3 статьи 52, пункт 8 статьи 83, пункт 9 статьи 84³, пункт 7 статьи 84⁹), Федеральным законом от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» (статьи 6, 7, 10, 14, 19), Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федеральным законом от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях» и другими федеральными законами.

На основании и во исполнение положений федеральных законов ФСФР России приняла целый ряд нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к ее компетенции, определив в каждом из них предмет их регулирования и сферу действия. Так, Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг (утверждено приказом от 10 октября 2006 г. № 06-117/пз-н) устанавливает состав, порядок и сроки обязательного раскрытия информации акционерным обществом, пределы действия этого Положения (пункты 1.1, 1.2); Положение о проведении проверок организаций, осуществление контроля и надзора за которыми возложены на Федеральную службу по финансовым рынкам (утверждено приказом от 13 ноября 2007 г. № 07-108/пз-н) – требования к проведению проверок и субъекты, в отношении которых они проводятся (пункт 1.1); Положение о лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (утверждено приказом от 20 июля 2010 г. № 10-49/пз-н) – участников отношений, регулируемых этим нормативным правовым актом, и виды лицензируемой профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (пункты 1.1, 1.2); Стандарты эмиссии ценных бумаг и регистрации проспектов ценных бумаг (утверждены приказом от 25 января 2007 г. № 07-4/пз-н) определяют предмет регулирования и сферу их действия (пункты 1.1, 1.2); Нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов (утверждены приказом от 24 мая 2011 г. № 11-23/пз-н) – участников рынка ценных бумаг, осуществляющих соответствующие виды деятельности. Приказом от 19 ноября 2009 г. № 09-49/пз-н установлен порядок и утверждены

сроки представления отчетности профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

В силу пункта 10 статьи 42 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг осуществляет контроль за соблюдением эмитентами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, саморегулируемыми организациями профессиональных участников рынка ценных бумаг требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, стандартов и требований, утвержденных федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Основываясь на данной норме и исходя из предоставленных полномочий, ФСФР России в пункте 4 Административного регламента определила предмет контроля и надзора за деятельностью лишь тех организаций, в отношении которых ФСФР России и РО ФСФР России проводятся соответствующие мероприятия. Следовательно, содержание этого пункта должно пониматься с учетом всех нормативных правовых актов, определяющих соответствующие мероприятия и участников, в отношении которых они проводятся. Это означает, что предметом контроля и надзора является деятельность тех организаций, для которых федеральными законами и нормативными правовыми актами ФСФР России установлены определенные требования.

Исходя из вышеназванных нормативных правовых актов, проверка соблюдения лицензионных требований и условий, требований к предоставлению отчетности организаций, проверка соответствия собственных средств и иных финансовых показателей (абзацы второй, пятый, десятый пункта 4 Административного регламента) проводится в отношении профессиональных участников рынка ценных бумаг, каковым заявитель не является.

Абзац третий пункта 4 Административного регламента относит к предмету контроля и надзора соблюдение указанного в этом абзаце законодательства Российской Федерации (о рынке ценных бумаг, об акционерных обществах, о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг и другого законодательства). Контрольные функции ФСФР России по соблюдению этого законодательства вытекают из федеральных законов, часть которых названа выше, и реализуются в порядке и пределах, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами ФСФР России.

Проверка соблюдения требований к раскрытию информации о деятельности организации (абзац четвертый пункта 4 Административного регламента) осуществляется на основании статьи 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», Положения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных бумаг, определяющего совокупность информации, которая должна раскрываться соответствующими эмитентами.

Абзац седьмой пункта 4 Административного регламента распространяется на подконтрольных ФСФР России субъектов финансового рынка, в первую очередь, на участников рынка коллективных инвестиций,

обязанных соблюдать требования и условия, содержащиеся в нормативных правовых актах Российской Федерации, в том числе федеральных органов исполнительной власти, регулирующих определенные виды деятельности (деятельность негосударственных пенсионных фондов, паевых и акционерных инвестиционных фондов и иная деятельность, осуществляемая организациями на финансовом рынке). Данная норма на заявителя не распространяется, в связи с чем не может нарушать его права и свободы.

Правовых норм, позволяющих расширительно толковать предмет контроля и надзора ФСФР России, не учитывая другие нормативные акты, оспариваемые положения пункта 4 Административного регламента не содержат.

Пункт 7.1 Административного регламента, определяющий основание проведения плановой проверки, соответствует пункту 6 статьи 44 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», и детализируется в названном выше Положении о проведении проверок организаций, осуществление контроля и надзора за которыми возложено на Федеральную службу по финансовым рынкам.

Довод заявителя о противоречии этого пункта статье 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» является необоснованным, поскольку в силу части 3.1 статьи 1 положения данного Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении государственного контроля (надзора) на финансовых рынках.

Если заявитель считает нарушенными свои права и свободы действиями РО ФСФР России при проведении плановой выездной проверки, то он не лишен возможности обратиться за их защитой в соответствующий арбитражный суд.

С учетом изложенного и руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении заявления закрытого акционерного общества «Стинс-Таганрог» о признании недействующими пунктов 4 (в части), 7.1 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора, утвержденного приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 13 ноября 2007 г. № 07-107/пз-н, отказать.

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение десяти дней со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Н.К. Толчеев