

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 29 декабря 2008 г. № 2043-р

Утвердить прилагаемую Стратегию развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ПУТИН

Утверждена
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 29 декабря 2008 г. № 2043-р

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА

I. Введение

Настоящая Стратегия определяет приоритетные направления деятельности государственных органов в сфере регулирования финансового рынка на период до 2020 года. При этом в настоящей Стратегии не затрагиваются вопросы развития банковского и страхового секторов, а также вопросы их регулирования, контроля и надзора.

Целью настоящей Стратегии является обеспечение 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.

Развитие финансового рынка, а также деятельность Федеральной службы по финансовым рынкам по государственному регулированию этого рынка осуществляется с 2006 года в рамках Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 - 2008 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 г. № 793-р, в которой были сформулированы среднесрочные задачи модернизации институтов и инструментов финансового рынка в условиях нарастания процессов глобализации мировой финансовой системы, роста интернационализации рынков ценных бумаг, трансграничных инвестиционных сделок и усиления конкуренции крупнейших мировых финансовых центров.

Условия развития мирового финансового рынка осложняются в 2008 году ухудшением его конъюнктуры и обострением кризисных явлений в мировой экономике. На этом фоне отчетливо проявляются тенденции экспансии действующих в рамках крупнейших финансовых центров финансовых институтов в страны с развивающимися

экономиками. Это постепенно ведет к формированию на мировом финансовом рынке зон влияния таких финансовых центров. В результате растет вероятность того, что число стран, где могут сохраниться и продолжать функционировать независимые и полноценные финансовые рынки, будет постепенно сокращаться. В ближайшее 10-летие немногочисленные национальные финансовые рынки будут либо становиться мировыми финансовыми центрами, либо входить в зону влияния уже существующих глобальных центров. Поэтому наличие самостоятельного финансового центра в той или иной стране станет одним из важнейших признаков конкурентоспособности экономик таких стран, роста их влияния в мире, обязательным условием их экономического, а значит, и политического суверенитета. В этой связи обеспечение долгосрочной конкурентоспособности российского финансового рынка и формирование в России самостоятельного финансового центра не могут рассматриваться как сугубо отраслевые или ведомственные задачи. Решение этих задач должно стать важнейшим приоритетом долгосрочной экономической политики.

Задача создания самостоятельного финансового центра в России предполагает совершенствование налогообложения на финансовом рынке. Без формирования благоприятного налогового климата невозможно качественно повысить ликвидность рынка финансовых инструментов и привлекательность долгосрочных инвестиций, расширить спектр инструментов, обращающихся на финансовом рынке, перечень операций и оказываемых услуг, а также создать условия для преимущественного развития организованного рынка финансовых инструментов.

В настоящее время необходимо принятие мер, направленных на создание более привлекательного режима налогообложения на российском финансовом рынке, чем налоговые режимы, существующие в странах, в которых действуют конкурирующие финансовые центры. Такие меры найдут отражение в основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на долгосрочный период.

Сложившаяся ситуация на мировых финансовых рынках, а также рост интереса международных финансовых институтов и фондовых бирж к российскому финансовому рынку требуют не только скорейшего завершения выполнения положений Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 - 2008 годы, но прежде всего формулирования дополнительных долгосрочных мер по совершенствованию регулирования финансового рынка в Российской Федерации. Отдельные ранее высказанные инициативы и предложения необходимо концептуально пересмотреть с учетом новых вызовов, предъявляемых динамично меняющимся устройством мирового финансового рынка.

II. Результаты и проблемы, связанные с реализацией Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 - 2008 годы

На основании плана мероприятий по реализации Стратегии развития 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", направленный на увеличение количества финансовых инструментов, обращающихся на финансовом рынке, упрощение процедур привлечения инвестиционных средств на финансовом рынке российскими предприятиями и установление порядка эмиссии и обращения биржевых облигаций;

Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах", направленный на совершенствование регулирования эмиссии и обращения ипотечных ценных бумаг;

Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг", направленный на создание регулятивной основы для выпуска российских депозитарных расписок;

Федеральный закон "О внесении изменений в статью 1062 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации", послуживший импульсом для качественного роста объемов сделок с производными финансовыми инструментами и направленный на предоставление судебной защиты по срочным сделкам;

Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об инвестиционных фондах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", направленный на совершенствование системы инвестирования с использованием механизмов паевых инвестиционных фондов, обеспечение широкого привлечения в экономику стратегических инвестиций, в том числе путем создания венчурных фондов, введение понятия "квалифицированный инвестор", защиту неквалифицированных инвесторов, повышение прозрачности деятельности управляющих компаний, специализированных депозитариев и негосударственных пенсионных фондов, а также усиление надзора за их деятельностью со стороны Федеральной службы по финансовым рынкам.

В целях реализации указанных федеральных законов разработаны нормативные правовые акты, регулирующие процедуры эмиссии и обращения облигаций с ипотечным покрытием и биржевых облигаций, процессы поглощений и вытеснений в акционерных обществах, обеспечившие расширение возможностей акционерных обществ по привлечению инвестиционных средств на рынке акций путем первичного размещения новых выпусков.

В 2006 - 2008 годах в соответствии со Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 - 2008 годы разработаны проекты федеральных законов, затрагивающие широкий перечень проблем развития финансовых институтов и инструментов.

Для обеспечения доступности информации о ценных бумагах и прозрачности сделок с ними подготовлены изменения в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг", направленные на уточнение перечня существенных фактов деятельности акционерных обществ, подлежащих публичному раскрытию.

В целях создания условий для дальнейшего развития рынка производных финансовых инструментов был разработан в 2008 году проект федерального закона "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", который предполагает совершенствование режима налогообложения операций с производными финансовыми инструментами налогом на добавленную стоимость, налогом на доходы физических лиц и налогом на прибыль организаций.

Также подготовлен проект федерального закона, направленный на введение механизма ликвидационного неттинга. Отсутствие правовой определенности в отношении порядка исполнения обязательств по срочным сделкам в случае введения процедур банкротства в отношении одного из ее участников в настоящее время является одним из факторов, сдерживающих развитие рынка производных финансовых инструментов.

Вместе с тем по состоянию на конец 2008 года остаются нереализованными отдельные важные задачи, определенные Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 - 2008 годы, в частности:

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;
развитие производных финансовых инструментов.

В части определения путей построения инфраструктуры финансового рынка ряд инициатив требует корректировки подходов к их реализации.

План первоочередных мероприятий по реализации настоящей Стратегии приведен в приложении № 1.

III. Цели, задачи и результаты развития финансового рынка на период до 2020 года

Целью настоящей Стратегии является формирование конкурентоспособного самостоятельного финансового центра.

До 2020 года необходимо решить следующие задачи развития финансового рынка:

повышение емкости и прозрачности финансового рынка;
обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры;
формирование благоприятного налогового климата для его участников;
совершенствование правового регулирования на финансовом рынке.

В рамках решения задачи по повышению емкости и прозрачности российского финансового рынка потребуются:

внедрение механизмов, обеспечивающих участие многочисленных розничных инвесторов на финансовом рынке и защиту их инвестиций;
расширение спектра производных финансовых инструментов и укрепление нормативной правовой базы срочного рынка;
создание возможности для секьюритизации широкого круга активов;
повышение уровня информированности граждан о возможностях инвестирования сбережений на финансовом рынке.

В рамках решения задачи по обеспечению эффективности инфраструктуры финансового рынка предусматривается:

унификация регулирования всех сегментов организованного финансового рынка;
создание нормативно-правовых и организационных условий для возможности консолидации биржевой и расчетно-депозитарной инфраструктуры;
создание четких правовых рамок осуществления клиринга обязательств, формирования и капитализации клиринговых организаций финансового рынка, а также функционирования института центрального контрагента;
повышение уровня предоставления услуг по учету прав собственности на ценные бумаги и иные финансовые инструменты.

Задача по формированию благоприятного налогового климата для участников финансового рынка должна найти отражение в основных направлениях налоговой политики на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов. В этой связи следует предусмотреть изменение налогового законодательства Российской Федерации по следующим направлениям:

совершенствование режима налогообложения услуг, предоставляемых участниками финансового рынка, а также операций с финансовыми инструментами налогом на добавленную стоимость;

совершенствование режима налогообложения налогом на прибыль организаций, являющихся участниками финансового рынка;

совершенствование налогообложения доходов физических лиц, получаемых от операций с финансовыми инструментами.

В целях реализации задачи по совершенствованию правового регулирования на финансовом рынке необходимо:

повышение эффективности регулирования финансового рынка путем развития системы пруденциального надзора в отношении участников финансового рынка,

унификации принципов и стандартов деятельности участников финансового рынка, а также взаимодействия государственных органов с саморегулируемыми организациями;

снижение административных барьеров и упрощение процедур государственной регистрации выпусков ценных бумаг;

обеспечение эффективной системы раскрытия информации на финансовом рынке;

развитие и совершенствование корпоративного управления;

принятие действенных мер по предупреждению и пресечению недобросовестной деятельности на финансовом рынке.

Помимо решения указанных задач необходимо повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по финансовым рынкам, проводить постоянный анализ применения норм законодательства Российской Федерации и на этой основе совершенствовать нормативную правовую базу.

Решение задач настоящей Стратегии позволит создать надежную базу долгосрочного роста российского финансового рынка и сформировать на его основе конкурентоспособный самостоятельный финансовый центр.

В результате финансовый рынок будет способен к 2020 году достичь целевых показателей развития, которые приведены в приложении № 2.

IV. Повышение емкости и прозрачности финансового рынка

Внедрение механизмов, обеспечивающих широкое участие розничных инвесторов на финансовом рынке и защиту их инвестиций

Участие населения на финансовом рынке является одним из признаков не только повышения уровня жизни в стране, но и показателем определенной зрелости финансового рынка, обеспечивающего трансформацию индивидуальных сбережений в необходимые экономике инвестиции. Государственное регулирование в этой области должно быть направлено на усиление защиты прав и законных интересов розничных инвесторов и создание условий для снижения рисков индивидуальных инвестиций.

Важным средством стимулирования участия населения на финансовом рынке является определение четких правовых рамок для создания компенсационных механизмов для граждан, инвестирующих свои средства на финансовом рынке. Одним из источников выплат гражданам предусматривается компенсационный фонд, который будет формироваться за счет взносов профессиональных участников рынка ценных бумаг, оказывающих услуги гражданам, и в случае недостаточности средств такого фонда необходимо рассмотреть возможность использования государственных средств на соответствующие цели. Предполагается на законодательном уровне определить круг лиц, которые будут вправе получать выплаты из компенсационного фонда, основания таких выплат и контроль за инвестированием средств этого фонда. Выплата компенсаций будет осуществляться в ограниченных случаях, связанных главным образом с потерей финансовой компанией способности выполнять свои обязательства перед третьими лицами, а также в случае совершения уголовных правонарушений сотрудниками финансовой компании. В случае выплаты компенсации права требований, удовлетворение по которым получил гражданин, будут переходить к лицу, который осуществляет управление фондом. Полномочия такой организации при процедуре банкротства должны также предусматриваться законом.

В дополнение к обязательной компенсационной системе необходимо создать условия для развития добровольных компенсационных систем, в том числе путем создания страховых фондов саморегулируемых организаций участников финансового рынка.

Требует пересмотра существующая система регулирования рекламы на финансовом рынке. Необходимо установить более жесткие требования к распространению рекламы розничных финансовых услуг.

В связи с участвовавшими в последнее время случаями создания финансовых пирамид и иных форм злоупотреблений на финансовом рынке предусматривается рассмотрение вопроса о наделении федерального органа исполнительной власти в сфере финансовых рынков дополнительными полномочиями по контролю и надзору за рекламой на финансовом рынке. Целесообразно в средствах массовой информации публиковать сведения о недобросовестной деятельности на финансовом рынке.

Необходимо разработать эффективное нормативное регулирование порядка предложения финансовых услуг розничным клиентам, в частности определить рамки предоставления розничным инвесторам услуг с повышенным риском, в том числе при заключении сделок без их покрытия активами клиента (маржинальных и срочных сделок), а также детально регламентировать правила обработки и исполнения клиентских поручений и отчетности.

Кроме этого, с целью защиты прав и законных интересов розничных инвесторов требуют урегулирования вопросы, связанные с установлением гражданско-правовой и административной ответственности лиц, оказывающих розничные услуги на финансовых рынках.

С учетом накопленной правоохранительными органами правоприменительной практики необходимо создать совместно с саморегулируемыми организациями эффективные правовые и организационные барьеры, препятствующие безлицензионной деятельности по привлечению денежных средств населения.

Предстоит определить условия и правовые рамки для формирования института инвестиционных консультантов (инвестиционных советников), которые помогут инвесторам выбрать наиболее подходящую для них инвестиционную стратегию. Создание института инвестиционного консультанта является одним из лучших способов продвижения финансовых услуг населению, поскольку повышает качество инвестиционных услуг и дает реальную возможность для осуществления такой деятельности небольшими региональными компаниями, которые в большинстве случаев пользуются доверием населения, проживающего в этом регионе. Наличие широкой сети независимых инвестиционных консультантов может существенно снизить издержки на поддержание сети филиалов или сети агентов финансовых институтов и, как следствие, издержки конечных инвесторов - граждан, связанных с операциями на фондовом рынке.

Следует на нормативно-правовом уровне решить вопрос об обязательном участии в саморегулируемых организациях участников финансового рынка, оказывающих услуги розничным инвесторам.

Расширение спектра производных финансовых инструментов и развитие срочного рынка

Рынок производных финансовых инструментов позволяет снижать риски при совершении сделок с базисными активами, а также создает дополнительную возможность справедливого ценообразования на базисные активы. Важнейшим недостатком действующей системы регулирования производных финансовых инструментов и срочного рынка остается несовершенство налогового законодательства Российской Федерации. Пути решения налоговых проблем на срочном рынке должны быть определены в основных направлениях налоговой политики на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов.

С целью совершенствования правового регулирования срочного рынка предстоит завершить работу над проектом федерального закона, направленного на введение механизма ликвидационного неттинга.

Для повышения эффективности правового регулирования обращения на финансовом рынке производных финансовых инструментов необходимо:

обеспечить учет прав на финансовые инструменты, не являющиеся ценными бумагами, и обращение этих инструментов по правилам учета и обращения ценных бумаг; распределить риски, связанные с деятельностью посредников на рынке финансовых инструментов;

обеспечить защиту прав владельцев финансовых инструментов.

Учитывая, что рынок производных финансовых инструментов является динамично развивающимся и виды этих инструментов постоянно обновляются, следует признать нецелесообразным установление на законодательном уровне исчерпывающего перечня производных финансовых инструментов и их определений. В то же время необходимо закрепить за федеральным органом исполнительной власти в сфере финансовых рынков право утверждать примерный перечень производных финансовых инструментов и требования к базисным активам производных финансовых инструментов, устанавливать требования к публичному предложению производных финансовых инструментов, а также наделять биржи и саморегулируемые организации правом квалифицировать производные финансовые инструменты. Кроме этого, следует предусмотреть процедуру классификации таких инструментов с точки зрения возможности их обращения среди неквалифицированных инвесторов, а также порядок раскрытия информации о финансовых инструментах.

Для своевременного выявления случаев манипулирования и совершения инсайдерских сделок на срочном рынке необходимо установить требования обязательного мониторинга биржами нестандартных срочных сделок.

Формирование условий рыночного ценообразования на важнейшие для экономики товары, в частности энергоносители, зерно, металлы, строительные материалы, невозможно без организованного срочного рынка таких товаров. Для того чтобы товаропроизводители и потребители указанных товаров шире использовали механизмы срочного рынка, потребуется на законодательном уровне признать, что цены биржевых срочных контрактов на поставку товара являются рыночными. Это важно для целей расчета налогов с учетом реальной ценовой политики на финансовом рынке. Совместно с биржами следует проводить постоянную работу по разъяснению экономическим агентам возможностей срочного рынка для снижения рисков изменения цен товаропроизводителей и потребителей, способствуя тем самым формированию цивилизованного товарного биржевого рынка.

Создание широких возможностей для секьюритизации финансовых активов

В условиях обострения кризисных процессов на мировых финансовых рынках, учитывая важность сохранения ликвидности российской финансовой и банковской системы на уровне, способном обеспечить увеличивающийся в условиях экономического роста спрос предприятий на финансовые ресурсы, сохраняет актуальность разработка основ правового регулирования в сфере секьюритизации финансовых активов.

На законодательном уровне предполагается установить ряд норм, которые могут быть использованы не только в процессе секьюритизации активов, но и в процессе совершения иных операций на финансовом рынке. В частности, необходимо предусмотреть такие механизмы повышения кредитного качества, как залоговые и номинальные банковские счета, ввести институт общего собрания владельцев облигаций, а также расширить возможности использования субординации выпускаемых ценных бумаг не только для облигаций с ипотечным покрытием, но и в отношении других видов облигаций.

Для обеспечения привлечения инвестиционных ресурсов в долгосрочные проекты по развитию транспортной, энергетической, жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры, реализуемые в формате государственно-частного партнерства, предлагается предусмотреть меры, направленные на стимулирование инвестирования в инфраструктурные облигации. Исполнение обязательств по таким облигациям может обеспечиваться активами, создаваемыми в рамках проекта, а также постоянными платежами за пользование инфраструктурными объектами. В законодательство Российской Федерации потребуется внести изменения, обеспечивающие защиту прав владельцев инфраструктурных облигаций, а также возможность инвестирования в такие облигации средств кредитных организаций, пенсионных накоплений, в том числе аккумулируемых Пенсионным фондом Российской Федерации, пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и активов паевых инвестиционных фондов. Указанная мера позволит привлечь инвестиции для финансирования инфраструктурных проектов и одновременно расширить перечень объектов для инвестирования средств пенсионных накоплений и размещения средств пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов.

Повышение уровня информированности граждан о возможностях инвестирования средств на финансовом рынке

При значительном приросте стоимости активов финансовых институтов отрасли коллективного инвестирования наблюдается сокращение прироста числа граждан, осуществляющих инвестиционную деятельность в этой отрасли, по отношению к предыдущему периоду. Число индивидуальных инвесторов, напрямую работающих на финансовом рынке, не превышает 1 млн. человек. При этом в России достаточно высока норма сбережений, что определяет емкость рынка розничных финансовых услуг. По некоторым оценкам, число индивидуальных инвесторов, которые готовы инвестировать свои средства в ценные бумаги и иные финансовые инструменты, может достигать до 70 процентов экономически активного населения.

Недостаточная степень вовлеченности населения в финансовую сферу отчасти объясняется низким уровнем информированности и доверия к финансовым инструментам. Это приводит к тому, что сбережения граждан осуществляются преимущественно в виде вложений в иностранную валюту или на краткосрочные депозиты банков.

В настоящее время информация о вопросах развития финансовых рынков и возможностей их использования для повышения благосостояния граждан не имеет системного характера и предназначена в большей степени для специалистов, работающих на этих рынках, чем для обычных граждан. Население недостаточно информировано о созданных законодательных основах инвестирования на финансовом рынке и правовой защищенности вложений, что является лимитирующим фактором развития финансовых рынков в условиях негативного опыта, связанного с деятельностью финансовых пирамид.

Для повышения осведомленности граждан о возможностях и рисках инвестирования на финансовом рынке предполагается реализация следующих мер:

- определение целевой аудитории в целях проведения мероприятий, направленных на привлечение населения на финансовый рынок, а также разработка методических рекомендаций по проведению мероприятий для каждой из целевых групп;

- проведение анализа в целях выявления причин отсутствия доверия широких слоев населения к инструментам финансовых рынков;

- подготовка и реализация мер, направленных на широкое информирование граждан об их правах и возможностях на финансовых рынках для инвестирования личных сбережений.

Основным результатом реализации указанных предложений должны стать изменение инвестиционного поведения населения и привлечение сбережений граждан на финансовый рынок, а также эффективная реализация пенсионной реформы.

V. Развитие и повышение эффективности инфраструктуры финансового рынка

Развитие организованного финансового рынка и консолидация биржевой инфраструктуры

Современные финансовые рынки характеризуются, во-первых, расширением зоны организованного рынка за счет возникновения внебиржевых организаторов торговли и, во-вторых, усилением международной конкуренции бирж, в ответ на которое происходит концентрация ликвидности на крупнейших биржах, трансграничная консолидация бирж и консолидация национальных бирж внутри отдельно взятой страны.

Для того чтобы соответствовать общемировым тенденциям в развитии биржевой торговли в среднесрочной перспективе необходимо обеспечить:

условия для возможности консолидации биржевого рынка и концентрации на нем ликвидности, а также качественное повышение стандартов биржевой торговли, включая раскрытие информации и противодействие нерыночным практикам;

высокий уровень защиты интересов инвесторов на внебиржевом организованном рынке за счет вовлечения его в зону эффективного регулирования.

Характерной чертой российского финансового рынка является наличие существенных объемов внебиржевых сделок, в том числе за счет роста объема сделок, заключаемых между клиентами одного брокера. В связи с этим актуальной задачей является регулирование не только биржевых институтов, но и организованного рынка в целом независимо от того, в какой форме он существует. При этом под организованным рынком следует понимать общую торговую среду, в которой существуют различные по своей форме и степени институционализации системы заключения сделок с финансовыми инструментами в соответствии с выработанными участниками таких систем или установленными государством правилами. Регулирование такой среды в части раскрытия информации о заключаемых сделках, обеспечения защиты интересов участников, прозрачности осуществляемых операций и предотвращения недобросовестных сделок с финансовыми инструментами должно быть унифицировано. Кроме того, потребуются установить единые базовые требования к техническому обеспечению как бирж, так и иных внебиржевых торговых систем. При этом федеральный орган исполнительной власти в сфере финансовых рынков должен обладать правом определять основные требования к электронным форматам деятельности и стандартам электронного документооборота на организованном рынке.

Это позволит повысить уровень защиты прав и законных интересов инвесторов, будет способствовать расширению круга финансовых инструментов, обращающихся на организованном рынке, а также признанию рыночными цен на большое количество финансовых инструментов.

В то же время представляется необходимым сохранить значение бирж как основного центра сосредоточения ликвидности, способного конкурировать в мировом масштабе не только с иностранными биржами, но и служить фундаментом конкурентоспособности всего российского организованного рынка. Для этого предлагается, с одной стороны, предъявлять к деятельности бирж более высокие требования по сравнению с иными торговыми системами, а с другой стороны, закрепить за биржами ряд преференций.

Так, в отношении бирж следует установить более высокие требования по допуску финансовых инструментов к торгам и обеспечению исполнения сделок, совершенных на биржевых торгах, а также требования пруденциального надзора. При этом необходимо

закрепить исключительно за биржами осуществление листинга финансовых инструментов и допуск ценных бумаг к торгам без осуществления государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг и отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг в предусмотренных законами случаях. Надлежит расширить полномочия бирж по раскрытию информации о ценных бумагах и об их эмитентах, контролю за уровнем и качеством корпоративного управления в акционерных обществах, ценные бумаги которых допущены на биржу, и допуску ценных бумаг к обращению.

Расширению подлежат также полномочия бирж по контролю за манипулированием ценами и сделками на основе инсайдерской информации.

Одновременно предполагается усилить административную и уголовную ответственность лиц, входящих в состав исполнительных органов бирж, за нарушения законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, а также за ненадлежащее исполнение биржами соответствующих полномочий. На законодательном уровне на федеральный орган исполнительной власти в сфере финансовых рынков следует возложить полномочия, связанные с согласованием назначения на должность, а также отстранения от должности лиц, входящих в состав исполнительных органов бирж, в случае нарушения биржей требований законодательства Российской Федерации.

Клиринг, расчеты и учетная система могут быть объединены вокруг биржи, являющейся ядром организованного рынка. Одной из приемлемых моделей консолидации биржевой инфраструктуры может стать вертикально-интегрированная модель холдинга с широким представительством в его капитале банков, небанковских институтов и, возможно, государства и иностранных институтов. В рамках такого холдинга возможны объединение локальных торговых площадок, в том числе специализирующихся по видам торгуемых инструментов и активов, расчетных депозитариев, клиринговых организаций, а также унификация с учетом установленных государством единых требований электронных стандартов обмена данными, заключения сделок и расчетов. Предложенная модель способна сконцентрировать и направить на дальнейшее повышение конкурентоспособности российского финансового рынка необходимые управленческие, технологические и финансовые ресурсы.

Совершенствование клиринговых процедур и расчетов

Одной из основных причин недостаточной капитализации финансового рынка является несовершенство клиринговых процедур и существующих механизмов расчетов между участниками финансового рынка, что создает высокие риски в процессе клиринга и расчетов по сделкам с финансовыми активами. Необходимо создать условия для повышения надежности системы клиринга и расчетов на финансовом и товарном рынках, а также внедрения международных стандартов функционирования этой системы.

С этой целью приоритетной задачей является создание правовых условий эффективного функционирования института центрального контрагента и правовых условий повышения эффективности клиринга.

Создание правовых условий эффективного функционирования института центрального контрагента включает:

формирование правового механизма возникновения, изменения и прекращения обязательств центрального контрагента;

устранение налоговых проблем, возникающих у центрального контрагента, а также закрепление в налоговом законодательстве Российской Федерации статуса центрального контрагента как технической стороны, не имеющей экономического интереса по соответствующим сделкам;

создание механизмов для завершения центральным контрагентом расчетов по сделкам в случае нарушения обязательств перед ним, в частности использование

гарантийных фондов, приобретение или продажа ценных бумаг на финансовом рынке и (или) иных механизмов.

Создание правовых условий повышения эффективности клиринга включает:

обеспечение завершения расчетов по обязательствам, возникшим в результате клиринга (исключение возможности наложения ареста и обращения взыскания на ценные бумаги и денежные средства, предназначенные для исполнения обязательств по результатам клиринга, исполнение обязательств, определенных по результатам клиринга до момента открытия конкурсного производства в отношении участника клиринга и др.);

установление правовых оснований изменения и прекращения обязательств в связи с проведением неттинга, в том числе в случае осуществления процедуры неттинга без участия центрального контрагента, а также порядка исполнения обязательств, возникших в результате проведения неттинга;

закрепление правового статуса клирингового счета;

легитимация создания и использования клиринговой организацией гарантийных фондов и иного обеспечения исполнения обязательств, определенных по результатам клиринга;

разработка и внедрение действенных механизмов минимизации рисков в процессе деятельности клиринговой организации (установление требований, соблюдение которых обязательно при осуществлении клиринговой деятельности, лицензирование клиринговой деятельности федеральным органом исполнительной власти в сфере финансовых рынков вне зависимости от того, осуществляется ли клиринг по сделкам, заключенным на финансовом или товарном рынках);

создание правовых механизмов предоставления ценных бумаг и денег для завершения расчетов (заем, сделки РЕПО), в том числе предоставление возможности депозитариям совершать указанные операции с ценными бумагами, учет прав на которые осуществляет депозитарий.

Развитие учетных институтов

Основной задачей развития учетных институтов является снижение рисков, связанных с осуществлением учета прав на ценные бумаги, и сокращение сроков проведения операций по счетам депо (лицевым счетам).

Необходимо принять меры, направленные на увеличение устойчивости и надежности учетных институтов. В частности, наряду с увеличением требований к их собственным средствам следует расширить практику страхования рисков профессиональной ответственности, ввести дополнительные качественные требования к регистраторской деятельности, включая применение электронного документооборота для взаимодействия с владельцами и номинальными держателями ценных бумаг, при сокращении до необходимого минимума количественных требований.

Требуется предпринять шаги, связанные с повышением прозрачности деятельности регистраторов и депозитариев, исключением их участия в корпоративных конфликтах, особенно в пользу своих акционеров, а также обеспечением стимулирования их перехода на электронный документооборот между собой, с клиентами и федеральным органом исполнительной власти в сфере финансовых рынков путем корректировки лицензионных требований и условий.

Дальнейшее развитие финансового рынка невозможно без завершения создания на организованном финансовом рынке централизованной системы хранения и (или) учета прав на ценные бумаги, центром которой являются расчетные депозитарии, выполняющие функции, аналогичные функциям центральных депозитариев.

Прежде всего необходимо усовершенствовать взаимодействие между расчетными депозитариями. Указанные депозитарии обязаны иметь корреспондентские отношения друг с другом. Это даст возможность инвесторам, осуществляющим торговлю на

различных торговых площадках, оперативно переводить ценные бумаги из одного депозитария в другой, не прибегая к услугам регистраторов, что позволит сконцентрировать расчеты по торговым операциям в рамках расчетных депозитариев и снизить издержки инвесторов. Расчетные депозитарии должны стать надежными проводниками информации о корпоративных действиях, а также обеспечивать реализацию инвесторами их прав.

Надлежит урегулировать вопросы ответственности регистраторов и депозитариев при несанкционированном списании ценных бумаг со счета владельца, ответственности за нарушение прав лиц, зарегистрированных в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг, а также порядок взаимодействия регистратора с номинальными держателями и номинальных держателей между собой.

Необходимо создать правовые условия, касающиеся предоставления депозитариям права распоряжаться ценными бумагами, учет прав на которые они осуществляют, в порядке и в случаях, установленных законом и депозитарным договором, при условии согласия депонентов.

Кроме того, следует предусмотреть ежедневную сверку ценных бумаг, права на которые учитываются депозитарием на счетах депо, с ценными бумагами, учтенными на счетах номинального держателя, открытых депозитарию в реестрах владельцев ценных бумаг (в других депозитариях). При этом стоит определить пути разрешения ситуаций, при которых возникает несоответствие между количеством ценных бумаг, права на которые учитывает депозитарий, и количеством ценных бумаг, находящихся на счетах номинального держателя, открытых этому депозитарию, исходя из того, что риск недостаточности ценных бумаг распределяется между всеми депонентами.

В целях сокращения издержек, связанных с доступом иностранных инвесторов на российский организованный финансовый рынок, необходимо установить случаи и условия открытия иностранным лицам счетов, на которых могут учитываться ценные бумаги в интересах других лиц, а также установить специальный режим таких счетов. При этом надлежит создать механизмы, обеспечивающие соблюдение лицами, которым открыты такие счета, требований законодательства Российской Федерации и ликвидацию последствий нарушения таких требований.

VI. Совершенствование правового регулирования финансового рынка

Взаимодействие с саморегулируемыми организациями

С количественным ростом и качественным усложнением финансового рынка возникает объективная потребность в развитии функций саморегулирования, для чего необходимо повышение эффективности взаимодействия саморегулируемых организаций и государственных органов. Нормы и правила, разрабатываемые саморегулируемыми организациями, нужны для дополнения и детализации норм государственного регулирования, причем следует стимулировать саморегулируемые организации к установлению более жестких требований к деятельности участников финансового рынка.

Необходимо разработать комплекс мер, направленных на укрепление роли профессионального сообщества в осуществлении контроля на рынке ценных бумаг и снижении инвестиционных рисков.

Кроме того, следует расширить возможности саморегулируемых организаций при сборе и анализе отчетности участников финансового рынка и возложить на них функции по ее анализу, обобщению и раскрытию.

Унификация принципов и стандартов деятельности участников финансового рынка

Финансовый рынок становится одним из приоритетных секторов экономики, эффективность управления которым может оказывать влияние на общую эффективность государственной экономической политики. Кроме того, в условиях формирования и развития многоотраслевых финансовых холдингов возникает специфическая задача их комплексного регулирования. В этих условиях актуальными являются задачи по обеспечению унификации требований и стандартов деятельности на финансовом рынке, а также консолидации соответствующих государственных функций.

В целях реализации этих задач необходимо:

унифицировать требования к доверительному управлению ценными бумагами, а также порядку осуществления государственной регистрации выпусков ценных бумаг;

унифицировать подходы к регулированию рисков на финансовом рынке в соответствии с основными принципами эффективного банковского надзора, определенными Базельским комитетом по банковскому надзору;

объединить регулирование близких по роду деятельности финансовых институтов.

Необходимо решить вопрос о переходе от принципов отраслевого (функционального) регулирования финансового рынка к принципам государственного регулирования рисков, возникающих на финансовом рынке (рисков финансовой устойчивости, недобросовестной деятельности и нарушения прав инвесторов и участников рынка).

Развитие системы пруденциального надзора

Система пруденциального надзора позволит оперативно выявлять и пресекать нарушения на рынке ценных бумаг. Следует предусмотреть несколько уровней такого надзора, включая осуществление самими участниками финансового рынка внутреннего контроля за соблюдением установленных требований законодательства Российской Федерации, контроль саморегулируемых организаций, а также контроль со стороны государственных органов.

На законодательном уровне следует обеспечить независимость служб внутреннего контроля профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также ввести требования к управлению финансовыми рисками, возникающими у финансовых посредников. В частности, необходимо закрепить обязанность участников финансового рынка определять лицо, ответственное за организацию управления указанными рисками или создавать самостоятельное структурное подразделение по управлению рисками. При этом для специалистов по управлению рисками внутри организации устанавливаются соответствующие квалификационные требования.

Также в надзорных целях потребуются:

предусмотреть возможность введения в организациях - профессиональных участниках рынка ценных бумаг временной администрации;

принять меры по гармонизации методов и правил надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг с требованиями банковского надзора;

ввести единые для всех профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний паевых инвестиционных фондов требования к расчету собственных средств, соответствующие международным стандартам, при одновременной модернизации правил ведения бухгалтерского учета в финансовых организациях и их унификации;

пересмотреть требования к минимальному размеру собственных средств с целью их приближения к международным стандартам;

развивать требования к достаточности капитала, а также его адекватности финансовым рискам организации;

внедрить передовые методики оценки рисков, используя принятые в мире модели, включая рейтинговые оценки, а также применение цифровых показателей, отражающих операционный риск;

создать условия для скорейшего перехода на предоставление всеми участниками финансового рынка отчетности в электронном виде, установить требования к программному обеспечению, используемому участниками финансового рынка. Эта мера позволит существенно снизить расходы, увеличить эффективность функционирования рыночных институтов, обмена информацией и совершения операций на рынке ценных бумаг.

При развитии надзорных требований будет применяться принцип пропорциональности осуществления пруденциального надзора, заключающийся в необходимости применения надзорных требований к участникам рынка исходя из их размера, сферы деятельности, характера проводимых операций и рисков, присущих этим операциям. Также при внедрении системы пруденциального надзора, ориентированного на оценку рисков, должна быть предусмотрена возможность индивидуального подхода к оценке рисков отдельных участников финансового рынка или их активов.

В целях гармонизации методов осуществления пруденциального надзора на финансовом рынке, особенно при ликвидации его участников, следует завершить работу по совершенствованию законодательства Российской Федерации о банкротстве финансовых организаций с учетом норм о банкротстве кредитных организаций.

Снижение административных барьеров и упрощение процедур государственной регистрации выпусков ценных бумаг

В целях снижения административных барьеров и упрощения процедур государственной регистрации выпусков ценных бумаг необходимо:

внести уточнения в регулирование процедуры эмиссии биржевых облигаций, а также расширить круг лиц, имеющих право выпускать биржевые облигации;

отказаться от проведения технических эмиссий ценных бумаг, которые направлены на изменение номинальной стоимости и (или) объема прав по ранее размещенным ценным бумагам. Процедуру эмиссии ценных бумаг в этих случаях следует заменить процедурой внесения соответствующих изменений в зарегистрированное ранее в установленном порядке решение о выпуске ценных бумаг;

упростить процедуру эмиссии дополнительных выпусков ценных бумаг, если ценные бумаги эмитента того же вида уже включены в котировальный список, предусмотрев возможность допуска таких ценных бумаг к торгам на фондовой бирже без осуществления государственной регистрации их выпуска (дополнительного выпуска);

сократить объем информации, содержащейся в проспекте ценных бумаг, при условии, что эмитенты, в отношении ценных бумаг которых ранее была осуществлена регистрация их проспекта, раскрывают информацию ежеквартально;

определить процедуры предложения ценных бумаг международным и отечественным инвесторам профессиональными участниками рынка ценных бумаг, оказывающими услуги по размещению и (или) организации обращения ценных бумаг, а также установить ответственность этих лиц и выработать механизмы контроля за предложением ценных бумаг в Российской Федерации и за ее пределами, в том числе с участием саморегулируемых организаций.

Кроме того, в целях повышения конкурентоспособности российского финансового рынка, обеспечения участия в размещении глобальных инвесторов следует предусмотреть условия размещения ценных бумаг, аналогичные тем, которые действуют на развитых иностранных финансовых рынках. В частности, требуется установление возможности размещения ценных бумаг на условиях неполной оплаты, если обязательство по их полной оплате принимает на себя профессиональный участник рынка ценных бумаг, а

также возможности обращения размещенных ценных бумаг до государственной регистрации отчета (представления уведомления) об итогах их выпуска.

Необходимо решить существующие проблемы правовой регламентации процедуры государственной регистрации выпусков ценных бумаг в ходе реорганизации юридических лиц. В настоящее время государственная регистрация выпусков ценных бумаг, размещенных при реорганизации, осуществляется после состоявшейся реорганизации и размещения ценных бумаг, в результате чего регистрирующий орган лишен возможности предотвратить нарушения, которые были допущены в ходе эмиссии. В этой связи целесообразно ввести процедуру, в соответствии с которой документы для государственной регистрации выпуска акций акционерного общества, размещаемых при реорганизации, представляются в регистрирующий орган до государственной регистрации акционерного общества, создаваемого в результате реорганизации. Также законодательство Российской Федерации не содержит реального механизма передачи обязательств по выпущенным облигациям или иным эмиссионным ценным бумагам, позволяющего обеспечить права владельцев ценных бумаг и экономические интересы реорганизуемых эмитентов. В этой связи на законодательном уровне следует предусмотреть специальный порядок передачи обязательств по облигациям или иным эмиссионным ценным бумагам реорганизуемой организации к ее правопреемнику.

Предстоит создать условия для снижения издержек выхода на организованный финансовый рынок новых быстро растущих эмитентов, в том числе венчурных, инновационных, наукоемких и инвестиционных компаний. Как правило, инвестирование средств в такие компании представляет особый риск для населения и других групп консервативных инвесторов. Вместе с тем ценные бумаги таких эмитентов могут быть привлекательны для отдельных групп квалифицированных инвесторов. В этой связи следует освободить указанных эмитентов от регистрации проспекта ценных бумаг, если их ценные бумаги предлагаются квалифицированным инвесторам.

Представляется актуальным создание организованного финансового рынка для квалифицированных инвесторов. Для этого потребуется снять существующие ограничения для допуска ценных бумаг, предлагаемых квалифицированным инвесторам, к обращению на торгах фондовой биржи только среди квалифицированных инвесторов.

Предложенные меры позволят эмитентам высокорискованных ценных бумаг, с одной стороны, получить необходимые инвестиции, а с другой, - опыт и рыночную оценку своих ценных бумаг для их последующего публичного обращения среди неограниченного круга лиц.

Необходимо обеспечить унификацию требований к эмиссиям ценных бумаг различных финансовых организаций, а также распространить имеющиеся в отношении кредитных организаций ограничения по составу имущества, вносимого в оплату уставного капитала при его формировании, на такие финансовые организации, как профессиональные участники рынка ценных бумаг, инвестиционные фонды и негосударственные пенсионные фонды.

Кроме того, в перспективе следует определить единый федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственную регистрацию выпусков ценных бумаг.

Обеспечение эффективной системы раскрытия информации на рынке ценных бумаг

Система раскрытия информации включает правила и процедуры, устанавливаемые государством и вырабатываемые на добровольной основе участниками финансового рынка, а также соответствующими институтами и организациями.

Для повышения эффективности системы раскрытия информации на рынке ценных бумаг необходимо:

создать систему публичного раскрытия информации организациями, оказывающими розничные услуги на финансовых рынках;

продолжить работу по использованию современных информационных технологий для повышения эффективности сбора, обработки, анализа и публичного раскрытия информации эмитентами и другими участниками финансового рынка, а также для обеспечения доступа всех заинтересованных лиц к базам данных, содержащим раскрываемую информацию;

обеспечить правовую основу деятельности рейтинговых агентств, а также предусмотреть более широкие возможности использования рейтингов при осуществлении регулирования деятельности финансовых посредников и управляющих компаний;

установить требования к раскрытию информации о лицах, являющихся реальными собственниками (конечными бенефициарами) российских компаний, тем более что опыт осуществленных российскими эмитентами первоначальных публичных предложений показывает готовность многих эмитентов раскрывать информацию об указанных лицах в целях обеспечения спроса на эмитируемые финансовые инструменты и снижения стоимости привлечения капитала;

обеспечить выполнение требований к раскрытию информации о реальных собственниках (конечных бенефициарах), предусмотренных для кредитных организаций, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, управляющими компаниями и специализированными депозитариями, деятельность которых связана с оказанием финансовых услуг широкому кругу лиц;

дополнить процедуры раскрытия информации об облигациях с ипотечным покрытием требованием к раскрытию информации об активах, за счет которых обеспечивается исполнение обязательств по соответствующим облигациям, распространив в последующем аналогичные требования на иные виды облигаций, эмитируемые в процессе секьюритизации;

установить требования к раскрытию информации об иностранных ценных бумагах, учитывающие специфику таких ценных бумаг.

Развитие и совершенствование корпоративного управления

За последние годы многое сделано для улучшения качества корпоративного управления. Вместе с тем целый ряд проблем, связанных с корпоративным управлением, требует своего решения.

Для развития и совершенствования корпоративного управления необходимо:

разработать эффективные механизмы привлечения к ответственности членов органов управления хозяйственных обществ, установить критерии их недобросовестного и неразумного поведения;

решить вопрос об ответственности представителей государства в совете директоров (наблюдательном совете) хозяйственных обществ, а также предусмотреть страхование ответственности членов органов управления хозяйственных обществ;

уточнить процессуальный статус акционера, предъявляющего иск в интересах общества;

установить требования к корпоративному управлению профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов путем формулирования соответствующих рекомендаций и их закрепления в нормативных правовых актах;

усовершенствовать порядок приобретения крупных пакетов акций открытых акционерных обществ путем установления предварительного государственного контроля за публичным предложением ценных бумаг открытых акционерных обществ, устранения несоответствия между акционерным, антимонопольным и банковским законодательством

Российской Федерации и уточнения случаев, в которых возникает обязанность направить публичное предложение о приобретении ценных бумаг;

установить требование к одинаковой номинальной стоимости акций всех категорий (типов) в целях предотвращения злоупотреблений правами акционеров и получения количества голосов, несоразмерного доле акционера в уставном капитале;

обновить и уточнить редакцию кодекса корпоративного поведения, одобренного на заседании Правительства Российской Федерации 28 ноября 2001 г.

Отдельной задачей является повышение роли независимых директоров в публичных компаниях. Независимые директора способствуют реализации одного из основных принципов корпоративного управления, разработанных Организацией экономического сотрудничества и развития, согласно которому совет директоров должен иметь возможность выносить объективное независимое суждение по корпоративным вопросам. Вынесению таких решений прежде всего способствует участие в работе совета директоров независимых директоров, которые являются носителями объективного взгляда на оценку работы компании и ее руководства. Помимо этого независимые директора играют важную роль там, где интересы руководства компании и ее акционеров расходятся, в частности, по вопросам вознаграждения руководителей, изменений в корпоративном контроле, защиты от враждебного поглощения, крупных приобретений и осуществления аудита. Для обеспечения избрания в совет директоров обществ независимых директоров необходимо на уровне закона предусмотреть порядок их избрания.

Роль независимых директоров должна быть усилена не только в публичных компаниях, но и крупных профессиональных участниках рынка ценных бумаг, особенно в инфраструктурных организациях (биржах и расчетных депозитариях).

Одновременно с усилением роли и значения независимых членов советов директоров необходимо рассмотреть вопрос их объединения в саморегулируемые организации, основными задачами которых станет разработка стандартов и правил поведения независимых директоров, а также контроль за их профессиональной деятельностью.

Кроме того, предполагается разработать принципы и правила корпоративного управления в компаниях с государственным участием на основе руководства Организации экономического сотрудничества и развития по корпоративному управлению государственных предприятий. Следование принципам этого руководства является актуальным в контексте общего процесса вступления Российской Федерации в указанную Организацию.

Актуальной является проблема корпоративных конфликтов между российскими компаниями, а также споров с участием иностранных инвесторов. Судебный порядок разрешения таких конфликтов и споров за счет своей длительности и невысокой эффективности не способен привести конфликтующие стороны к сравнительно быстрому и взаимоприемлемому выходу из спорной ситуации. Длющиеся годами судебные процессы приводят к увеличению расходов российских компаний, причиняют прямой и косвенный вред инвесторам и снижают инвестиционную привлекательность экономики России.

В этой связи необходимо оказать поддержку внесудебным формам разрешения корпоративных и иных конфликтов, стимулировать передачу споров в третейские суды, в том числе созданные саморегулируемыми организациями, и рассмотреть возможность применения нового для российской деловой практики способа поиска решений и выхода из критических ситуаций - медиации (посредничества). К преимуществам этого способа следует отнести конфиденциальность, оперативность рассмотрения спора и невысокие затраты, а также отсутствие необходимости принудительного исполнения решения, поскольку в ходе примирительных процедур стороны сами вырабатывают удовлетворяющее их решение и поэтому заинтересованы в его исполнении.

В целях внедрения механизмов медиации при рассмотрении корпоративных споров нужно разработать систему мер, стимулирующих их применение, наделить

соответствующий уполномоченный государственный орган необходимыми полномочиями, связанными с организацией этой работы и аккредитацией профессиональных медиаторов. По мере развития механизмов и институтов медиации следует рассмотреть целесообразность введения обязательного досудебного этапа использования медиации при возникновении отдельных наиболее сложных категорий корпоративных споров в области эмиссии ценных бумаг, раздела активов, слияний и поглощений и иных случаях, существенным образом затрагивающих права и интересы инвесторов.

Предупреждение и пресечение недобросовестной деятельности на финансовом рынке

Важной задачей является формирование эффективной нормативной правовой базы по предотвращению манипулирования ценами и совершения сделок на основе инсайдерской информации, а также выработка общепринятых норм поведения участников финансового рынка и работников регулирующих органов.

В этих целях разработан проект федерального закона, направленный на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, который:

вводит понятие инсайдерской информации;

обеспечивает уполномоченным лицам федерального органа исполнительной власти в сфере финансовых рынков доступ к информации по банковским счетам профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний;

уточняет требования к внутреннему контролю участников финансового рынка и регламентных норм работы сотрудников регулирующих органов, сводящих к минимуму возможность указанных нарушений;

наделяет федеральный орган исполнительной власти в сфере финансовых рынков полномочиями по взаимодействию с правоохранительными органами при выявлении и расследовании фактов недобросовестной деятельности на финансовом рынке.

Кроме того, необходимо подготовить законопроект, устанавливающий административную и уголовную ответственность конкретных лиц за недобросовестные операции на рынке ценных бумаг на основе инсайдерской информации и манипулирования ценами.

Требуется разработка кодекса поведения участников финансового рынка по предупреждению и недопущению манипулирования ценами и совершения сделок на основе инсайдерской информации на организованном финансовом рынке, положения которого будут носить рекомендательный характер. Контроль за применением указанного кодекса следует возложить на федеральный орган исполнительной в сфере финансовых рынков совместно с саморегулируемыми организациями участников финансового рынка и биржами.

Для стимулирования участников финансового рынка выявлять и своевременно устранять нарушения законодательства Российской Федерации в своей деятельности предлагается внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся установления нормы о снижении штрафов в отношении участников финансового рынка, когда ими самостоятельно выявляются нарушения законодательства Российской Федерации в сфере их деятельности, информируется федеральный орган исполнительной власти в сфере финансовых рынков и добровольно представляется информация о принятых мерах по устранению выявленного нарушения.

**ПЛАН
ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ
РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА**

Наименование	Вид документа	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Срок внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации	Ответственный исполнитель
Внедрение механизмов, обеспечивающих широкое участие розничных инвесторов на финансовом рынке и защиту их инвестиций				
1. Внесение изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и другие законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования деятельности инвестиционных консультантов, а также предоставления услуг розничным инвесторам)	проект федерального закона	июнь 2009 г.	сентябрь 2009 г.	ФСФР России, Минэкономразвития России, Минфин России с участием Банка России
2. Внесение изменений в Федеральный закон "О рекламе" и другие законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования механизма регулирования рекламы финансовых услуг)	проект федерального закона	июль 2009 г.	октябрь 2009 г.	ФАС России, ФСФР России, Минэкономразвития России, Минфин России с участием Банка России

Расширение спектра производных финансовых инструментов и развитие срочного рынка

3.	Внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части введения механизма ликвидационного неттинга)	проект федерального закона	февраль 2009 г.	май 2009 г.	ФСФР России, Минэкономразвития России, Минфин России с участием Банка России
4.	Внесение изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" (в части порядка квалификации имущественных прав в качестве производных финансовых инструментов и возможности учета прав на такие инструменты по правилам, предусмотренным для учета и перехода прав на ценные бумаги)	проект федерального закона	сентябрь 2009 г.	декабрь 2009 г.	ФСФР России, Минэкономразвития России, Минфин России с участием Банка России
5.	Внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части обеспечения использования механизмов срочного рынка при ценообразовании на товары, энергоносители и сырье)	проект федерального закона	октябрь 2009 г.	январь 2010 г.	Минэкономразвития России, ФСФР России, Минфин России, ФАС России с участием Банка России

Создание широких возможностей для секьюритизации финансовых активов

6.	Разработка проекта федерального закона "Об особенностях обеспечения исполнения финансовых обязательств", а также внесение изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части секьюритизации финансовых активов)	проект федерального закона	март 2009 г.	июнь 2009 г.	ФСФР России, Минэкономразвития России, Минфин России с участием Банка России
7.	Внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части инфраструктурных облигаций)	проект федерального закона	июнь 2009 г.	сентябрь 2009 г.	ФСФР России, Минэкономразвития России, Минфин России

с участием Банка
России

Развитие и повышение эффективности инфраструктуры финансового рынка

- | | | | | | |
|----|--|----------------------------------|-----------------|-----------------|---|
| 8. | Разработка проекта федерального закона "О клиринге и клиринговой деятельности", а также внесение изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О клиринге и клиринговой деятельности" | проект
федерального
закона | март
2009 г. | июнь
2009 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России
с участием Банка
России |
|----|--|----------------------------------|-----------------|-----------------|---|

Совершенствование правового регулирования финансового рынка

- | | | | | | |
|----|---|----------------------------------|-------------------|-------------------|---|
| 9. | Внесение изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации (в части унификации требований к раскрытию информации о реальных собственниках (конечных бенефициарах) участников финансового рынка и определения единого федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию выпусков (дополнительных выпусков) ценных бумаг) | проект
федерального
закона | август
2009 г. | ноябрь
2009 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |
|----|---|----------------------------------|-------------------|-------------------|---|

Снижение административных барьеров и упрощение процедур государственной регистрации выпусков ценных бумаг

- | | | | | | |
|-----|--|----------------------------------|-----------------|---------------------|---|
| 10. | Внесение изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации (в части упрощения процедуры эмиссии ценных бумаг акционерных обществ, ценные бумаги которых включены в | проект
федерального
закона | июнь
2009 г. | сентябрь
2009 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |
|-----|--|----------------------------------|-----------------|---------------------|---|

котировальные списки фондовых бирж, изменения процедуры эмиссии акций при изменении их номинальной стоимости или изменении объема удостоверяемых ими прав, уточнения требований к раскрытию информации в проспекте ценных бумаг, установления требования об одинаковой номинальной стоимости акций всех категорий (типов), совершенствования правового регулирования процедуры эмиссии ценных бумаг при реорганизации юридических лиц, а также создания условий для обращения ценных бумаг на торгах фондовой биржи только для квалифицированных инвесторов)

- | | | | | |
|---|----------------------------------|-------------------|--------------------|---|
| 11. Внесение изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" (в части упрощения процедуры эмиссии ценных бумаг для квалифицированных инвесторов) | проект
федерального
закона | ноябрь
2009 г. | февраль
2010 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |
|---|----------------------------------|-------------------|--------------------|---|

Обеспечение эффективной системы раскрытия информации на рынке ценных бумаг

- | | | | | |
|---|----------------------------------|--------------------|-------------------|---|
| 12. Внесение изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" (в части совершенствования требований, связанных с раскрытием информации о лицах, являющихся реальными собственниками (конечными бенефициарами) российских акционерных обществ) | проект
федерального
закона | май
2009 г. | август
2009 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |
| 13. Внесение изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" (в части особенностей раскрытия информации по ценным бумагам, обеспеченным залогом имущественных прав (требований)) | проект
федерального
закона | октябрь
2009 г. | январь
2010 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |

Развитие и совершенствование корпоративного управления

- | | | | | |
|---|----------------------------------|-------------------|---------------------|---|
| 14. Внесение изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" (в части создания механизма избрания в состав совета директоров (наблюдательного совета) открытых акционерных обществ независимых директоров) | проект
федерального
закона | апрель
2009 г. | июль
2009 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |
| 15. Внесение изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" (в части совершенствования правового регулирования приобретения крупных пакетов акций открытых акционерных обществ) | проект
федерального
закона | июнь
2009 г. | сентябрь
2009 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |

Предупреждение и пресечение недобросовестной деятельности на финансовом рынке

- | | | | | |
|--|----------------------------------|--------------------|--------------------|---|
| 16. Внесение изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части предоставления федеральному органу исполнительной власти в сфере финансовых рынков доступа к информации по специальным банковским счетам, открываемым профессиональными участниками рынка ценных бумаг и управляющими компаниями) | проект
федерального
закона | ноябрь
2009 г. | февраль
2010 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |
| 17. Проект федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (в части снижения штрафов в случаях, когда участником финансового рынка самостоятельно выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в его сфере деятельности и о них этим участником уведомлен федеральный | проект
федерального
закона | декабрь
2009 г. | март
2010 г. | ФСФР России,
Минэкономразвития
России,
Минфин России с
участием Банка
России |

орган исполнительной власти в сфере
финансовых рынков, а также
добровольно представлена информация о
принятых мерах по устранению
нарушения)

**ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

	На 1 января 2008 г.	2020 год
Капитализация публичных компаний, трлн. рублей	32,3	170
Соотношение капитализации к валовому внутреннему продукту, процентов	97,8	104
Биржевая торговля акциями, трлн. рублей	31,4	240
Соотношение биржевой торговли акциями к валовому внутреннему продукту, процентов	95,1	146
Стоимость корпоративных облигаций в обращении, трлн. рублей	1,2	19
Соотношение стоимости корпоративных облигаций в обращении к валовому внутреннему продукту, процентов	3,6	12
Активы инвестиционных фондов, трлн. рублей	0,8	17
Пенсионные накопления и резервы негосударственных пенсионных фондов, трлн. рублей	0,6	12
Соотношение активов инвестиционных фондов, пенсионных накоплений и резервов негосударственных пенсионных фондов к валовому внутреннему продукту, процентов	4,2	18
Годовой объем публичных размещений акций на внутреннем рынке по рыночной стоимости, трлн. рублей	0,7	3
Количество розничных инвесторов на рынке ценных бумаг, млн. человек	0,8	20
Доля иностранных ценных бумаг в обороте российских бирж, процентов	-	12