

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 мая 2009 года № 24К (661) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности в 2008 году действующего законодательства и нормативной правовой базы о финансовом рынке и рынке ценных бумаг в целях стабилизации финансовой системы в Федеральной службе по финансовым рынкам и Министерстве финансов Российской Федерации (по запросу)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Федеральной службе по финансовым рынкам.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности в 2008 году действующего законодательства и нормативной правовой базы о финансовом рынке и рынке ценных бумаг в целях стабилизации финансовой системы в Федеральной службе по финансовым рынкам, в Министерстве финансов Российской Федерации (по запросу)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.12.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год (переходящий из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год, пункт 3.4.31).

Цель контрольного мероприятия

Определение эффективности действующего законодательства о финансовых рынках в целях стабилизации финансовой системы, эффективности деятельности Федеральной службы по финансовым рынкам по принятию нормативных правовых актов в сфере финансовых рынков в целях стабилизации финансовой системы.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты в сфере финансовых рынков, разработанные ФСФР России, в том числе совместно с Минфином России, методологическое и организационное обеспечение работы федеральных органов исполнительной власти в данной сфере деятельности; ежеквартальная и иная отчетность ФСФР России по законопроектной деятельности, а также материалы, подтверждающие выполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере финансовых рынков; аналитические и статистические материалы по правоприменительной практике в сфере финансовых рынков и по ее обобщению; проекты планов и прогнозные показатели деятельности ФСФР России, доклады о результатах и основных направлениях деятельности службы, материалы контрольных мероприятий, в том числе расследований, испытаний, анализа и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности, которые легли в основу законодательной инициативы Службы.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации (по запросу), Федеральная служба по финансовым рынкам.

Проверяемый период деятельности: 2008 год.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 25 декабря 2008 года по 6 апреля 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Федеральная служба по финансовым рынкам

1.1. Общие вопросы организации деятельности ФСФР России как уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и контролю за соблюдением законодательства о финансовом рынке и рынке ценных бумаг

Федеральная служба по финансовым рынкам образована в соответствии со статьей 112 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 13 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» на основании Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее - Указ № 314).

В соответствии с Указом № 314 федеральная служба - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции, в пределах своей компетенции издающий индивидуальные правовые акты, при этом не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Указом № 314 ФСФР России переданы функции по контролю и надзору упраздняемой Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, функции по контролю и надзору в сфере финансовых рынков упраздняемого Министерства труда и социального развития Российской Федерации, функции по контролю деятельности бирж упраздняемого Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, функции по контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений Министерства финансов Российской Федерации.

Положениями ряда нормативных правовых актов полномочия ФСФР России были дополнены следующими государственными функциями:

- государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов, по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, надзор и контроль за указанной деятельностью;

- регулирование выпуска ипотечных ценных бумаг, деятельности ипотечных агентов и управляющих ипотечным покрытием, а также контроль за их деятельностью;

- осуществление контроля за деятельностью кооператива по привлечению и использованию денежных средств граждан на приобретение жилых помещений, а также ряд полномочий в области инвестирования накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих - участников накопительно-ипотечной системы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 317 «Об утверждении положения о Федеральной службе по финансовым рынкам» утверждено Положение о ФСФР России (далее - Положение). В соответствии с Положением ФСФР России - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской

деятельности). Положением устанавливаются основные полномочия ФСФР России в сфере финансовых рынков.

В нарушение Указа № 314 при разработке и утверждении Положения, на основании которого юридическое лицо (ФСФР России) осуществляет свою деятельность, в нем не были учтены полномочия и функции, обязательные к исполнению ФСФР России исходя из требований Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее - Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»), а также функции упраздненной Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, такие как координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг, ведение реестра саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, ведение реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий.

В ходе контрольного мероприятия установлены нарушения ФСФР России требований Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденных, соответственно, постановлениями Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 и от 19 января 2005 года № 30.

Не разработаны административные регламенты по осуществлению ряда возложенных на ФСФР России государственных функций. Так, административный регламент по принятию нормативных правовых актов в сфере финансовых рынков не разработан и не утвержден, некоторые административные регламенты приняты с нарушением установленных Правительством Российской Федерации сроков.

Типовое положение о территориальных органах ФСФР России принято с нарушением сроков и не содержит ряда обязательных положений.

Необходимо отметить, что непринятие административных регламентов привело к отсутствию установленных сроков, неопределенности последовательности административных процедур и административных действий ФСФР России, а также к отсутствию порядка взаимодействия между ее структурными подразделениями и должностными лицами, в том числе по взаимодействию ФСФР России с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении ФСФР России возложенных на нее государственных функций.

Принятые ФСФР России положения о структурных подразделениях центрального аппарата ФСФР России, в том числе Управлении развития и регулирования на финансовом рынке, Управлении регулирования деятельности участников финансового рынка, Управлении организации и проведения надзорных мероприятий на рынке ценных бумаг, Управлении информации и мониторинга финансового рынка, содержат полномочия, предполагающие дублирование выполнения структурными подразделениями ряда функций, касающихся сбора, обработки и анализа отчетности участников финансового рынка, мониторинга финансово-экономического и технического состояния профессиональных участников финансового рынка, организации и проведения проверок деятельности участников финансового рынка, принятия мер административного воздействия по фактам выявленных нарушений требований законодательства (в том числе по приостановлению действия или аннулированию лицензий).

При этом порядок координации и выполнения части из вышеназванных функций (сбор, обработка и анализ отчетности участников финансового рынка, мониторинг финансово-экономического и технического состояния профессиональных участников финансового рынка, анализ деятельности профессиональных участников финансового

рынка) не определен соответствующими административными регламентами ФСФР России по исполнению государственной функции.

С целью осуществления планирования и контроля за деятельностью профильных структурных подразделений утверждены целевые программы ФСФР России и показатели результативности деятельности для каждой целевой программы. В результате проведенного анализа установлено, что принятые целевые показатели по своему содержанию являются количественными и не могут свидетельствовать в полной мере о качестве и результативности деятельности ФСФР России в 2008 году по достижению поставленных целей, связанных в первую очередь с развитием российского финансового рынка (количество разработанных или принятых нормативных правовых актов, количество проверок, количество административных дел по выявленным нарушениям, количество предписаний и т. д.).

1.2. Проекты федеральных законов (нормативных правовых актов) и иных документов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности ФСФР России. Самостоятельно принятые нормативные правовые акты

1.2.1. Состояние финансового рынка в Российской Федерации

В соответствии с представленной ФСФР России информацией, в ходе состоявшегося 24 ноября 2008 года заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка было констатировано, что в последние годы Россия добилась высоких темпов экономического роста. При этом российская экономика продолжает диверсифицировать свою отраслевую структуру, все меньше полагаясь на сырьевой сектор, который выигрывает от возросшего спроса на финансовые услуги со стороны реального сектора. Рост финансового сектора, в свою очередь, способствует более эффективному привлечению инвестиций и экономическому росту. Об этом свидетельствуют увеличение капитализации российских компаний, рост объема торгов на ведущих российских биржах, появление новых инструментов, рост количества паевых инвестиционных фондов и многие другие показатели.

Несмотря на динамичный рост, национальный финансовый рынок России по-прежнему значительно отстает по своему уровню развития от ведущих мировых финансовых центров, имеет ограниченную емкость, недостаточную для обеспечения инвестиционных потребностей российских компаний, и отстает по многим параметрам от крупнейших финансовых рынков в мире. В условиях роста глобализации в финансовом секторе российские компании прибегают к ресурсам мировой индустрии финансовых услуг. Чтобы выдержать глобальную конкуренцию российский финансовый рынок должен ликвидировать свое отставание от ведущих мировых финансовых центров в области регулирования, инфраструктуры, доступного инструментария.

1.2.2. Концепция и стратегия развития финансового рынка

В целях развития рынка ценных бумаг Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 года № 1008 «Об утверждении концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» была утверждена Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации. Концепцией была определена государственная политика на рынке ценных бумаг и стратегия государства на рынке ценных бумаг.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 года № 793-р утверждена «Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 годы» (далее - Стратегия). Стратегия определяет ключевые направления

деятельности государственных органов в сфере регулирования финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 годы.

Фактически план мероприятий по реализации Стратегии содержит только проекты нормативных правовых актов, разрабатываемых по соответствующим направлениям деятельности государственных органов в сфере регулирования финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 годы. Были приняты:

- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах»;
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»;
- Федеральный закон «О внесении изменений в статью 1062 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»;
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По состоянию на конец 2008 года из 19 мероприятий Стратегии, по которым ответственным исполнителем являлась ФСФР России, выполненными являются только 5 (приняты и вступили в силу соответствующие законодательные акты), 12 проектов федеральных законов находятся в стадии доработки, при этом часть из них снята с контроля по просьбе ФСФР России и перенесена для дальнейшей доработки на 2009 год.

Необходимо отметить, что при этом основная часть законопроектов финансировалась, в том числе, за счет средств, полученных российской стороной в соответствии с соглашением, заключенным с МБРР, о займе № 4029-Ru для финансирования «Проекта развития рынка капитала». Проведенный в ходе проверки выборочный анализ результатов, достигнутых в рамках реализации указанного проекта, показывает неэффективность работ по разработке и доработке ряда проектов федеральных законов, в том числе связанных со сроками предоставления проектов федеральных законов в Правительство Российской Федерации, установленных распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 года № 793-р, которые не соблюдались и неоднократно переносились.

Так, ФСФР России с 2006 года разрабатываются законопроекты, связанные с институтом центрального депозитария. Неэффективность принятых ФСФР России решений о выполнении работ в рамках проекта «Центральный депозитарий и развитие инфраструктуры финансовых рынков» по разработке проектов федеральных законов о центральном депозитарии и внесении соответствующих изменений в действующее законодательство, а также по доработке законопроектов «О центральном депозитарии» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием закона «О центральном депозитарии», принятых в первом чтении, изначально связана с непринятием во внимание информации об уже созданном Правительством Российской Федерации ФГУП «Центральный депозитарий - Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка» (далее - ФГУП «Центральный депозитарий»), а также ряда положений действующих Указов Президента Российской Федерации от 3 июля 1995 года № 662 «О мерах по формированию общероссийской телекоммуникационной системы и обеспечению прав собственников при хранении ценных бумаг и расчетах на фондовом рынке Российской Федерации» и от 16 сентября 1997 года № 1034 «Об обеспечении прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что названные указы Президента Российской Федерации не выполнены: стандарты национальной депозитарной системы не разработаны и не ут-

верждены; единая общероссийская система расчетов, клиринга и хранения ценных бумаг не создана; ФГУП «Центральный депозитарий» не приступил к уставной деятельности и выполнению возложенных на него функций в связи с тем, что по настоящее время им не получена лицензия на депозитарную деятельность.

Таким образом, задача, поставленная Президентом Российской Федерации, по созданию централизованной системы хранения ценных бумаг и учета прав на ценные бумаги в целях приведения инфраструктуры российского фондового рынка в соответствие международным требованиям не выполнена. Функции по обеспечению сохранности информации о правах инвесторов на ценные бумаги и по соответствующему обеспечению защиты права собственности и обеспечению эффективных расчетов по сделкам с ценными бумагами не осуществляются. В ходе проверки установлено, что постановление Правительства Российской Федерации об утверждении стандартов национальной депозитарной системы не разработано и не принято.

Анализ законопроектов «О центральном депозитарии» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием закона «О центральном депозитарии» дает основания говорить об имеющихся противоречиях интересам российского фондового рынка: первое - участниками центрального депозитария могут выступать иностранные юридические и физические лица; второе - неясность нормы о количестве центральных депозитариев. Множественность центральных депозитариев влечет создание дополнительного уровня учетно-расчетной системы и повышение издержек для участников системы расчетов.

По состоянию на конец 2008 года остаются нереализованными определенные Стратегией такие важные задачи, как:

- развитие инфраструктуры финансового рынка;
- создание правовых механизмов, направленных на предотвращение инсайдерской торговли и манипулирования на финансовом рынке;
- построение системы пруденциального надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг;
- создание условий для секьюритизации финансовых активов;
- правовое регулирование осуществления выплат компенсаций гражданам на рынке ценных бумаг;
- формирование массового розничного инвестора.

Учитывая давние сроки и объем нерешенных задач Стратегии, уровень законодательного обеспечения финансового рынка на конец 2008 года не соответствовал его потребностям. Важнейшей нерешенной проблемой осталась незавершенность формирования правовых основ функционирования инфраструктуры финансового рынка.

В конце 2008 года в целях обеспечения ускоренного экономического развития страны посредством качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка и формирования на его основе самостоятельного финансового центра, способного сконцентрировать предложение широкого набора финансовых инструментов, спрос на финансовые инструменты со стороны внутренних и внешних инвесторов и, тем самым, создать условия для формирования цен на такие финансовые инструменты и соответствующие им активы в Российской Федерации, распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 2043-р утверждена новая Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года.

Целью новой Стратегии является формирование конкурентоспособного самостоятельного финансового центра, также в ней поставлены задачи, которые необходимо решить для развития финансового рынка: повышение емкости и прозрачности финан-

сового рынка; обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры; формирование благоприятного налогового климата для его участников; совершенствование правового регулирования на финансовом рынке. План первоочередных мероприятий по реализации настоящей Стратегии также содержит только проекты разрабатываемых нормативных правовых актов. Вместе с тем в отличие от прежней Стратегии новая Стратегия определяет ряд целевых показателей развития финансового рынка, которые необходимо достичь к 2020 году. До принятия Стратегии ФСФР России не устанавливала целевые показатели и критерии развития финансового рынка.

1.3. Организация и порядок выполнения ФСФР России установленных функций в сфере финансового рынка

1.3.1. Государственное регулирование на финансовом рынке, координация и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти

Существенной проблемой, затрагивающей вопросы развития финансового рынка, является отсутствие в законодательстве Российской Федерации определения термина «финансовый рынок», а также отсутствие законодательно закрепленного определения «рынок ценных бумаг». Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» не дается определение как такового рынка ценных бумаг. Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» устанавливаются отношения, на которые распространяется его действие. При этом, указанные в Законе отношения не включают такие, которые сложились на неорганизованном (внебиржевом) рынке ценных бумаг или не предусмотрены иными федеральными законами.

Примечательно, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в том числе по обеспечению проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также принятие мер по регулированию исключительно рынка ценных бумаг.

Статьей 42 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» определены функции федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, одной из которых является осуществление разработки основных направлений развития рынка ценных бумаг и координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг.

Необходимо отметить, что Положением за ФСФР России не закрепляются полномочия по осуществлению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг.

В ходе проверки установлено отсутствие документального подтверждения (планов, программ, приказов и иных актов) ведения ФСФР России работы по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг.

Отсутствие координации деятельности федеральных органов власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг объясняется тем, что особенностью российского финансового рынка является сложное распределение регуляторных и надзорных полномочий между несколькими ведомствами. Значительная часть соответствующих функций в сфере фондового рынка выполняется ФСФР России, однако определенные полномочия (как в части регулирования и надзора, так и в части выработки стратегии по ряду вопросов) существуют у Центрального банка Российской Федерации, а также у Минфина России. Некоторыми полномочиями в регулировании финансовых рынков

обладает также ФАС России. При этом, ни с одним из регуляторов финансового рынка у ФСФР России нет соглашения о взаимодействии.

Таким образом, на российском финансовом рынке сложилась раздробленность регулирования, в результате которой отсутствует единая система мониторинга, охватывающая все сегменты финансового рынка.

Государственное регулирование на финансовом рынке Российской Федерации, и, особенно, на фондовом рынке по состоянию на конец 2008 года не предполагало ведение ФСФР России анализа макроэкономических показателей деятельности фондового рынка. Сами показатели до принятия Стратегии в декабре 2008 года законодательно утверждены не были, системный анализ ситуации на фондовом рынке на постоянной основе не осуществлялся, деятельность крупных финансовых институтов на фондовом рынке не отслеживалась и не анализировалась. При этом, в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» под регулированием деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг (глава 11) понимается только лицензирование деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг (статья 39).

Собственно ФСФР России, несмотря на наличие в положении одного из структурных подразделений центрального аппарата ФСФР России функций по мониторингу основных макроэкономических показателей, оказывающих влияние на финансовый рынок Российской Федерации, характеризующих состояние финансового рынка в Российской Федерации и иностранных государствах, торгов ценными бумагами и иными финансовыми инструментами на торгах организаторов торговли, из-за слабого программного и технического обеспечения не в состоянии осуществлять их эффективное выполнение.

Анализ и мониторинг ситуации, показателей и торгов на фондовом рынке проводится в ФСФР России с использованием стандартных MS Excel и MS Word. При этом, в ФСФР России непрерывное поступление в режиме реального времени информации о ходе торгов обеспечено только с двух торговых площадок ММВБ и РТС. В нарушение требований пункта 6.5 положения о деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг, утвержденного приказом ФСФР России от 9 октября 2007 года № 07-102/пз-н (далее - Положение по организации торговли), не обеспечено непрерывное поступление в ФСФР России в режиме реального времени информации о ходе торгов с других фондовых бирж, а именно с НП «Московская фондовая биржа», ЗАО «Сибирская межбанковская валютная биржа», НП «Фондовая биржа «Санкт-Петербург».

Указанные выше проблемы в регулировании финансового рынка, а также отсутствие системы раннего оповещения о возможном наступлении кризисных ситуаций; системы мониторинга и управления микро- и макрорисками, единого координатора по проведению работы, направленной на предупреждение, выявление и ликвидацию последствий кризисов и нештатных ситуаций на финансовых рынках, четкой регламентации порядка действий регуляторов финансового рынка в случае наступления кризисных и чрезвычайных ситуаций на финансовых рынках, должного надзора за финансовым состоянием профессиональных участников рынка ценных бумаг значительно усложнили процесс ликвидации и борьбы с последствиями финансового кризиса 2008 года.

Особо необходимо отметить, что ФСФР России, ссылаясь на отсутствие соответствующих поручений со стороны Правительства Российской Федерации, за период кризиса ни разу не направляла в Правительство Российской Федерации доклады (иную информацию) по развитию в 2008 году кризисной ситуации на финансовом рынке и по вопросам стабилизации финансовой системы.

В результате анализа сведений о проводимых на фондовой Бирже ММВБ (общий объем торгов) и на Лондонской фондовой бирже (российские компании) торгах за период со 2 июня 2008 года по 31 января 2009 года установлено, что торги на ММВБ в январе 2009 года не приостанавливались, в декабре 2008 года приостанавливались (останавливались) 4 раза, в ноябре 2008 года приостанавливались (не останавливались) 10 раз, в октябре 2008 года приостанавливались (останавливались) 12 раз, в сентябре 2008 года приостанавливались (останавливались) 12 раз, в августе 2008 года приостанавливались (останавливались) 6 раз, в июле 2008 года не приостанавливались (останавливались), в июне 2008 года приостановлены (остановлены) 1 раз. Таким образом, максимальное количество приостановлений (остановок) торгов приходится на сентябрь и октябрь 2008 года. За этот же период времени проведен анализ объема торгов на ММВБ и Лондонской фондовой бирже (объемы торгуемых ценных бумаг российских компаний), данные по которым представлены в таблице:

(долл. США)

Месяц/год	ММВБ	ЛСЕ
январь 2009	10315383702,49	9004880515,43
декабрь 2008	17190534443,90	11291644936,24
ноябрь 2008	17404552829,90	16876943785,56
октябрь 2008	18068727876,88	32126176506,97
сентябрь 2008	32440459543,61	47945050724,81
август 2008	40017629233,83	44811111676,12
июль 2008	46048651530,20	47683301881,61
июнь 2008	38225146000,12	35542487977,11

Принимаемые меры по недопущению усугубления кризисной ситуации в 2008 году на фондовом рынке в виде приостановки торгов, которые чаще всего происходили в сентябре и октябре, привели к фактическому перетоку ликвидности с российских торговых площадок на Лондонскую фондовую биржу.

1.3.2. Установление обязательных требований к деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и ее стандарты. Нестандартные сделки, манипулирование ценами

В соответствии с пунктом 3 статьи 42 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг разрабатывает и утверждает единые требования к правилам осуществления профессиональной деятельности с ценными бумагами.

В соответствии с Положением по организации торговли организатор торговли обязан регистрировать в ФСФР России правила торгов, которые, в том числе, включают в себя порядок исполнения сделок, правила, ограничивающие манипулирование ценами, и порядок мониторинга и контроля за сделками, совершаемыми на торгах у организатора торговли, за участниками торгов и эмитентами. ФСФР России не определены единые требования, стандарты и формы для организаторов торговли по разработке и подготовке правил торговли.

Целью мониторинга является выявление нестандартных сделок.

Мониторинг и контроль в процессе торгов ведутся организатором торговли по критериям нестандартных сделок, предусмотренных Положением по организации торговли, сочетанием критериев с учетом установленных параметров. Сочетание критериев и параметров определяется организатором торговли.

Необходимо отметить, что установленные организатором торговли и согласованные с ФСФР России параметры критериев и их сочетание не регламентированы ФСФР России и российским законодательством, отсутствуют законодательно утвержденные

их минимальные и максимальные пороговые значения, а также не определены методики и порядок их расчета.

В результате организаторы торговли, самостоятельно устанавливая параметры критериев и их сочетания, могут создавать более или менее благоприятные условия для совершения нестандартных сделок.

В 2008 году ОАО «РТС» направило в ФСФР России 79 сообщений о нестандартных сделках и 14 отчетов о проверках нестандартных сделок. ЗАО «ММВБ» направило в ФСФР России в 2008 году 105 сообщений о нестандартных сделках и 94 отчета о проверках нестандартных сделок.

В ходе проверки установлено, что в ФСФР России отсутствует единая база данных о выявленных нестандартных сделках. Порядок организации работы по проверке поступающих от организаторов торгов и участников рынка информации о совершенных нестандартных сделках, анализ и контроль за деятельностью организаторов торгов по проверке нестандартных сделок в ФСФР России не регламентирован.

Материалы, свидетельствующие о ведении ФСФР России работы по проверке нестандартных сделок, совершенных на рынке ценных бумаг и выявленных организаторами торгов о результатах проверок таких сделок и принятых мерах, отсутствуют.

Деятельность структурных подразделений центрального аппарата ФСФР России по самостоятельному выявлению и проверке сведений о совершении нестандартных сделок на фондовом рынке нормативными правовыми актами ФСФР России не регламентирована и не осуществляется.

В 2008 году объем торгов на организованном рынке ценных бумаг составил 106351,4 млрд. рублей.

Особо необходимо отметить организацию ФСФР России работы по контролю за внебиржевыми сделками. В ФСФР России информация о совершенных внебиржевых сделках не анализируется. Материалы, свидетельствующие о проводимых ФСФР России проверках внебиржевых сделок на предмет выявления нестандартных сделок, их результатах, выявленных нарушениях и принятых решениях, в ФСФР России отсутствуют. Указанная деятельность ФСФР России нормативными правовыми актами ФСФР России не регламентирована. Примечательно, что ФСФР России не располагает сведениями даже о том, какой участник рынка, на какую фондовую биржу представляет информацию о внебиржевых сделках.

В ФСФР России отсутствует какая-либо автоматизированная система приема и анализа информации о биржевых и внебиржевых сделках.

Таким образом, со стороны ФСФР России практически полностью отсутствует контроль за совершением участниками рынка ценных бумаг внебиржевых сделок.

Положениями Федерального закона «О рынке ценных бумаг» участникам рынка ценных бумаг запрещается манипулировать ценами на рынке ценных бумаг и понуждать к покупке или продаже ценных бумаг путем предоставления умышленно искаженной информации о ценных бумагах, эмитентах эмиссионных ценных бумаг, ценах на ценные бумаги, включая информацию, представленную в рекламе. Совершение указанных действий профессиональными участниками является основанием для приостановления или аннулирования выданного им разрешения.

На момент проведения проверки единственным действующим документом, регламентирующим порядок организации работы по сбору от организаций, осуществление контроля и надзора за которыми возложено на ФСФР России, самостоятельному выявлению и проверке сведений о совершении сделок на фондовом рынке, связанных с манипулированием ценами на рынке ценных бумаг, являлось постановление ФКЦБ России от 7 февраля 2003 года № 03-8/пс «Об утверждении Положения о порядке проверки

действий лиц, содержащих признаки манипулирования ценами на рынке ценных бумаг» (далее - Положение о проверке манипулирования).

При этом, в ФСФР России отсутствует разработанный и утвержденный регламент по проведению проверки фактов возможного манипулирования ценами. Признаки манипулирования ценами, содержащиеся в действиях лиц и дающие основание для начала их проверки, законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами ФСФР России не определены.

Положение о проверке манипулирования не содержит положений о порядке привлечения лиц, в отношении которых признан факт манипулирования ценами, к ответственности, предусмотренной российским законодательством.

В проверяемом периоде ФСФР России только один раз был признан факт манипулирования физическими лицами ценами на рынке ценных бумаг. При этом, никаких мер ФСФР России по данному факту принято не было, так как российским законодательством санкций за манипулирование ценами на рынке ценных бумаг для физических лиц в момент признания ФСФР России факта манипулирования ценами установлено не было.

В результате в 2008 году не принимались решения о приостановлении действия или аннулировании лицензий за манипулирование ценами на рынке ценных бумаг или за проведение нестандартных сделок.

Необходимо отметить, что 27 декабря 2008 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком». Законопроект направлен на обеспечение рыночного механизма ценообразования на организованных рынках финансового инструмента или товара, укрепление доверия инвесторов, обеспечение эффективного развития указанных рынков и их международной конкурентоспособности путем создания правового механизма предотвращения, выявления и пресечения злоупотреблений на организованных рынках в форме неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком.

Одним из основных условий для ведения профессиональной деятельности профессиональными участниками фондового рынка является соблюдение установленных нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников фондового рынка. Собственные средства рассчитываются и предоставляются в ФСФР России самим профессиональным участником фондового рынка в соответствии с методикой расчета собственных средств организации.

ФСФР России приказом от 24 апреля 2007 года № 07-50/пз-н (далее - Приказ № 07-50/пз-н) «Об утверждении нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов» установлены нормативы достаточности собственных средств.

Установленные нормативы достаточности по состоянию на момент проверки являются единственными законодательно определенными цифровыми показателями финансового состояния, соблюдение которых обязательно для участников рынка. При этом, какое-либо экономическое и математическое обоснование размера установленных нормативов достаточности отсутствует.

Проведенный анализ указанных нормативов показал, что они не могут свидетельствовать о финансово-экономическом состоянии участника рынка, результатах ведения им финансово-хозяйственной деятельности, рентабельности и возможности наступления банкротства.

Положением об отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг утверждены 7 коэффициентов, составляющих показатели ликвидности, устойчивости и рентабельности, которые характеризуют финансовое состояние организации. Однако для данных коэффициентов законодательно не установлены соответствующие контрольные значения, по которым можно было бы характеризовать финансовое состояние организации. Аналитические расчеты для проверки финансового состояния организации, являющейся профессиональным участником фондового рынка, ФСФР России по указанным коэффициентам не проводятся.

Необходимо отметить, что ранее действовало постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 года № 731 «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий», которое в настоящее время утратило силу. В соответствии с положениями данного постановления основанием для признания структуры баланса предприятия неудовлетворительной, а предприятия - неплатежеспособным являлось выполнение одного из следующих условий: коэффициент текущей ликвидности на конец отчетного периода имеет значение менее 2 и коэффициент обеспеченности собственными средствами на конец отчетного периода имеет значение менее 0,1.

Какие-либо другие действующие нормативные правовые акты, определяющие признаки или пороговые значения для показателей финансового состояния участника рынка, в настоящее время не определены.

Проведенный в ходе проверки выборочный анализ отчетности ОАО «ЮТРЕЙД.РУ», деятельность которого привела к потере его клиентами ценных бумаг и денежных средств, находящихся на специальных счетах компании, показал, что на протяжении 2008 года показатели, характеризующие финансовое состояние организации, имели значения ниже, чем основания для признания структуры баланса удовлетворительной, а предприятия платежеспособным согласно утратившему силу постановлению Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 года № 731 «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий».

Изучение отчетности ООО «Кит Финанс» показало, что суммарный показатель долгосрочных и краткосрочных обязательств организации почти в 20 раз превышал размер собственных средств компании. При этом, коэффициент, характеризующий данную величину, является одним из показателей устойчивости компании и на протяжении 2008 года находился в пределах 0,04-0,066.

1.3.3. Практика осуществления ФСФР России полномочий по контролю и надзору в сфере финансовых рынков. Пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков, а также применение мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение, ликвидацию последствий, вызванных нарушением требований законодательства по вопросам, отнесенным к компетенции ФСФР России

Одной из основных функций, возложенных на ФСФР России, является осуществление контроля и надзора в сфере финансовых рынков.

Приказом ФСФР России от 13 ноября 2007 года № 07-107/пз-н утвержден административный регламент по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора (далее - Административный регламент по контролю и надзору).

Однако Административный регламент по контролю и надзору определяет только сроки и последовательность действий (административных процедур) ФСФР России при

проведении проверок (контрольно-ревизионных мероприятий) организаций, осуществление контроля и надзора за которыми возложено на ФСФР России. Положениями Административного регламента по контролю и надзору не определены порядок, сроки и последовательность действий ФСФР России и ее территориальных органов при проведении мероприятий по выполнению других контрольно-надзорных функций, возложенных на ФСФР России.

Так, структурные подразделения центрального аппарата ФСФР России по своим направлениям деятельности самостоятельно выбирают порядок действий по проверке отчетности организаций и принятию решений в случае выявления ими нарушений требований действующего российского законодательства.

В ходе проверки установлены факты непредставления участниками рынка в ФСФР России всей информации, необходимой для включения в отчетность. Так, в ходе анализа отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг - ООО «Коммерческий банк «Юниаструм Банк» (далее - Юниаструмбанк), ОАО «Кит Финанс Инвестиционный банк» и ОАО «ЮТРЕЙД.РУ» - установлено, что представляемые ими в течение года утвержденные формы отчетности в нарушение требований российского законодательства были заполнены не полностью.

Состав, сроки и порядок представления профессиональными участниками отчетности в ФСФР России регламентируются Положением об отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг, утвержденным постановлением ФКЦБ России и Минюста России от 11 декабря 2001 года № 33/109н.

Представляемая в ФСФР России участниками рынка отчетность хранится в Хранилище отчетности. Изучение в ходе проверки возможности работы с Хранилищем показало, что отсутствие комплексной автоматизированной системы анализа отчетности не позволяет проводить простейший (например, по конкретному параметру - количество клиентов или кредиторская задолженность по всем отчетам) и комплексный анализ отчетности, в том числе на предмет эффективности деятельности компаний, размера долговой нагрузки, количества сомнительных операций. Аналитическая работа проводится вручную с использованием MS Excel и MS Word и требует больших временных затрат. Работа Хранилища нестабильна, а региональные отделения ФСФР России не имеют доступа к Хранилищу отчетности.

ФСФР России в целях контроля за деятельностью управляющих компаний негосударственных пенсионных фондов была утверждена обязательная для представления в ФСФР России последними форма отчета о сделках по продаже ценных бумаг по цене ниже рыночной и сделках по покупке ценных бумаг по цене выше рыночной.

Проверкой установлено, что порядок проведения контрольных мероприятий по проверке содержащихся в отчетах сведений и сделок ФСФР России не разрабатывался. Контрольные мероприятия в проверяемом периоде по данному направлению деятельности ФСФР России не проводились.

Таким образом, деятельность управляющих компаний негосударственных пенсионных фондов в части, касающейся определения стоимости реализации и приобретения ценных бумаг, со стороны ФСФР России не контролируется.

В ходе проверки проведен выборочный анализ материалов о проводимых ФСФР России контрольно-надзорных мероприятиях в отношении вышеуказанных двух профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В результате было установлено, что при проведении данных мероприятий ФСФР России неоднократно грубо нарушались требования российского законодательства в части, касающейся привлечения участников рынка к ответственности за допущенные нарушения.

В частности, в связи с многочисленными жалобами клиентов на нарушения в процессе осуществления деятельности по управлению ценными бумагами ФСФР России была проведена камеральная проверка Юниаструмбанка на предмет соблюдения требований законодательства.

В ходе указанной проверки в деятельности Юниаструмбанка были выявлены нарушения законности при осуществлении деятельности по управлению ценными бумагами, которые отражены в акте камеральной проверки ФСФР России от 5 октября 2008 года № 08-56/а-ДСП. В этой связи ФСФР России издан приказ от 9 декабря 2008 года № 08-3040/пз-и о приостановлении действия выданной Юниаструмбанку лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление деятельности по управлению ценными бумагами на срок до 10 марта 2009 года, и направлено предписание от 12 декабря 2008 года № 08-ЕК-04/27556 об устранении выявленных нарушений.

Решение ФСФР России о приостановлении действия лицензии, а также предписание ФСФР России Юниаструмбанком в судебном порядке обжалованы не были.

Фактически признавая допущенные нарушения, Юниаструмбанк принял на себя обязательства по их устранению и представлению документов, подтверждающих выполнение предписания ФСФР России, в срок до 31 декабря 2008 года, а также ходатайствовал о досрочном возобновлении лицензии (письмо Юниаструмбанка от 15 декабря 2008 года).

Юниаструмбанк направил в ФСФР России письмо от 25 декабря 2008 года № 11997 об устранении указанных в предписании нарушений с приложением № 1 на оптическом носителе, содержащем информацию о сделках с ценными бумагами только по сентябрь 2008 года.

Указанное письмо было не только зарегистрировано Управлением делами ФСФР России, но и по представленным документам начальником Управления организации и проведения надзорных мероприятий на рынке ценных бумаг О. С. Сизовой 25 декабря 2008 года вынесено положительное заключение, которое в этот же день было рассмотрено на совещании у руководителя ФСФР России, и в тот же день - 25 декабря 2008 года - был издан приказ ФСФР России № 08-3293/пз-и о возобновлении Юниаструмбанку действия лицензии на осуществление деятельности по управлению ценными бумагами.

Анализ предписания ФСФР России и отчета Юниаструмбанка об устранении выявленных нарушений позволяет сделать вывод о том, что нарушения законности в деятельности банка по управлению ценными бумагами, послужившие основанием для приостановления действия лицензии, в полном объеме устранены не были.

В соответствии с пунктом 6.7 порядка лицензирования видов деятельности на рынке ценных бумаг, утвержденного приказом ФСФР России от 6 марта 2007 года № 07-21/пз-н, и пунктом 23.2.2 Административного регламента по контролю и надзору возобновление действия лицензии возможно только после представления в ФСФР России профессиональным участником рынка ценных бумаг отчета, свидетельствующего о полном устранении всех выявленных недостатков.

Решение о возобновлении Юниаструмбанку действия лицензии на осуществление деятельности по управлению ценными бумагами было принято в нарушение порядка лицензирования видов деятельности на рынке ценных бумаг, утвержденного приказом ФСФР России от 6 марта 2007 года № 07-21/пз-н, Административного регламента по контролю и надзору и раздела 3.8 административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по лицензирова-

нию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, утвержденного приказом ФСФР России от 21 августа 2007 года № 07-90/пз-н.

Действия должностных лиц ФСФР России по принятию решения о возобновлении Юниаструмбанку действия лицензии имеют признаки использования ими служебных полномочий вопреки интересам службы, что повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций - клиентов и вкладчиков Юниаструмбанка, а также охраняемых законом интересов общества и государства, то есть содержат признаки уголовно наказуемого деяния и иных коррупционных проявлений.

Для проверки и обеспечения принятия необходимых мер реагирования и процессуальных решений Счетной палатой Российской Федерации направлено соответствующее письмо в ФСБ России от 16 апреля 2009 года № 01-622/06-04 ДСП.

Нормативными правовыми актами ФСФР России не предусмотрено осуществление контроля со стороны ФСФР России за прекращением или приостановлением участником рынка деятельности на биржах, лицензия которого была приостановлена или аннулирована.

Принимая во внимание, что в ФСФР России на постоянной основе не анализируется информация о совершенных участниками рынка внебиржевых сделках, а также порядок и полнота представляемой участниками рынка, организаторами торгов информации о совершенных внебиржевых сделках, участники рынка, лицензии которых были приостановлены, имеют возможность продолжить неконтролируемую со стороны ФСФР России деятельность на рынке ценных бумаг.

В нарушение требований пункта 14 Административного регламента по контролю и надзору региональными отделениями ФСФР России не представляются в ФСФР России отчеты об исполнении единых квартальных планов выездных проверок деятельности организаций.

1.3.4. Контроль за деятельностью товарных бирж

В соответствии с Указом № 314 ФСФР России переданы функции по контролю деятельности товарных бирж упраздненного Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

Пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2004 года № 206 «Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам» установлено, что впредь до внесения изменений в действующее законодательство функции по руководству и обеспечению работы Комиссии по товарным биржам (далее - КТБ) возложить на ФСФР России.

В нарушение указанного постановления Правительства Российской Федерации ФСФР России не было обеспечено руководство и обеспечение работы КТБ. Вместо этого ФСФР России совместно с Минэкономразвития России, Минсельхозом России и ФАС России была создана Комиссия по товарным биржам при ФСФР России (далее - КТБ при ФСФР России).

На КТБ при ФСФР России в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 1994 года № 152 (далее - Постановление № 152), которым были утверждены положение о КТБ, Положение о порядке лицензирования деятельности товарных бирж на территории Российской Федерации и Положение о государственном комиссаре на товарной бирже, были возложены функции КТБ, в том числе и выдача лицензий на организацию биржевой торговли, а также лицензирование деятельности биржевых брокеров и посредников. За время существования КТБ при ФСФР России ей было выдано и переоформлено 11 лицензий на организацию биржевой торговли, 170 лицензий биржевым посредникам и 322 лицензии биржевым брокерам.

Также, в нарушение требований Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30, созданная КТБ при ФСФР России не имела в своем названии слова «межведомственная», в Положении о КТБ при ФСФР России не установлены должность и полномочия ответственного секретаря, не установлен состав по должности представителей органов, реализующих решения межведомственной комиссии, а также не определен порядок принятия решений и доведения их до органов, обеспечивающих реализацию решений межведомственной комиссии. Доклады о годовых итогах деятельности КТБ при ФСФР России в Правительство Российской Федерации не представлялись.

Проверкой установлено, что в нарушение пункта 10 Постановления № 152 большая часть лицензий на организацию биржевой торговли, выданных КТБ при ФСФР России, а позднее ФСФР России, не соответствовали установленной Постановлением № 152 форме лицензии на организацию биржевой торговли. Лицензии биржевым брокерам и посредникам также выдавались в нарушение порядка, определенного Положением о лицензировании деятельности биржевых посредников и биржевых брокеров, совершающих товарные фьючерсные и опционные сделки в биржевой торговле, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 года № 981.

ФСФР России в нарушение требований пунктов 3 и 6 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679), а также пункта 1.23 утвержденного приказом ФСФР России от 30 марта 2006 года № 06-34/пз-н регламента Федеральной службы по финансовым рынкам, не разработан и не утвержден административный регламент по исполнению государственной функции по контролю деятельности товарных бирж.

Проведенный в ходе проверки анализ представленных государственными комиссарами на товарных биржах ежеквартальных отчетов выявил факты систематического нарушения товарными биржами требований российского законодательства о товарных биржах, непринятия государственными комиссарами на товарных биржах и ФСФР России мер по их устранению, а также неприменения в отношении товарных бирж санкций за нарушение требований Закона Российской Федерации от 20 февраля 1992 года № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле».

1.3.5. Административное производство и судебная практика

В ходе анализа сведений о возбужденных и рассмотренных ФСФР России делах об административных правонарушениях в 2007 и 2008 годах по соответствующим статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции ФСФР России, по статистическим формам 1-АЭ был установлен факт несоответствия статистической отчетности по форме 1-АЭ ФСФР России за 2008 год данным доклада руководителя ФСФР России «Итоги работы ФСФР России в 2008 году», а также данным по сумме средств, поступивших в федеральный бюджет в 2008 году, по коду доходов федерального бюджета 11615000010000140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о рынке ценных бумаг». В ходе проверки выявленные расхождения были устранены ФСФР России.

ФСФР России по настоящее время протоколы об административных правонарушениях по статьям 5.53 «Незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю», 5.54 «Неисполнение обязанности по проведению проверки и (или) исправлению недостоверной информации, содержа-

щейся в кредитной истории (кредитном отчете)», 5.55 «Непредоставление кредитного отчета», 14.28 «Нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости», 14.29 «Незаконное получение или предоставление кредитного отчета», 14.30 «Нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки сведений, составляющих кредитную историю» не составляет, материалов дел об административных правонарушениях по данным статьям КоАП России в ФСФР России не имеется. Статистическая отчетность по форме 1-АЭ не предполагает ведение отчетности по указанным статьям.

Также из анализа статистических форм следует, что ФСФР России практически не составляет протоколы об административных правонарушениях по статьям 15.18 «Незаконные сделки с ценными бумагами» (возбуждено и рассмотрено только 1 дело в 2007 году центральным аппаратом ФСФР России), 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг», 15.24 «Публичное размещение, реклама под видом ценных бумаг документов, удостоверяющих денежные и иные обязательства (возбуждено и рассмотрено только 1 дело в 2008 году региональным отделением ФСФР России в Северо-Западном федеральном округе), 19.4 «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)» (возбуждено и рассмотрено только 2 дела в 2007 году центральным аппаратом ФСФР России, привлечено к ответственности 1 физическое лицо), 19.6 «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения».

Основная работа в ФСФР России по данному направлению приходится на статьи за нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг, 64,7 % от общего количества дел.

1.3.6. Положения законодательства Российской Федерации о финансовом рынке, несущие в себе потенциальные коррупционные риски

Проведенным анализом положений ряда нормативных правовых актов ФСФР России в сфере финансовых рынков было установлено наличие в них ряда положений, которые несут в себе потенциальные коррупционные риски:

Отсутствуют нормативные правовые акты ФСФР России, регламентирующие вопросы, связанные с порядком накопления, обработки и анализа поступающей в ФСФР России отчетности организаций, входящих в компетенцию ФСФР России, в частности, профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также порядок закрепления результатов анализа отчетности, документирования выявленных нарушений и принятия решения по ним.

В соответствии с Административным регламентом по контролю и надзору основанием для включения проверки организации в Единый план проведения проверок организаций является служебная записка структурного подразделения центрального аппарата ФСФР России. В то же время в ФСФР России не определен порядок сбора, обработки служебных записок, содержащих предложения управлений ФСФР России о включении организаций в Единый план проведения проверок организаций, а также выбора организаций, указанных в служебных записках, для их включения в план проверок.

В результате в 2008 году центральным аппаратом ФСФР России было проведено 39 выездных проверок организаций, в то время как проверяющим было представлено всего 2 служебные записки, обосновывающие необходимость таких проверок.

Положения Административного регламента по контролю и надзору в части, касающейся вопроса о том, в каких случаях назначаются выездные проверки, в которых - камеральные, в каких просто проводятся надзорные мероприятия, свидетель-

ствуют о том, что перечни таких случаев для различных видов проверок идентичны и четко не регламентированы. В результате в одних и тех же случаях может быть определен любой вид проводимой проверки или же просто выбрано проведение надзорных мероприятий.

Положения нормативных правовых актов ФСФР России, определяющие в каких случаях приостанавливается действие лицензии участника рынка, а в каких аннулируется, идентичны. В результате за одни и те же действия профессионального участника рынка ценных бумаг ФСФР России может приостановить действие его лицензии или аннулировать. Порядок аннулирования квалификационного аттестата аттестованного лица не регламентирован.

2. Министерство финансов Российской Федерации

Департамент финансовой политики Министерства финансов Российской Федерации в 2008 году осуществлял работу в сфере финансовых рынков в рамках выполнения Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2008 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 года № 1914-р, в том числе Плана действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным 6 ноября 2008 года № 863п-П13. Министерство финансов Российской Федерации принимало участие в разработке законопроектов в рамках Плана мероприятий по реализации Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период 2006-2008 годов.

Так, в соответствии с пунктом 25 Плана мероприятий по реализации Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 года № 793-р, Министерством финансов Российской Федерации рассмотрены представленные Федеральной службой по финансовым рынкам проект концепции и проект технического задания на разработку проекта федерального закона «О компенсациях физическим лицам на финансовых рынках». В соответствии с замечаниями Минфина России законопроект требует существенной доработки. По проекту федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «О рынке ценных бумаг» (в части пруденциального надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг, за которыми в настоящее время указанный надзор не осуществляется) материалы в Министерство финансов Российской Федерации не поступали.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что Департаментом финансовой политики Минфина России проведение анализа финансово-экономической политики и экономического развития Российской Федерации, подготовка обзоров макроэкономической ситуации и предложений по совершенствованию макроэкономической и бюджетной политики не осуществляется, поскольку (на основании письма от 2 января 2009 года № 05-02-05/24, входящий № А-1202 от 8 апреля 2009 года) это не относится к компетенции Департамента финансовой политики Минфина России.

Однако в соответствии с положением о Департаменте финансовой политики, утвержденным приказом Минфина России от 20 июня 2005 года № 154 и изменениями к нему от 4 августа 2006 года № 260, официально размещенными на сайте Минфина России, Департамент финансовой политики осуществляет (пункт 4.3 и подпункты 4.3.13, 4.3.28, 4.3.29, 4.3.32, 4.3.33, 4.3.35):

- подготовку обзоров состояния банковского сектора и мировой экономики для руководства министерства;

- координацию бюджетной и денежно-кредитной политики в соответствии с задачами макроэкономической политики;
- подготовку аналитических материалов, справок, заключений по результатам анализа финансово-экономической политики, обзоров макроэкономической ситуации, денежно-кредитной политики и докладов для руководства и коллегии министерства;
- анализ экономического развития Российской Федерации, подготовку предложений по совершенствованию макроэкономической, бюджетной политики;
- участие в работе по составлению прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации, концепций экономической безопасности Российской Федерации;
- участие в определении угроз национальной безопасности, мониторинг состояния национальной безопасности в сфере компетенции департамента.

Выводы

1. Положение о ФСФР России не содержит ряд функций, которые ФСФР России должна была выполнять, исходя из требований Федерального закона «О рынке ценных бумаг», а также функций, переданных ФСФР России в соответствии с другими нормативными правовыми актами.

2. Регламент ФСФР России, Типовое положение о территориальных органах ФСФР России и положения о территориальных органах ФСФР России разработаны и приняты с нарушением требований Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 и от 19 января 2005 года № 30, соответственно.

3. ФСФР России не разработаны административные регламенты по осуществлению ряда возложенных на ФСФР России государственных функций: принятие нормативных правовых актов, контроль за деятельностью товарных бирж, что привело к отсутствию установленных сроков принятия решений, неопределенности последовательности административных процедур и административных действий ФСФР России, а также к отсутствию порядка взаимодействия между ее структурными подразделениями и должностными лицами, в том числе по взаимодействию ФСФР России с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении ФСФР России возложенных на нее государственных функций.

4. Административный регламент по исполнению ФСФР России государственной функции по контролю и надзору не определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) ФСФР России и ее территориальных органов при выполнении всех контрольно-надзорных функций, возложенных на ФСФР России в отношении организаций, осуществление контроля и надзора за которыми возложено на ФСФР России.

5. Принятые ФСФР России положения о структурных подразделениях центрального аппарата ФСФР России содержат полномочия, которые влекут за собой дублирование выполнения ряда функций, исполнение которых осложняется отсутствием четко регламентированного порядка действий структурных подразделений центрального аппарата ФСФР России по их реализации.

6. В связи с высокой фрагментарностью и раздробленностью государственного регулирования финансового рынка, отсутствием координации деятельности феде-

ральных органов исполнительной власти утвержденные Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 годы основные задачи по развитию финансового рынка не выполнены. Учитывая давние сроки и объем нерешенных задач Стратегии, уровень законодательного обеспечения финансового рынка на конец 2008 года не соответствует его потребностям. Важнейшей нерешенной проблемой остается незавершенность формирования правовых основ функционирования инфраструктуры финансового рынка.

7. Невыполнение Указов Президента Российской Федерации от 3 июля 1995 года № 662 «О мерах по формированию общероссийской телекоммуникационной системы и обеспечению прав собственников при хранении ценных бумаг и расчетах на фондовом рынке Российской Федерации» и от 16 сентября 1997 года № 1034 «Об обеспечении прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги в Российской Федерации» привело к тому, что централизованная система хранения ценных бумаг и учета прав на ценные бумаги в целях приведения инфраструктуры российского фондового рынка в соответствие международным требованиям не создана, стандарты национальной депозитарной системы не разработаны и не утверждены; единая общероссийская система расчетов, клиринга и хранения ценных бумаг не создана; ФГУП «Центральный депозитарий» не может приступить к уставной деятельности и выполнению возложенных на него функций в связи с тем, что в нарушение названных Указов Президента Российской Федерации по настоящее время им не получена лицензия на депозитарную деятельность. Анализ законопроектов «О центральном депозитарии» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием закона «О центральном депозитарии» дает основания говорить об имеющихся противоречиях интересам российского фондового рынка, которые могут привести к «перетоку» ликвидности с российского рынка за рубеж.

8. Проблемы в государственном регулировании финансового рынка: отсутствие у Правительства Российской Федерации полномочий по регулированию финансового рынка в целом; отсутствие координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг; сложное распределение регуляторных и надзорных полномочий в сфере финансового рынка между несколькими министерствами и ведомствами; отсутствие налаженного взаимодействия регуляторов финансового рынка, создают серьезные препятствия развитию финансового рынка и реализации основных задач Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 года.

9. Государственное регулирование на финансовом рынке Российской Федерации, и, особенно, на фондовом рынке не предполагает ведение федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг анализа макроэкономических показателей деятельности фондового рынка. Системный анализ ситуации на фондовом рынке государственными органами на постоянной основе не осуществляется, деятельность крупных финансовых институтов на фондовом рынке не отслеживается и не анализируется, что приводит к отсутствию у Правительства Российской Федерации и руководства страны целостной и реальной информации об обстановке и ситуации на российском финансовом рынке. ФСФР России из-за недостаточного программного и технического обеспечения, а также собственных недостатков в организации работы не обеспечивает системный мониторинг ситуации и изменений в обстановке на финансовом рынке.

10. Проблемы государственного регулирования на финансовом рынке и взаимодействия его основных регуляторов, а также и отсутствие государственной системы мониторинга и управления рисками на финансовом рынке, стратегий, программ и

планов действий в случае наступления кризисных ситуаций на финансовом рынке, недостаточный контроль за финансовым состоянием участников финансового рынка, значительно усложнили процесс борьбы с финансовым кризисом в 2008 году и ликвидации его последствий.

11. Деятельность ФСФР России по проверке выявленных фондовыми биржами и самостоятельному выявлению нестандартных сделок с ценными бумагами, совершенных на торгах организаторов торговли, не осуществляется. Государственный контроль за осуществлением нестандартных сделок с ценными бумагами осуществляется опосредованно через организаторов торговли. Контроль за сделками с ценными бумагами, совершаемыми на внебиржевом рынке, со стороны государства в лице ФСФР России отсутствует, равно как и правоприменительная практика в сфере контроля за манипулированием ценами на рынке ценных бумаг.

12. Система защиты прав владельцев и контроля за соблюдением их прав эмитентами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг как целостный организационный механизм, предусматривающий наличие эффективно действующих правоустанавливающих, правоприменительных и контрольно-надзорных подсистем, по состоянию на сегодняшний день отсутствует. Положения Федерального закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» не обеспечивают в полной мере защиту интересов участников рынка, что существенно снижает в первую очередь инвестиционную привлекательность российского финансового рынка и возможные темпы его роста. Инициативная правоприменительная практика ФСФР России в данной области практически отсутствует (1 случай в 2008 году).

13. Существующая система требований и порядок осуществления ФСФР России контроля за финансовым состоянием участников фондового рынка не позволяют на ранней стадии достаточно эффективно выявлять и предупреждать как преднамеренные, так и обусловленные внешними факторами действия участников фондового рынка, приводящие к нарушениям требований российского законодательства, созданию ситуации нестабильности на фондовом рынке, а также нанесению прямого ущерба правам инвесторов и владельцев ценных бумаг.

14. Порядок организации и планирования контрольно-надзорной деятельности ФСФР России не всегда исполняется структурными подразделениями центрального аппарата ФСФР России и требует четкой регламентации, особенно в части, касающейся планирования и выбора вида проводимых проверок организаций.

15. Выборочный анализ материалов по результатам контрольно-надзорной деятельности ФСФР России выявил факт, возможно свидетельствующий о нарушении должностными лицами ФСФР России требований нормативных правовых актов в сфере принятия решений о наложении и снятии санкций на организации за допущенные ими нарушения российского законодательства в сфере финансовых рынков, а также непривлечения таких организаций к ответственности за допущенные ими нарушения требований российского законодательства.

16. В проверяемом периоде деятельность ряда товарных бирж, биржевых брокеров и посредников осуществлялась на основании лицензий, которые были выданы и/или переоформлены в нарушение требований, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации от 24 февраля 1994 года № 152 Положения о порядке лицензирования деятельности товарных бирж на территории Российской Федерации, от 9 октября 1995 года № 981 Положения о лицензировании деятельности биржевых посредников и биржевых брокеров, совершающих товарные фьючерсные

и опционные сделки в биржевой торговле. В настоящее время данные лицензии должны быть переоформлены.

17. Выявленные факты систематического нарушения товарными биржами требований российского законодательства о товарных биржах, непринятия государственными комиссарами на товарных биржах и ФСФР России мер по их устранению, а также неприменения в отношении товарных бирж санкций за нарушение требований законодательства о товарных биржах требуют серьезной реорганизации работы ФСФР России по исполнению государственной функции контроля за товарными биржами.

18. Основная работа в ФСФР России по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях приходится на статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг (64,7 % от общего количества возбужденных и рассмотренных дел). При этом, протоколы об административных правонарушениях по статьям 5.53-5.55, 4.28-4.30 КоАП России, закрепленным за ФСФР России, в 2008 году не составлялись и ведение отчетности ФСФР России по данным статьям не предусмотрено, а по статьям 15.18, 15.21, 15.24, 19.4 и 19.6 КоАП России ФСФР России возбуждено и рассмотрено в 2008 году всего по 1-2 дела.

19. Положения ряда нормативных правовых актов в сфере контрольно-надзорной деятельности ФСФР России имеют коррупционные риски, в том числе, связанные с выбором вида санкции за допущенные участником рынка нарушения требований российского законодательства.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Федеральной службе по финансовым рынкам.

2. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД