

2-3 июня 2005 г.

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)*

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров определяется кругом вопросов, которые входят в компетенцию ФСФР. В соответствии с Законом о рынке ценных бумаг ФСФР осуществляет контроль за соблюдением эмитентами требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, а также стандартов и требований, утвержденных федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг¹. В связи с этим правоприменительные полномочия ФСФР должны обеспечивать возможность осуществления ею контроля за соблюдением эмитентами перечисленных требований.

На основании Закона о рынке ценных бумаг можно выделить следующие вопросы, по которым ФСФР осуществляет контроль за эмитентами:

- 1) соблюдение правил эмиссии и раскрытием информации при эмиссии;
- 2) раскрытие информации при регистрации проспекта ценных бумаг;
- 3) раскрытие периодической информации и информации о существенных фактах;
- 4) ведение реестра владельцев ценных бумаг.

В настоящем докладе рассматриваются следующие правоприменительные полномочия ФСФР, осуществляемые ею в рамках контроля за эмитентами:

- 1) проведение проверок;
- 2) выдача предписаний;
- 3) привлечение к административной ответственности;
- 4) направление материалов в правоохранительные органы для привлечения к уголовной ответственности;
- 5) обращение с исками в суд (арбитражный суд) по вопросам, отнесенным к компетенции федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг (включая недействительность сделок с ценными бумагами).

1. Проведение проверок эмитентов

Право ФСФР осуществлять в отношении эмитентов проверки закреплено Законом о рынке ценных бумаг². В этом законе предусматривается, что ФСФР вправе устанавливать порядок проведения проверок эмитентов, осуществлять самостоятельно или совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти проверки деятельности эмитентов, назначать и отзывать инспекторов для контроля за эмитентом.

Право ФСФР провести проверку и получить необходимую информацию опирается на уголовную ответственность. Тем не менее, действенность полномочий по проведению проверок в определенных случаях обеспечивается не столько страхом уголовной ответственности, сколько иными административными возможностями ФСФР. Например, препятствия проверке при эмиссии ценных бумаг могут привести к отказу в регистрации

* Этот доклад подготовлен в рамках работы Круглого стола по корпоративному управлению России. Этот проект финансируется совместно Европейским Союзом в рамках программы ТАСИС и Глобальным форумом по корпоративному управлению.

¹ П. 10 статьи 42 Закона о рынке ценных бумаг.

² П. 6 статьи 44 Закона о рынке ценных бумаг.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

выпуска ценных бумаг или к признанию эмиссии несостоявшейся. Данные обстоятельства стимулируют эмитентов и их должностных лиц к сотрудничеству с ФСФР.

1.1. Проведение проверок при регистрации выпусков ценных бумаг и проспектов ценных бумаг

Наиболее частым поводом для проведения ФСФР проверок является регистрация выпусков ценных бумаг и проспектов ценных бумаг.

По российскому законодательству каждый выпуск эмиссионных ценных бумаг (в том числе акций и облигаций) подлежит государственной регистрации³. При этом такая регистрация может сопровождаться, а может не сопровождаться регистрацией проспекта ценных бумаг.

Регистрация и раскрытие проспекта ценных бумаг по российскому законодательству является условием их публичного размещения и обращения. Регистрация проспекта обязательна в случае размещения эмиссионных ценных бумаг путем открытой подписки или путем закрытой подписки среди более, чем 500 лиц, - в этом случае регистрация проспекта осуществляется одновременно с регистрацией выпуска ценных бумаг.⁴ Если регистрация выпуска ценных бумаг не сопровождалась регистрацией проспекта (например, при закрытой подписке), проспект может быть зарегистрирован эмитентом позднее, для того, что бы обеспечить возможность публичного обращения уже выпущенных ценных бумаг (например, для листинга ценных бумаг)⁵.

В соответствии с Законом о рынке ценных бумаг ФСФР отвечает за полноту информации, содержащейся в документах, представленных для государственной регистрации выпуска ценных бумаг⁶. Между тем, Закон предусматривает, что ФСФР вправе проверить достоверность данной информации⁷. Тесно связанным с такой проверкой оказывается надзор за соблюдением требований законодательства к процедуре эмиссии ценных бумаг – ФСФР проверяет достоверность информации о совершении всех необходимых в соответствии с законом действий при эмиссии ценных бумаг.

Хотя ФСФР не обязана проводить проверки достоверности информации, содержащейся в документах, представленных для государственной регистрации выпуска ценных бумаг, однако на практике она это делает выборочно. Существуют также и специальные причины для того, что бы ФСФР провела проверку достоверности такой информации. Обычно причинами являются внутренние противоречия в представленных документах и получение ФСФР информации о возможной недостоверности информации. В последнем случае наиболее частым источником информации являются жалобы, поступившие в ФСФР до момента регистрации выпуска ценных бумаг.

Обычно, при возникновении оснований для проведения проверок ФСФР приостанавливает регистрацию выпуска ценных бумаг на срок проведения проверки, но в соответствии с законом не более, чем на 30 дней⁸.

Полномочие по проведению проверок достоверности информации опирается на другое полномочие ФСФР – право требовать от эмитентов представления документов,

³ П. 1 статьи 19 Закона о рынке ценных бумаг.

⁴ П. 2 статьи 19 Закона о рынке ценных бумаг.

⁵ П. 3 статьи 19 Закона о рынке ценных бумаг.

⁶ П. 5 статьи 20 Закона о рынке ценных бумаг

⁷ П. 3 статьи 20 Закона о рынке ценных бумаг.

⁸ П. 3 статьи 20 Закона о рынке ценных бумаг.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

необходимых для решения вопросов, находящихся в ее компетенции⁹. Используя данное право ФСФР осуществляет проверки путем истребования и анализа документов, полученных от эмитента.

Закон предусматривает последствия непредставления по запросу ФСФР необходимых документов - в случае, если в течение 30 дней документы не будут представлены, это является основанием для отказа в государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг¹⁰.

В случае, если в результате проверки будут обнаружены нарушения процедуры эмиссии или недостоверности информации ФСФР в зависимости от нарушения может приостановить эмиссию ценных бумаг или отказать в регистрации выпуска ценных бумаг вообще. В Законе о рынке ценных бумаг¹¹ об этом говорится так:

«Выпуск эмиссионных ценных бумаг может быть приостановлен или признан несостоявшимся при обнаружении регистрирующим органом следующих нарушений:

нарушение эмитентом в ходе эмиссии требований законодательства Российской Федерации;

обнаружение в документах, на основании которых был зарегистрирован выпуск ценных бумаг, недостоверной информации.»

На данных основаниях ФСФР может отказать в регистрации выпуска ценных бумаг, например в случае, если обнаружится, что данные о принятом решении о выпуске не соответствуют действительности, что действительности не соответствуют данные о должностных лицах, структуре органов или акционерного капитала эмитента.

Аналогичные правила применяются к случаям, когда проспект ценных бумаг регистрируется не одновременно с регистрацией выпуска ценных бумаг, а впоследствии. К сожалению, закон не предусматривает возможности продления общего, 30-дневного, срока регистрации проспекта ценных бумаг в этом случае, что затрудняет проведение проверки¹². В этом случае для проведения проверки ФСФР может воспользоваться правом приостановить эмиссию.

1.2. Проведение проверок эмитентов на этапе размещения ценных бумаг

ФСФР вправе провести проверку на любом этапе эмиссии, в том числе на этапе размещения ценных бумаг. Такая проверка обычно проводится при поступлении уже после регистрации выпуска ценных бумаг жалоб о нарушениях, возникших на более ранних этапах, либо о нарушениях возникших в ходе размещения ценных бумаг. При обнаружении соответствующих нарушений ФСФР вправе приостановить эмиссию ценных бумаг до их устранения.

1.3. Проведение проверок эмитентов в связи с регистрацией отчета об итогах выпуска

В соответствии с Законом о рынке ценных бумаг процедура эмиссии ценных бумаг завершается регистрацией отчета об итогах выпуска ценных бумаг¹³. В соответствии с

⁹ П. 7 статьи 44 Закона о рынке ценных бумаг.

¹⁰ Статья 21 Закона о рынке ценных бумаг.

¹¹ Статья 26 Закона о рынке ценных бумаг.

¹² П. 3 статьи 19 Закона о рынке ценных бумаг.

¹³ П. 1 статьи 19 Закона о рынке ценных бумаг.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

этим законом¹⁴ не позднее 30 дней после завершения размещения эмиссионных ценных бумаг эмитент обязан представить отчет об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг в регистрирующий орган и документы, подтверждающие соблюдение эмитентом требований, соблюдение которых необходимо при размещении ценных бумаг.

Таким образом, главная цель надзора на этапе регистрации отчета об итогах выпуска ценных бумаг – проверка соблюдения требований к размещению ценных бумаг после регистрации выпуска. Между тем и на этом этапе могут обнаружиться как нарушения процедуры эмиссии на более ранних этапах, так и недостоверность информации в документах, представленных ранее.

ФСФР отвечает за полноту зарегистрированного ей отчета об итогах выпуска, однако проводит выборочные проверки достоверности информации, содержащейся в документах, представленных для регистрации отчета об итогах выпуска. Как и в случае регистрации выпуска ценных бумаг специальными причинами для проверки могут оказаться противоречия в представленных документах, в том числе противоречия с документами, представленными ранее, а также жалобы на нарушения, которые не видны из представленных документов.

Наиболее распространенными причинами для проведения проверок являются жалобы на нарушения преимущественных прав акционеров, несоблюдение в ходе эмиссии правил совершения заинтересованных сделок, нарушение правил определения цены и т.п.

В случае обнаружения нарушений ФСФР вправе отказать в регистрации отчета об итогах выпуска, что означает признание эмиссии несостоявшейся и возврат сторон в первоначальное состояние¹⁵.

Закон отводит регистрирующему органу только две недели на регистрацию отчета об итогах выпуска, и не предусматривает возможности продления этого срока для проведения проверки, как он это делает при регистрации выпуска ценных бумаг. Очевидно, что двухнедельного срока не достаточно для проведения проверки и поэтому на практике ФСФР пользуется своим правом приостанавливать эмиссию ценных бумаг для того, что бы провести соответствующую проверку.

1.4. Проведение проверок эмитентов в связи с раскрытием ими информации

Еще одним поводом для проведения проверки является раскрытие эмитентами информации. При этом, ФСФР контролирует как сам факт исполнения эмитентом обязательства по раскрытию информации, так и достоверность, а также полноту раскрываемой информации.

Российский закон возлагает на эмитентов, в отношении ценных бумаг которых был зарегистрирован хотя бы один проспект ценных бумаг, обязанность раскрывать информацию в форме ежеквартального отчета и сообщений о существенных фактах.

В каждом ежеквартальном отчете эмитент должен раскрывать информацию по тем же позициям, что и в проспекте ценных бумаг.

Ежеквартальный отчет представляется в ФСФР не позднее 45 дней с даты окончания отчетного квартала. Ежеквартальный отчет представляется в бумажной или электронной форме.

Кроме того, в срок не более 45 дней со дня окончания соответствующего квартала эмитент обязан опубликовать текст ежеквартального отчета в сети "Интернет". Текст

¹⁴ Статья 25 Закона о рынке ценных бумаг .

¹⁵ Статья 26 Закона о рынке ценных бумаг.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

ежеквартального отчета должен быть доступен на странице в сети "Интернет" в течение не менее 6 месяцев с даты его опубликования или до опубликования на странице в сети "Интернет" ежеквартального отчета эмитента за следующий квартал.

Раскрытие информации в форме сообщений о существенных фактах преследует цель оперативного раскрытия информации о событиях, которые могут иметь значение для участников рынка ценных бумаг. Сообщение об указанном существенном факте должно быть опубликовано в ленте новостей - не позднее 1 дня, на странице в сети "Интернет" - не позднее 3 дней, в периодическом печатном издании - не позднее 5 дней с даты внесения приходной записи по лицевому счету лица, зарегистрированного в системе ведения реестра владельцев именных ценных бумаг эмитента. Текст сообщения о существенном факте должен быть доступен на странице в сети "Интернет" в течение не менее 6 месяцев с даты его опубликования.

Кроме того, указанное сообщение должно быть направлено в ФСФР в бумажной или электронной форме.

Факт раскрытия информации обычно проверяется применительно к сообщениям о существенных фактах. Что касается раскрытия ежеквартальных отчетов, то факт их нераскрытия в срок является очевидным и не требует специальной проверки. В случае сообщений о существенных фактах предметом проверки будет наличие факта, в отношении которого должно было быть раскрыто сообщение.

И в отношении ежеквартального отчета и сообщения о существенном факте ФСФР вправе проводить проверки достоверности раскрытой информации.

Как и в случае с регистрацией выпуска ценных бумаг и проспекта ценных бумаг, как и в случае с регистрацией отчета об итогах выпуска, проверка в связи с раскрытием эмитентом информации проводится путем запроса от эмитента информации и ее анализа.

2. Выдача предписаний эмитентам

В соответствии с Законом о рынке ценных бумаг ФСФР вправе направлять эмитентам предписания, обязательные для исполнения, а также требовать от них представления документов, необходимых для решения вопросов, находящихся в компетенции федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг¹⁶.

Закон о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг уточняет, что предписания федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг являются обязательными для исполнения коммерческими и некоммерческими организациями и их должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами на территории Российской Федерации, что они выносятся по вопросам, предусмотренным этим законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в целях прекращения и предотвращения правонарушений на рынке ценных бумаг, а также по иным вопросам, отнесенным к компетенции федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг¹⁷.

Предписание как таковое выражает основную на властных полномочиях волю органа, осуществляющего надзор, видимый ему путь преодоления негативных обстоятельств, которому должен следовать адресат предписания. Благодаря этому предписание является удобным инструментом универсального характера для решения

¹⁶ П. 7 статьи 44 Закона о рынке ценных бумаг.

¹⁷ П. 1 и 2 статьи 11 Закона о защите прав и законных интересов на рынке ценных бумаг.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

сразу нескольких задач. Как видно из закона предписания могут выдаваться в целях предупредить, прекратить правонарушение или устранить его последствия.

Обычно, когда нарушение носит длящийся характер, предписание выдается об устранении нарушения. Иногда нарушение невозможно устранить, поскольку оно уже произошло. В этом случае ФСФР может выдать предписание об устранении негативных последствий такого нарушения.

К числу предписаний, направленных на предупреждение правонарушений относятся предписания о приостановлении операций, – в случае, если будет обнаружено нарушение, последствием которого могут быть другие нарушения, ФСФР вправе приостановить операции, которые могут к этому привести. В контексте данного доклада такие предписания могут иметь место по вопросам ведения реестра владельцев ценных бумаг и операций с ценными бумагами эмитента. В этом случае, возобновление операций происходит после того, как нарушение было устранено.

Полномочие по выдаче предписаний используется ФСФР широко. В прошлом году только центральный офис ФСФР выдал более 200 предписаний, примерно треть из которых касались вопросов корпоративного управления.

Выдача предписания часто является результатом проведения проверки – если в ходе проверки будет обнаружено нарушение, ФСФР выдает предписание. Однако иногда, когда факт нарушения очевиден (как в случае нарушения правил раскрытия ежеквартальных отчетов), предписание может выдаваться без проведения проверки.

Действенность предписания опирается на административную ответственность за его неисполнение. Зачастую предписания выдаются одновременно с привлечением к административной ответственности за соответствующее нарушение.

2.1. Предписания по вопросам эмиссии ценных бумаг

На основании общих положений о праве ФСФР выдавать предписания по вопросам ее компетенции¹⁸, а также на основании специальных указаний закона¹⁹ ФСФР выдает предписания в случае обнаружения нарушений в ходе эмиссии ценных бумаг. Такие предписания могут быть выданы на этапе регистрации выпуска ценных бумаг или впоследствии и касаться, например внесения изменений в проспект ценных бумаг. В данном случае ФСФР может воспользоваться даже правом приостановить эмиссию ценных бумаг до устранения соответствующих правонарушений.

2.2. Предписания по вопросам раскрытия информации

Учитывая функции ФСФР частыми предписаниями, адресованными эмитентам, являются предписания по вопросам раскрытия информации – ежеквартальных отчетов и сообщений о существенных фактах. Еще одним случаем выдачи предписаний по вопросам раскрытия информации является раскрытие информации открытыми акционерными обществами об их аффилированных лицах²⁰.

В случае нарушения сроков раскрытия информации ФСФР вправе дать эмитенту предписание о раскрытии информации, а в случае обнаружения в раскрытой информации

¹⁸ П. 7 статьи 44 Закона о рынке ценных бумаг.

¹⁹ П. 3 статьи 51 Закона о рынке ценных бумаг.

²⁰ Пункт 1 статьи 92 ФЗ "Об акционерных обществах" и постановление ФКЦБ России от 01.04.2003 № 03-19/пс «О раскрытии информации об аффилированных лицах открытых акционерных обществ».

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

неполноты или недостоверности – об устранении допущенных нарушений. Одновременно, если это касается эмитентов ценных бумаг, публично обращающихся на фондовом рынке, ФСФР может дать предписание организаторам торговли и иным профессиональным участникам рынка ценных бумаг о приостановлении публичного обращения ценных бумаг данного эмитента. Такая возможность основывается на праве предоставленным ФСФР Законом о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг²¹. Целью такого предписания является исключить на рынке риск принятия инвестиционных решений без должной информации.

2.3. Предписание по вопросам предоставления информации акционерам

В отличие от случаев, когда в соответствии с Законом о рынке ценных бумаг информация раскрывается всем участникам рынка ценных бумаг, Закон об акционерных обществах предусматривает предоставление определенной информации акционерам акционерных обществ.

Закон об акционерных обществах предусматривает обязанность акционерных обществ предоставлять своим акционерам определенные документы и информацию²². К числу таких документов относятся учредительные документы акционерного общества, его внутренние документы, годовые отчеты, документы бухгалтерского учета и отчетности, протоколы общих собраний акционеров, заседаний совета директоров, ревизионной комиссии (ревизора) общества и коллегиального исполнительного органа общества, бюллетени для голосования, а также доверенности на участие в общем собрании акционеров, отчеты независимых оценщиков, списки аффилированных лиц общества, списки участников общих собраний, лиц, имеющих право на получение дивидендов, и другие.

Такие документы должны быть предоставлены акционерам в течение семи дней со дня предъявления соответствующего требования для ознакомления в помещении исполнительного органа общества. Кроме того, акционерное общество обязано по требованию акционеров предоставить им копии указанных документов.

Кроме того, Закон об акционерных обществах предусматривает и иные случаи, когда акционерное общество обязано предоставлять акционерам документы и информацию - например к общему собранию акционеров²³.

Ситуация, когда в ФСФР с жалобами обращаются акционеры на отказ предоставить им информацию, предусмотренную законом, является довольно распространенной. В этом случае ФСФР вправе выдавать предписания о предоставлении соответствующей информации.

2.4. Предписание по вопросам ведения реестра

Еще одним распространенными на практике случаем выдачи предписаний является выдача предписаний по вопросам, связанным с ведением реестра владельцев ценных бумаг. С учетом того, что реестр ценных бумаг может вестись как специально лицензированным регистратором, так и самим эмитентом адресатами таких предписаний являются и тот и другой.

²¹ П. 2 статьи 11 Закона о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг.

²² Статья 91 Закона об акционерных обществах.

²³ П. 3 статьи 52 Закона об акционерных обществах.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

По указанным вопросам ФСФР выдает предписания о передаче ведения реестра регистратору, о приведении порядка ведения реестра в соответствие с установленными правилами, о предоставлении информации из реестра и другие.

Перечисленные выше варианты предписаний по вопросам ведения реестра дополняются предписаниями о приостановлении отдельных операций на срок до 6 месяцев²⁴.

3. Обращение с исками в суд (арбитражный суд)

ФСФР вправе обращаться в суд в защиту инвесторов со следующими исками:

о признании выпуска ценных бумаг недействительным (аннулировании) выпуска после регистрации отчета об итогах выпуска в случае, если недобросовестная эмиссия повлекла за собой заблуждение владельцев, имеющее существенное значение, либо в случае, если цели эмиссии противоречат основам правопорядка и нравственности²⁵;

о возврате средств владельцам ценных бумаг в случае признания выпуска недействительным²⁶;

о взыскании с эмитента ценных бумаг неосновательно полученных средств в случае выпуска ценных бумаг сверх количества предусмотренного в решении, если эмитент в течении 2 месяцев не обеспечил выкуп и погашение излишне выпущенных ценных бумаг²⁷;

о признании сделок недействительными, если они затрагивают интересы инвесторов – акционеров;

иные иски, если они направлены на защиту охраняемых законом интересов инвесторов.

Согласно части 1 ст. 46 ГПК РФ в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Аналогичная норма содержится в ч. 1 ст. 53 АПК, согласно которой в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный орган вправе обратиться с исками или заявлениями в арбитражный суд в защиту публичных интересов.

При подаче иска в арбитражный суд ФСФР обязана указать в исковом заявлении, в чем заключается нарушение публичных интересов, т.е. интересов государства, либо интересов неопределенного круга инвесторов на рынке ценных бумаг, послужившее основанием для обращения в арбитражный суд²⁸.

Таким образом, ФСФР может инициировать дело в суде либо в защиту конкретного инвестора, либо в защиту прав и законных интересов неопределенного круга инвесторов или государственных интересов.

Согласно ст. 46 ГПК РФ подача иска в суд общей юрисдикции в защиту конкретного инвестора возможна только на основании просьбы соответствующего

²⁴ П. 2 статьи 11 Закона о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг.

²⁵ Статья 14 Закона о защите прав и законных интересов инвесторов, Статья 51

²⁶ Статья 26 Закона о рынке ценных бумаг.

²⁷ Статья 26 Закона о рынке ценных бумаг.

²⁸ П. 2 ст. 53 АПК.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

инвестора. Исключение составляют ситуации, когда заявление подается в защиту недееспособного или несовершеннолетнего гражданина-инвестора.

4. Привлечение к административной ответственности

Применение за правонарушения административных санкций вообще и в сфере корпоративного управления в частности является одним из наиболее эффективных способов защиты интересов участников рынка ценных бумаг. Однако для этого требуется по крайней мере три условия: наличие состава административного правонарушения в Кодексе об административных правонарушениях (КоАП), четкие и быстрые процедуры применения административных санкций, соответствие применяемых санкций тяжести совершенного нарушения.

КоАП выделяет особый вид административных правонарушений - нарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг²⁹. В указанной группе правонарушений имеется несколько составов, которые связаны с защитой интересов акционеров в сфере корпоративного управления. К ним относятся:

- 1) Недобросовестная эмиссия ценных бумаг³⁰;
- 2) Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг³¹;
- 3) Воспрепятствование осуществлению инвестором (акционером) прав по управлению хозяйственным обществом³²;
- 4) Нарушение правил ведения реестра владельцев ценных бумаг³³;
- 5) Уклонение от передачи регистратору ведения реестра владельцев ценных бумаг³⁴;
- 6) Использование служебной информации на рынке ценных бумаг³⁵;
- 7) Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)³⁶;
- 8) Непредставление сведений и информации в регулирующий орган³⁷.

4.1. Недобросовестная эмиссия ценных бумаг

В соответствии с Законом о рынке ценных бумаг³⁸ недобросовестной эмиссией признаются действия, выражающиеся в нарушении процедуры эмиссии, установленной в законе, которые являются основаниями для отказа регистрирующими органами в государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, признания выпуска эмиссионных ценных бумаг несостоявшимся или приостановления эмиссии эмиссионных ценных бумаг.

²⁹ Глава 15 КоАП.

³⁰ Статья 15.17 КоАП.

³¹ Статья 15.19 КоАП.

³² Статья 15.20 КоАП.

³³ Статья 15.22 КоАП.

³⁴ Статья 15.23 КоАП.

³⁵ Статья 15.21 КОАП

³⁶ Статья 19.5. КОАП

³⁷ Статья 19.7 КоАП

³⁸ Статья 26 Закона о рынке ценных бумаг.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

Наиболее частыми нарушениями процедуры эмиссии в настоящее время являются нарушение требований закона к порядку размещения ценных бумаг, нарушений условий эмиссии, установленных в решении об эмиссии, нарушение правил предоставления информации при эмиссии.

За указанные правонарушения КоАП предусматривает штрафы на должностных лиц эмитента - от 4 тыс. руб. до 5 тыс. руб., а на эмитента – от 40 тыс. руб. до 50 тыс. руб.

4.2. Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на рынке ценных бумаг

Данное правонарушение может выражаться в одном из следующих действий (бездействии):

1) непредставлении эмитентом ценных бумаг акционеру по его требованию предусмотренной законодательством информации. Примерами таких нарушений являются:

непредоставление эмитентом акционерам документов и информации к общему собранию³⁹;

отказ эмитента предоставить акционерам документы в соответствии с требованиями статьи 91 и 92 Закона об акционерных обществах⁴⁰.

Совершение рассматриваемого правонарушения влечет наложение штрафа на должностных лиц эмитента от 2 тыс. руб. до 3 тыс. руб., а на самого эмитента – от 20 тыс. руб. до 30 тыс. руб.;

2) представлении эмитентом недостоверной информации. Данное правонарушение имеет место когда акционеру предоставляется информация, не соответствующая действительности, независимо от того, где она содержится в документах, которые предоставляются акционеру непосредственно или в публикуемой или раскрываемой иным способом информации, в том числе в случае раскрытия информации в сети Интернет.

Совершение рассматриваемого правонарушения влечет наложение штрафа на должностных лиц эмитента от 2 тыс. руб. до 3 тыс. руб., а на эмитента – от 20 тыс. руб. до 30 тыс. руб.;

3) нарушении эмитентом или лицом, оказывающим услуги по публичному представлению раскрываемой информации, порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг, обязанность по раскрытию которой предусмотрена законодательством. К данным составам правонарушений относятся, например, непредоставление ежеквартального отчета, нераскрытие эмитентом публично обращаемых ценных бумаг сообщений о существенных фактах или иной существенной информации, которая может повлиять на цену акций, отсутствие информации на сайте эмитента, которая должна раскрываться акционерам.

³⁹ В соответствии с Законом об акционерных обществах (статья 52) такие документы и информация должны быть предоставлены за 20, а в некоторых случаях за 30 дней.

⁴⁰ В соответствии со статьей 91 Закона об акционерных обществах акционерное общество обязано предоставлять по требованию акционеров свои учредительные документы, внутренние документы, годовые отчеты, документы бухгалтерского учета и отчетности, протоколы общих собраний акционеров, заседаний совета директоров, ревизионной комиссии (ревизора) общества и коллегиального исполнительного органа общества, бюллетени для голосования, а также доверенности на участие в общем собрании акционеров, отчеты независимых оценщиков, списки аффилированных лиц общества, списки участников общих собраний, лиц, имеющих право на получение дивидендов, и ряд других документов.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

Совершение рассматриваемого правонарушения влечет наложение штрафа на должностных лиц от 3 тыс. до 4 тыс. руб., а на юридических лиц – от 30 тыс. до 40 тыс. руб.

4.3. Воспрепятствование осуществлению инвестором (акционером) прав по управлению хозяйственным обществом

Рассматриваемое правонарушение является наиболее серьезным, поскольку акционер лишается одного из своих основных прав – права на управление акционерным обществом. Суть его состоит в создании эмитентом или регистратором препятствий по осуществлению акционерами прав по управлению компанией.

Указанное правонарушение охватывает очень много действий или случаев бездействия, в результате которых права акционера на участие в управлении обществом нарушаются.

Одним из примеров воспрепятствования участию акционера в общем собрании со стороны его организаторов является недопущение акционера или его представителя к регистрации. Зачастую это выражается в том, что охрана не пускает указанных лиц в помещение, где проходит собрание. Нередко это выливается в открытое столкновение между различными группами акционеров. Справедливости ради, следует отметить, что подобные способы противодействия осуществлению прав акционеров стали встречаться реже, хотя они по-прежнему входят в арсенал средств, используемых в корпоративных конфликтах.

Другим распространенным примером воспрепятствования осуществлению прав акционеров по управлению хозяйственным обществом являются нарушения прав акционеров на этапе подготовки проведения собрания. Самым грубым нарушением является неуведомление акционера о проведении общего собрания, однако с точки зрения доказывания этот состав является наиболее сложным, поскольку в этом случае используется старый как мир трюк «с чистыми листами» - в адрес акционера направляется заказное письмо или письмо с уведомлением о его получении, а внутрь конверта вкладываются чистые листы бумаги. Не менее распространенными способами воспрепятствования осуществлению акционером прав на управление являются отказ признать доверенность представителя акционера в связи с «обнаруженными в ней недостатками», изменение места проведения собрания или времени его начала.

Совершение рассматриваемого правонарушения влечет наложение штрафа на должностных лиц от 4 тыс. до 5 тыс. руб., а на юридических лиц – от 40 тыс. до 50 тыс. руб.

4.4. Нарушение правил ведения реестра владельцев ценных бумаг

Нарушение правил ведения реестра владельцев ценных бумаг может заключаться в:

незаконном отказе или уклонении от внесения записей в систему ведения реестра владельцев ценных бумаг;

внесении в реестр владельцев ценных бумаг недостоверных сведений по вине держателя реестра;

нарушении сроков выдачи выписки из системы ведения реестра владельцев ценных бумаг;

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

невыполнении или ненадлежащем выполнении держателем реестра иных законных требований владельца ценных бумаг или лица, действующего от его имени, а также номинального держателя ценных бумаг.

Таким образом, под указанную статью подпадают почти все нарушения прав акционеров или инвесторов, связанные с ведением реестра именных ценных бумаг, за исключением уклонения от передачи реестра, который составляет самостоятельный вид правонарушения.

Размер штрафа за нарушение правил ведения реестра ценных бумаг установлен для должностных лиц от 1 тыс. до 2 тыс. руб., а для юридических лиц – от 10 тыс. до 20 тыс. руб.

4.5. Уклонение от передачи регистратору ведения реестра владельцев ценных бумаг

Уклонение от передачи регистратору ведения реестра владельцев ценных бумаг состоит в невыполнении эмитентом, число акционеров которого превышает 50, обязанности по заключению договора с регистратором, или уклонение эмитента от передачи информации и документов, составляющих систему ведения реестра владельцев ценных бумаг.

Размер штрафа за уклонение от передачи регистратору ведения реестра владельцев ценных бумаг установлен для должностных лиц от 1 тыс. до 2 тыс. руб., а на юридических лиц – от 10 тыс. до 20 тыс. руб.

4.6. Использование служебной информации на рынке ценных бумаг

Этот состав предусматривает административную ответственность за совершение сделок с использованием служебной информации на рынке ценных бумаг лицами, располагающими такой информацией в силу служебного положения, трудовых обязанностей или договора, заключенного с эмитентом, а равно за передачу служебной информации для совершения сделок третьими лицами. Фактически речь идет об ответственности за незаконное использование инсайдерской информации в целях совершения на ее основе сделок с ценными бумагами или передача ее другим лицам в целях совершения сделок с ценными бумагами.

Субъектом указанного правонарушения могут быть только должностные лица, располагающие служебной информацией. Перечень таких лиц определяется Законом о рынке ценных бумаг и к ним относятся: генеральный директор, члены правления эмитента или профессионального участника, связанного с эмитентом договором, аудиторы эмитента или профессионального участника, который связан с эмитентом договором, служащие государственных органов, имеющих в силу контрольных надзорных и иных полномочий доступ к служебной информации⁴¹.

Размер штрафа за использование служебной информации на рынке ценных бумаг установлен в виде штрафа от 2 тыс. до 3 тыс. руб.

4.7. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)

⁴¹ Статья 132 Закона о рынке ценных бумаг.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

Указанный состав административного правонарушения устанавливает санкцию за невыполнение эмитентом предписаний ФСФР в срок, установленный в предписании. Размер штрафа за невыполнение предписания установлен для должностных лиц – 500 до 1 тыс. руб., а для юридических лиц – 5 тыс. до 10 тыс. руб.

4.8. Непредставление сведений (информации), которые необходимы для осуществления регулирующим органом его деятельности

Указанный состав административного правонарушения выражается в непредставлении или несвоевременное представление в ФСФР сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности, или представление таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде. Ответственность эмитента за указанное нарушение может наступить, например, в случае проведения проверок по жалобам акционеров о нарушении их прав.

Размер штрафа за непредставление сведений в ФСФР установлен для граждан - в размере от 100 до 300 руб., для должностных лиц - от 300 до 500 руб., а для юридических лиц - от 3 тыс. до 5 тыс. руб.

5. Направление материалов в правоохранительные органы для привлечения к уголовной ответственности

Уголовный кодекс (УК) предусматривает ответственность за два правонарушения:

- 1) Злоупотребления при эмиссии ценных бумаг⁴²;
- 2) Злостное уклонение от предоставления инвестору или контролирующему органу информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах⁴³;
- 3) Злоупотребление полномочиями⁴⁴;
- 4) Коммерческий подкуп⁴⁵.

Обнаружив признаки данных правонарушений ФСФР вправе направить материалы в правоохранительные органы.

5.1. Злоупотребления при эмиссии ценных бумаг

В отличие от состава, предусмотренного статьей 15.17 КоАП, устанавливающего ответственность за недобросовестную эмиссию, УК предусматривает конкретные нарушения в ходе эмиссии, которые могут привести к уголовной ответственности. В соответствии с ним уголовным преступлением считается внесение в проспект эмиссии ценных бумаг заведомо недостоверной информации, утверждение содержащего заведомо недостоверную информацию проспекта эмиссии или отчета об итогах выпуска ценных бумаг, а также размещение эмиссионных ценных бумаг, выпуск которых не прошел государственную регистрацию. При этом, условием привлечения к уголовной

⁴² Статья 185 УК.

⁴³ Статья 185.1 УК.

⁴⁴ Статья 201 УК.

⁴⁵ Статья 204 УК.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

ответственности является причинение крупного ущерба⁴⁶. Таким образом, в зависимости от характера правонарушения, а также тяжести его последствий нарушитель может привлечен к административной или уголовной ответственности.

УК предусматривает наказание в виде уголовного штрафа в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательные работы на срок от 180 до 240 часов, либо исправительными работами на срок от 1 года до 2 двух лет. Если те же деяния были совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, преступление наказываются уголовным штрафом в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет либо лишением свободы на срок до 3 лет.

5.2. Злостное уклонение от предоставления инвестору или контролирующему органу информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах

Обязанность по предоставлению инвесторам информации лежит, как правило, на эмитенте ценных бумаг. В то же время такая обязанность возлагается в определенных случаях и на иных лиц, например, на регистратора, на лицо, осуществляющее предоставление (раскрытие информации) по договору с эмитентом.

Злостное уклонение как уголовное преступление сходно с административным правонарушением, предусмотренным статьей 15.19 КоАП. В случае, если нарушение носит злостный характер и причинили крупный ущерб нарушитель может быть привлечен не к административной, а к уголовной ответственности.

Деяния лица, за которые может последовать уголовная ответственность по ст.185.1 УК, должны быть выражены в одной из следующих форм:

злостное уклонение от предоставления информации, содержащей данные об эмитенте, о его финансово-хозяйственной деятельности и ценных бумагах, сделках и иных операциях с ценными бумагами, лица, обязанного обеспечить указанной информацией инвестора;

предоставление заведомо неполной информации;

предоставление заведомо ложной информации.

Эти преступления могут иметь место во всех случаях, когда предусматривается обязанность по предоставлению и раскрытию информации – в проспекте ценных бумаг, в ежеквартальном отчете, в сообщениях о существенных фактах и др. Злостным уклонением от предоставления информации можно считать, например, неоднократный необоснованный отказ от предоставления информации инвестору, непредставление условий для ознакомления с информацией и т.д.

Предоставление неполной информации может выражаться в утаивании части важной информации, а предоставление заведомо ложной информации – в фальсифицировании информации.

Кроме того, статья 185.1 предусматривает уголовную ответственность за злостное уклонение от предоставления информации контролирующему органу. Этот состав является общим для всех органов, на которые, подобно ФСФР, возложен контроль за юридическими лицами, являющимися эмитентами, и аналогичен составу административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.7 КоАП, однако

⁴⁶ Крупным ущербом в данном случае признается ущерб, превышающий 1 млн. руб.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

предполагает более жесткое, уголовное, наказание, если аналогичные действия носят злостный характер. Очевидно, например, что к уголовной ответственности может быть привлечено лицо, не представлявшее информацию по требованию ФСФР неоднократно. В этом смысле данный состав является одной из санкций, обеспечивающих действенность полномочий ФСФР по истребованию информации и проведению проверок.

В качестве уголовных санкции за злостное уклонение от предоставления контролирующему органу информации предусмотрен штраф до 300 тыс. руб., или в размере заработной платы в течение срока до 2 лет, либо обязательные работы от 180 до 240 часов или исправительные работы от 1 года до 2 лет.

5.3. Злоупотребление полномочиями

В соответствии с УК злоупотребление полномочиями выражается в использовании лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации или в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам государства.

УК⁴⁷ так дает определение лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой организации, – это лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности. Таким образом, к числу таких лиц относятся лица, осуществляющие функции единоличных исполнительных органов акционерных обществ, однако не ясно относятся ли к ним члены правления и члены совета директоров⁴⁸.

Состав «злоупотребление полномочиями» сформулирован в УК достаточно абстрактно, в результате чего под него можно подвести многие действия (бездействия), совершаемые руководителями, в том числе такие как «увод активов».

Злоупотребление полномочиями наказывается штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо исправительными работами на срок от 1 года до 2 лет, либо арестом на срок от 3 до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 3 лет. В случае, если это преступление повлекло тяжкие последствия, оно наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо арестом на срок от 4 до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 5 лет.

5.4. Коммерческий подкуп

Коммерческий подкуп представляет собой незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами

⁴⁷ См. Примечание к статье 201 УК.

⁴⁸ В пользу того, что члены совета директоров должны включаться в число лиц, осуществляющих управленческие функции, свидетельствует позиция Верховного Суда Российской Федерации по судебным делам о коммерческом подкупе (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 г. № 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе").

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

Судебная практика по данному составу уже привела к формированию позиции Верховного Суда Российской Федерации. Суд исследовал практику заключения между акционерами и членами советов директоров неких возмездных «соглашений об услугах». Подобными соглашениями пытаются формализовать отношения "представительства", возникающие между акционером и членом совета директоров, в том числе возможность оформления письменных директив и их обязательность при голосовании. Подобные соглашения не только противоречат закону, но в ряде случаев могут послужить основанием для уголовной ответственности. В случае если подобными «соглашениями» предусматривается выплата члену совета директоров вознаграждения со стороны акционера, обусловленная определенной позицией по голосованию, с юридической точки зрения указанные отношения могут быть квалифицированы как коммерческий подкуп. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» прямо указывается на то, что «поверенные, представляющие в соответствии с договором интересы государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена (находится) в федеральной собственности ... в случае незаконного получения ими ценностей либо пользования услугами за совершение действия (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым служебным положением подлежат ответственности по статье 204 УК РФ». Указанное толкование Верховного Суда может быть распространено и на иные случаи "вознаграждения" членов совета директоров со стороны отдельных акционеров.

УК устанавливает различные меры ответственности за коммерческий подкуп, в зависимости от наличия квалифицирующих признаков (совершение группой, путем вымогательства и т.п.). Наиболее тяжелое наказание - штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, либо лишением свободы на срок до 5 лет.

Заключение

Анализ правоприменительных полномочий ФСФР в сфере защиты интересов акционеров позволяет сделать вывод об их недостаточности.

1. В настоящее время правоприменение по целому ряду общественно опасных деяний сдерживается отсутствием или незначительностью ответственности. Хорошим примером такого рода деяний являются использование инсайдерской информации. В российском законодательстве отсутствует уголовная ответственность за использование инсайдерской информации, а административная ответственность за незаконное использование служебной информации как с точки зрения субъектного состава, так и с точки зрения размера наказания является несущественной.

Отсутствует административная ответственность за непредоставление информации владельцем акций об изменении его доли в уставном капитале, что могло бы служить одной из мер, обеспечивающим акционерам право на получение информации о структуре собственности в компании. Выявлению и предотвращению нарушений при заключении заинтересованных сделок способствовало бы установление административной ответственности аффилированных лиц за несообщение информации о своей аффилированности, а также членов совета директоров, исполнительного директора, управляющего, членов правления, акционера, имеющего совместно со своими

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

аффилированными лицами 20 и более процентов голосующих акций за непредставление информации, предусмотренной Законом об акционерных обществах⁴⁹.

Пробелы в административном законодательстве в сфере корпоративного управления зачастую вызваны неверным подходом к формулированию составов правонарушений. Их объективная сторона описывается, как правило, очень конкретно, путем перечисления противоправных действий, в результате чего многие нарушения прав акционеров с точки зрения административного права таковыми не являются.

Другим недостатком, который приводит к сужению сферы действия норм КоАП, является недостаточный субъектный состав правонарушений. Например, существенным недостатком действующего административного законодательства является исключения из числа субъектов административной ответственности по многим правонарушениям управляющих компаний, членов счетной и ревизионной комиссий и акционеров, а также сохраняющаяся неясность в отношении членов правления и членов совета директоров⁵⁰. В таких случаях как созыв общего собрания, который могут осуществлять указанные лица, именно их действиями часто нарушаются права акционеров на участие в управлении обществом. Недостаточным является и субъектный состав использования служебной информации - административной ответственности не несут юридические лица – профессиональные участники и аудиторы, несмотря на то, что Закон о рынке ценных бумаг для них установил запрет на использование служебной информации.

2. В отношении привлечения к административной ответственности можно утверждать, что она в целом является неэффективной в силу незначительности размера.

До введения в действие ныне действующего КоАП составы административных правонарушений и полномочия регулятора рынка ценных бумаг по наложению штрафов были установлены статьей Законом о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»⁵¹. Указанная норма устанавливала максимальный размер налагаемого штрафа на должностных лиц - 20 тыс. руб.⁵², а на юридических лиц - 1 млн. руб.⁵³. В настоящее время, размер административного штрафа за правонарушения в сфере корпоративного управления уменьшен для должностных лиц в четыре раза – до 5 тыс. руб.⁵⁴, а для юридических лиц в 20 раз – до 50 тыс. руб.⁵⁵.

Такое резкое ослабление административной ответственности привело к существенному росту числа правонарушений. Так, если в 2002 г. было выявлено 1367 нарушений, то в 2003 г. – уже 2882, а в 2004 г. – 4276 нарушений. При этом растет число случаев повторного совершения таких нарушений.

⁴⁹ В соответствии со статьей 82 Закона об акционерных обществах члены совета директоров, единоличный исполнительный орган, управляющий, члены коллегиального органа управления, акционер, имеющий совместно со своими аффилированными лицами 20 и более процентов голосующих акций обязаны сообщать совету директоров, ревизионной комиссии и аудитору информацию о компаниях, в которых они владеют 20 и более процентами голосующих акций (долей, паев), о компаниях, где они занимают должности, об известных им совершаемых или предполагаемых сделках, где они могут быть признаны заинтересованными лицами.

⁵⁰ В соответствии с КоАП (статья 2.4) к должностным лицам относятся только выполняющие организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники.

⁵¹ Статья 12.

⁵² Примерно 570 евро.

⁵³ Примерно 28,5 тыс. евро.

⁵⁴ Примерно 140 евро.

⁵⁵ Примерно 1,4 тыс. евро.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

Существенный рост числа правонарушений во многом объясняется тем, что предусмотренные санкции за административные правонарушения в сфере корпоративного управления настолько малозначительны, что не могут оказать серьезного воздействия на правонарушителей, а тем более предотвратить нарушения в дальнейшем. Так, за нарушение эмитентом или профессиональным участником рынка ценных бумаг порядка раскрытия информации на рынке ценных бумаг, на правонарушителей может быть наложен административный штраф в размере до 40 тыс. рублей. В то же время, согласно проведенному ФСФР выборочному опросу эмитентов, затраты последних на подготовку и раскрытие ежеквартальных отчетов, существенных фактов и иной информации, подлежащей раскрытию, составляют в среднем от 50 тыс. руб. до 250 тыс. руб. в зависимости от величины компании. Неудивительно, что эмитенты предпочитают уплатить штраф и тем самым избежать излишних затрат.

Другой проблемой является то, что в российском законодательстве отсутствуют санкции, имеющие высокую эффективность. Так, в сфере корпоративного управления отсутствует административный порядок дисквалификации, которая могла бы применяться к должностным лицам эмитентов.

3. Еще одной проблемой правоприменения является несовершенство процедуры привлечения к административной ответственности. Так, срок давности для привлечения к административной ответственности составляет два месяца со дня совершения нарушения. Такой срок зачастую является недостаточным даже для выявления ФСФР факта совершения нарушения. В результате нарушители могут легко уклониться от ответственности. Кроме того, существующая процедура наложения административного взыскания предполагает составление протокола об административном правонарушении. Протокол об должен быть составлен в течение двух дней с момента выявления предполагаемого нарушения, при этом он должен подписываться нарушителем, который нередко находится на расстоянии десятков тысяч километров от ФСФР или ее регионального отделения.

Указанные процедуры возможно хороши для привлечения к административной ответственности нарушителей правил дорожного движения, на мало эффективны в случае нарушения прав акционеров, которые нередко требуют сбора дополнительной информации, получения объяснений, исследования документов и материалов, необходимых для доказывания факта правонарушения и вины нарушителя. В результате с принятием КоАП возможности ФСФР по наложению штрафов уменьшились, поскольку несоблюдение вышеуказанных процедур и сроков составления протоколов увеличило количество отмен решений ФСФР о наложении штрафов.

4. Недостатком действующей административной процедуры является отсутствие права ФСФР рассматривать дела об административных правонарушениях за непредставление или несвоевременное представление в ФСФР сведений (информации), представление которых предусмотрено законом, и необходимо для осуществления этим органом его деятельности, а также за невыполнение в срок законного предписания ФСФР. В настоящее время такие дела вправе рассматривать только судьи.

Необходимость рассмотрения дел в суде снижает возможность оперативного получения необходимой информации и применения мер воздействия за невыполнение требований ФСФР. Оперативность привлечения к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения, является фактором, активно стимулирующим нарушителя к выполнению требований государственного органа. Тем более, что получение информации является необходимым условием для сбора доказательств по другим административным правонарушениям в сфере корпоративного управления.

Круглый стол России по корпоративному управлению

Правоприменительные полномочия ФСФР в сфере защиты прав акционеров (в сфере корпоративного управления)

5. Применительно к использованию правоприменительных полномочий необходимо отметить, что важным обстоятельством, влияющим на это является эффективность воздействия на нарушителя. Это обстоятельство должно рассматриваться как с точки зрения преимуществ, которые нарушитель получает в результате нарушения, так и с точки зрения общественной опасности нарушения. Немаловажным фактором здесь является также и то, какие усилия и издержки будут связаны с выявлением правонарушения и привлечением к ответственности. Учитывая данные обстоятельства ФСФР как и иные органы, осуществляющие надзор, концентрируются на тех правонарушениях, которые носят большую общественную опасность, могут повлечь наказание, и при этом наказание может оказать дисциплинирующее воздействие как на самого нарушителя, так и на остальных участников рынка ценных бумаг. В ряде случаев приходится принимать во внимание ограниченность ресурсов органа, осуществляющего надзор. Поэтому, если вред, наносимый нарушением, не сопоставим с издержками по его выявлению и привлечению к наказанию за него, орган может отказаться от попытки преследования.

Еще одним обстоятельством, принимаемым во внимание, является перспектива привлечения к ответственности за правонарушение. К примеру, учитывая то, что отказ эмитента подписать протокол о правонарушении (что является весьма распространенным) исключает возможность привлечения его к ответственности попытки преследования эмитентов являются малоперспективными.

6. Приведенные проблемы носят сугубо юридический характер. Однако для того, что бы механизм правоприменения со стороны государственных органов, действовал бы эффективно, необходимо также институциональное развитие ФСФР, которое не исчерпывается наделением их полномочиями, а связано также с ростом количества и квалификации сотрудников таких органов.