

комментарий специалиста



Д. А. Вавулин
В. Н. Федотов
А. С. Емельянов

О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕПРАВОМЕРНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ИНСАЙДЕРСКОЙ ИНФОРМАЦИИ И МАНИПУЛИРОВАНИЮ РЫНКОМ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Инсайдерская информация
- Инсайдеры
- Манипулирование рынком
- Регулирование и ответственность

Денис Вавулин

**Комментарий к Федеральному
закону «О противодействии
неправомерному использованию
инсайдерской информации и
манипулированию рынком и о
внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской
Федерации» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2011

Вавулин Д. А.

Комментарий к Федеральному закону «О противодействии
неправомерному использованию инсайдерской информации и
манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) /
Д. А. Вавулин — «Юстицинформ», 2011

ISBN 978-5-7205-1088-6

В настоящем издании представлен полный текст и постатейный комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» – специальному законодательному акту, направленному на обеспечение справедливого ценообразования на активы организованных рынков, равенства инвесторов и укрепление доверия инвесторов путем создания правового механизма предотвращения, выявления и пресечения злоупотреблений на организованных торгах в форме неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком. В книге систематизированы и разъяснены основные положения Закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком», регулирующие отношения, связанные с активами, допущенными к торговле на организованных торгах на территории РФ, а также с активами, в отношении которых подана заявка о допуске к торговле на указанных торгах. При подготовке комментария авторы стремились показать, в чем заключается значение той или иной нормы, как понимать значение употребляемых в норме понятий, какие нормативные акты должны применяться в процессе реализации комментируемого законодательного акта. Издание адресовано широкому кругу читателей, в том числе представителям органов исполнительной власти различных уровней, Банка России, участникам финансового и товарного рынков, а также преподавателям, студентам

и аспирантам юридических и экономических вузов, изучающим курсы
«Гражданское право», «Рынок ценных бумаг», «Биржевое дело» и др.

ISBN 978-5-7205-1088-6

© Вавулин Д. А., 2011

© Юстицинформ, 2011

Содержание

Предисловие	6
Принятые сокращения	9
Комментарий	12
Глава 1	13
Статья 1. Цель и сфера регулирования настоящего Федерального закона	13
Конец ознакомительного фрагмента.	19

**А. С. Емельянов, В. Н.
Федотов, Д. А. Вавулин**
**Комментарий к Федеральному закону
«О противодействии неправомерному
использованию инсайдерской
информации и манипулированию
рынком и о внесении изменений в
отдельные законодательные акты
Российской Федерации» (постатейный)**

Предисловие

Одной из острейших проблем современных финансовых и товарных рынков является неправомерное использование инсайдерской информации для совершения сделок с финансовыми инструментами и товарными активами, а также манипулирование рынками. Опасность таких действий заключается в том, что они нарушают механизм рыночного ценообразования на организованных финансовых и товарных рынках. Это причиняет существенный вред интересам граждан и юридических лиц, интересам общества и экономики в целом, подрывая доверие инвесторов и участников торговли к организованным финансовым и товарным рынкам, ухудшая условия для инвестирования и торговли на них, препятствуя их эффективному развитию и укреплению их международной конкурентоспособности.

Поэтому не случайно, что в мировой практике вопросам создания правового механизма предотвращения, выявления и пресечения злоупотреблений в форме неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком уделяется большое внимание. В этих целях в США и многих европейских странах¹ уже достаточно давно приняты и действуют законодательные акты, где определены понятия инсайдерской информации и инсайдеров, установлены признаки манипулирования рынком, ответственность за неправомерное использование инсайдерской информации и манипулирование рынком и т. д.

Что касается России, то, несмотря на то что по всеобщему признанию проблема инсайдерской торговли и манипулирования всегда стояла достаточно остро, о необходимости разработки специального законодательного акта, направленного на противодействие таким действиям, заговорили только в конце 90-х годов. Именно в этот период было разработано несколько вариантов соответствующего законопроекта. Однако до ГД РФ дошел только один, который так и не был принят даже в первом чтении. На тот момент против принятия законопроекта выступили МЭР РФ и Минфин РФ, которых не устраивало усиление полномочий ФСФР России (на тот момент ФКЦБ России).

¹ В настоящее время инсайдерское законодательство действует более чем в 100 странах мира. Даже около 80% государств с развивающимися рынками приняли законы об инсайдерской торговле (Закон Республики Беларусь «О ценных бумагах и фондовых биржах» 1992 г.).

В результате на протяжении почти двадцати лет отечественные организованные рынки существовали и развивались в условиях отсутствия базового законодательного акта, ставящего заслон на пути инсайдерской торговли и манипулирования рынком. Это позволяло широко использовать недобросовестные практики на финансовых и товарных рынках. Так, за 2005 г. в ФСФР России от организаторов торговли поступило 766 уведомлений о выявленных ими нестандартных сделках (заявках), по которым ими же представлено 430 отчетов, отражающих результаты проверки таких сделок (заявок). За 2006 г. в ФСФР России поступило соответственно 64 уведомления и 43 отчета о нестандартных сделках (заявках). Несмотря на то что определить количество реальных случаев злоупотреблений на рынке в силу отсутствия надлежащей правовой регламентации затруднительно, по оценкам ФСФР России они составляют примерно 3—4% от количества выявленных организаторами торговли случаев совершения нестандартных сделок (заявок).

На разработку нового варианта проекта федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» ушло более семи лет. И только в конце декабря 2008 г. Правительство РФ внесло этот законопроект в ГД РФ. В процессе его рассмотрения в российском парламенте возникало немало споров, касающихся как определения базовых понятий, так и круга лиц, причастных к распространению и использованию инсайдерской информации. Особенно бурные дискуссии развернулись вокруг норм законопроекта, затрагивающих работу СМИ. Много замечаний к законопроекту было высказано представителями Банка России. Больше 2,5 года потребовалось участникам законотворческого процесса для того, чтобы довести законопроект до компромиссного варианта. Только 2 июля 2010 г. законопроект был принят ГД РФ в третьем окончательном чтении, 14 июля 2010 г. его одобрил Совет Федерации, а 27 июля 2010 г. Закон «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» был подписан Президентом РФ.

Принятие Закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» стало, бесспорно, одним из знаковых событий не только 2010 г., но и последнего десятилетия для российского финансового и товарного рынков. Этот законодательный акт призван стать фундаментом системы правовых норм, направленных на пресечение инсайдерской торговли и манипулирования рынком, и поставить под контроль опасную для общества и экономики в целом деятельность недобросовестных участников рынка. Реализация его норм на практике будет способствовать укреплению доверия как отечественных, так и зарубежных инвесторов к российскому организованному финансовому и товарному рынкам, обеспечивая их эффективное развитие и возможности конкурировать с развитыми зарубежными рынками, что создаст благоприятные условия для инвестирования и динамичного развития товарооборота.

Также следует отметить, что с появлением Закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» формально исчезла одна из основных преград по признанию российского финансового рынка цивилизованным на международном уровне. Теперь Россия может обоснованно претендовать на вступление в Международную организацию регуляторов рынков ценных бумаг (IOSCO), а ФСФР России присоединиться к международному меморандуму о взаимопонимании. Это является крайне важным для решения, бесспорно, амбициозной задачи по созданию в России международного финансового центра, что предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

В настоящем издании представлен полный текст и постатейный комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком».

Издание адресовано широкому кругу читателей, в том числе представителям органов исполнительной власти различных уровней, Банка России, участникам финансового и товарного рынков и т. д., а также преподавателям, студентам и аспирантам юридических и экономических вузов, изучающим курсы «Гражданское право», «Рынок ценных бумаг», «Биржевое дело» и др.

Принятые сокращения

1. Нормативные акты

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г.

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации.

Закон «О кредитных историях» – Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях».

Закон «О банках и банковской деятельности» – Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» – Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

Закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» – Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» – Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Закон «О рынке ценных бумаг» – Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

Закон «Об акционерных обществах» – Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Закон «О жилищных накопительных кооперативах» – Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах».

Закон «О некоммерческих организациях» – Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» – Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Закон «О негосударственных пенсионных фондах» – Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Закон «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» – Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».

Закон «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков»; Закон «О кредитных историях» – Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков».

Закон «Об инвестиционных фондах» – Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах».

Закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» – Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Закон «Об ипотечных ценных бумагах» – Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах».

Закон «О саморегулируемых организациях» – Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Закон «О государственном кадастре недвижимости» – Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» – Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Закон «Об аудиторской деятельности» – Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Закон «О несостоятельности (банкротстве)» – Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Закон «О сельскохозяйственной кооперации» – Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

Закон «О товарных биржах и биржевой торговле» – Закон РФ от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле».

Закон «О государственной тайне» – Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

Закон «О связи» – Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

Закон «О средствах массовой информации» – Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».

Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Закон «О финансово-промышленных группах» – Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 190-ФЗ «О финансово-промышленных группах».

Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» – Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Закон «О защите конкуренции» – Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Закон «О коммерческой тайне» – Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» – Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» – Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

КоАП РФ – Кодекс РФ об административных правонарушениях.

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации.

2. Официальные издания

БНА – «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти».

ПГ – «Парламентская газета».

РГ – «Российская газета».

СЗ РФ – «Собрание законодательства Российской Федерации».

3. Государственные органы

Банк России – Центральный банк Российской Федерации.

ГД РФ – Государственная Дума Российской Федерации.

МЭР РФ – Министерство экономического развития Российской Федерации.

Минфин РФ – Министерство финансов Российской Федерации.

МЭРТ РФ – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

Минюст РФ – Министерство юстиции Российской Федерации.

СФ – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Правительство РФ – Правительство Российской Федерации.

Президент РФ – Президент Российской Федерации.

ФКЦБ России – Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг.

ФСФР России – Федеральная служба по финансовым рынкам.

**Комментарий
к Федеральному закону
от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ
«О противодействии неправомерному использованию
инсайдерской информации и манипулированию
рынком и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

Принят Государственной Думой 2 июля 2010 года

Одобен Советом Федерации 14 июля 2010 года

Глава 1

Общие положения

Статья 1. Цель и сфера регулирования настоящего Федерального закона

1. Целью настоящего Федерального закона является обеспечение справедливого ценообразования на финансовые инструменты, иностранную валюту и (или) товары, равенства инвесторов и укрепление доверия инвесторов путем создания правового механизма предотвращения, выявления и пресечения злоупотреблений на организованных торгах в форме неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком.

2. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, связанные с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, которые допущены к торговле на организованных торгах на территории Российской Федерации, и (или) с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами, в отношении которых подана заявка о допуске к торговле на указанных торгах, с финансовыми инструментами, цена которых зависит от финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров, допущенных к торговле на организованных торгах, и (или) с финансовыми инструментами, цена которых зависит от финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров, в отношении которых подана заявка о допуске к торговле на указанных торгах.

3. Настоящий Федеральный закон не применяется к отношениям, связанным:

1) с осуществлением Центральным банком Российской Федерации (Банком России) (далее – Банк России) и иными лицами, действующими от его имени, операций с финансовыми инструментами, иностранной валютой в целях реализации Банком России функций по осуществлению единой государственной денежно-кредитной политики, защите и обеспечению устойчивости рубля;

2) с осуществлением Правительством Российской Федерации либо уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации либо финансовыми органами субъектов Российской Федерации операций с финансовыми инструментами в целях управления государственным долгом;

3) с осуществлением исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований (местными администрациями) в соответствии с уставами муниципальных образований операций с финансовыми инструментами в целях управления муниципальным долгом.

4. Требования к порядку использования и защиты инсайдерской информации, относящейся к сведениям, составляющим государственную и налоговую тайну, а также ответственность за нарушение указанного порядка устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о

государственной тайне и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

1. Комментируемая статья определяет цель и сферу регулирования Закона № 224-ФЗ.

2. Перед рассмотрением цели Закона № 224-ФЗ, определенной в ч. 1 ст. 1, отметим, что вообще с точки зрения правил юридической техники описание цели федерального закона в его тексте не является строго обязательным.

Тем не менее указание конкретной цели федерального закона в его тексте достаточно широко распространено в отечественном законодательстве. Среди российских законов, имеющих определенную прописанную цель, можно назвать:

Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках РФ»;

Закон «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»;

Закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»;

Закон «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков»; Закон «О кредитных историях» и др.

В качестве противоположного примера, когда в федеральном законе не оговаривается его цель, можно привести Закон «О рынке ценных бумаг», являющийся основным нормативно-правовым актом, регулирующим отечественный фондовый рынок. Нет указания на цель и в Законе «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также в целом ряде других федеральных законов.

Вместе с тем формулирование цели закона совершенно необходимо на стадии разработки законопроекта, так как это способствует уходу разработчиков закона от ложных целей.

Однако авторы многих законопроектов зачастую не придают целям будущих законов должного внимания и формулируют их без глубокого осмысления, что, по нашему мнению, произошло и в случае с Законом № 224-ФЗ. Иначе как можно объяснить, что в пояснительной записке к вносимому в ГД РФ законопроекту и в самом законопроекте содержатся разные цели. В пояснительной записке говорится, что целью законопроекта является совершенствование российского законодательства в сфере регулирования отношений, связанных с использованием инсайдерской информации и манипулированием на финансовых (включая валютный) и товарных рынках путем установления в законодательстве понятия «инсайдерская информация» и введения правового режима ее использования, а также в изменении существующего регулирования манипулирования рынком. Но в ст. 1 законопроекта в качестве его цели называется обеспечение рыночного механизма ценообразования на организованных рынках финансового инструмента или товара, укрепление доверия инвесторов, обеспечение эффективного развития указанных рынков и их международной конкурентоспособности.

В действительности же целью любого закона может быть только разрешение соответствующей общественно значимой проблемы.

Применительно к Закону № 224-ФЗ таковой, по нашему мнению, является использование на российских организованных рынках (финансовых и товарных) инсайдерской информации для совершения сделок, а также манипулирование ценами на активы (финансовые и товарные), которые обращаются на указанных рынках. Соответствующей должна была бы быть и цель Закона № 224-ФЗ, например, противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

Законодатель же пошел другим путем. В части 1 ст. 1 Закона № 224-ФЗ он установил даже не цель, а целую систему целей, в том числе: обеспечение справедливого ценообразования на активы финансового и товарного рынков; обеспечение равенства инвесторов; укрепление доверия инвесторов к организованным рынкам и их инструментам. Однако, по нашему

мнению, она более напоминает не систему целей, а комплекс задач, решение которых призвана обеспечить реализация норм Закона № 224-ФЗ на практике.

В целом же можно признать, бесспорно, положительным тот факт, что в ч. 1 ст. 1 Закона № 224-ФЗ законодатель определяет цель этого законодательного акта. Это позволяет пользователю Закона № 224-ФЗ четко представлять направленность этого законодательного акта.

Заслуживает одобрения и сама цель Закона № 224-ФЗ. Дело в том, что во всем мире совершение сделок на организованных рынках с использованием инсайдерской информации и манипулирование рынком считается одним из наиболее серьезных правонарушений в сфере экономики. Опасность таких действий заключается в том, что они нарушают механизм рыночного ценообразования на организованных финансовых и товарных рынках. Это причиняет существенный вред интересам граждан и юридических лиц, интересам общества и экономики в целом, подрывая доверие инвесторов и участников торговли к организованным финансовым и товарным рынкам, ухудшая условия для инвестирования и торговли на них, препятствуя их эффективному развитию и укреплению их международной конкурентоспособности.

Поэтому не случайно, что в мировой практике вопросам создания правового механизма предотвращения, выявления и пресечения злоупотреблений в форме неправомерного использования инсайдерской информации и манипулирования рынком уделяется большое внимание. Пальма первенства в создании специфического законодательства, безусловно, принадлежит США, где данные нормы существуют с 30-х годов XX в. (Закон о фондовых биржах 1934 г. – Securities Act of 1934). В 1988 г. в США был принят специальный Закон о наказании за инсайдерскую торговлю и мошенничество в области ценных бумаг, где определены правила поведения инсайдеров. Общее правовое регулирование инсайдерской торговли на европейском уровне было установлено Директивой ЕС 1989 г. № 89/592. В январе 2003 г. Европейской комиссией были приняты Директива о проспекте, подлежащем опубликованию в случае публичной эмиссии ценных бумаг и их допуска к торгам, и Директива о злоупотреблениях на рынке. На сегодняшний день законодательство о противодействии инсайдерской торговле и манипулированию рынком действует более чем в 100 странах мира. Даже около 80% государств, рынки которых принято считать развивающимися, приняли соответствующие законы.

В России же, несмотря на то что по всеобщему признанию проблема инсайдерской торговли и манипулирования рынком всегда стояла достаточно остро, специальный законодательный акт, направленный на противодействие таким действиям, долгое время отсутствовал. О необходимости его разработки заговорили только в конце 90-х годов, когда после дефолта 1998 г. Генпрокуратура РФ обвинила некоторых банкиров в том, что они, зная о грядущей катастрофе, заранее избавились от большей части своих пакетов ГКО. Именно в тот период было разработано несколько вариантов соответствующего законопроекта. Однако до ГД РФ дошел только один, который так и не был принят даже в первом чтении. На тот момент против принятия законопроекта выступили МЭРТ РФ и Минфин РФ, которых не устраивало усиление полномочий ФСФР России (на тот момент ФКЦБ России).

На разработку нового варианта законопроекта, направленного на предотвращение инсайдерской торговли и манипулирования рынком, ушло более семи лет.

Начиная с 2000 г. инициативная группа депутатов во главе с Владимиром Тарачевым пыталась вынести на обсуждение в ГД РФ проект соответствующего законодательного акта. Однако все их попытки оказались безуспешными, и законопроект был отклонен. Также следует отметить, что ряд юристов и правоведов вообще не видели необходимости принятия отдельного законодательного акта, регулирующего отношения, связанные с неправомерным использованием инсайдерской информации и манипулированием рынком. Они не видели каких-либо существенных различий между понятием «служебная информация», изложенным, например, в Законе «О рынке ценных бумаг», и «инсайдерская информация», определение которой дано, например, в Директиве Евросоюза 2003/6/ЕС. При этом они предлагали осуществлять регу-

лирование использования инсайдерской информации и манипулирования рынком в рамках действующего законодательства, внося в него необходимые изменения. Сторонники принятия отдельного федерального закона, регулирующего порядок использования инсайдерской информации, считают необходимым принять закон исходя из того, что закон должен предусматривать общие нормы как для финансового рынка (фондового, валютного, деривативов), так и для товарного.

Между тем в ноябре 2005 г. Межведомственная комиссия по безопасности в сфере экономики Совета Безопасности рекомендовала Правительству РФ разработать новую концепцию развития фондового рынка, предусматривающую среди прочего меры по противодействию негативным практикам использования инсайдерской информации, инсайдерской торговли, манипулированию ценами. Прямое указание на необходимость принятия специального закона об инсайдерской информации и манипулировании ценами содержалось и в Стратегии развития финансового рынка на 2006—2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 793-р². В Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., одобренной МЭРТ РФ, было указано, в частности, следующее: «Одним из наиболее явных пробелов в области корпоративного права является регулирование отношений между юридическим лицом и субъектами, составляющими его органы. Следствием правовых пробелов является невозможность разрешения конфликтов, возникающих между органами юридического лица. Регулирование конфликта интересов является одной из важнейших задач права. Оно применяется в том случае, когда одно лицо может иметь одновременно два противоречащих интереса. Принципиально важным вопросом является обеспечение гражданско-правовой ответственности директоров и менеджеров за убытки, причиненные ими компании».

В марте 2007 г. ФСФР России внесла новый законопроект «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком» в Правительство РФ. Минюст РФ в целом поддержал законопроект, но внес по его тексту ряд технических замечаний. Однако в ГД РФ законопроект был внесен Правительством РФ только в конце декабря 2008 г. В процессе его рассмотрения в российском парламенте возникало немало споров, касающихся как определения базовых понятий, так и круга лиц, причастных к распространению и использованию инсайдерской информации. Особенно бурные дискуссии развернулись вокруг норм законопроекта, затрагивающих работу СМИ. Много замечаний к законопроекту было высказано представителями Банка России. Больше 2,5 года потребовалось участникам законотворческого процесса для того, чтобы довести законопроект до компромиссного варианта. Только 2 июля 2010 г. законопроект был принят ГД РФ в третьем окончательном чтении, 14 июля 2010 г. его одобрил СФ, а 27 июля 2010 г. Закон № 224-ФЗ был подписан Президентом РФ. Закон № 224-ФЗ вступил в силу с 27 января 2011 г. (за исключением отдельных положений).

Закон № 224-ФЗ создал систему правовых норм, направленных на предотвращение использования инсайдерской информации и манипулирования рынком, поставив под контроль опасную для общества и экономики в целом деятельность недобросовестных участников рынка.

Закон № 224-ФЗ устанавливает следующие положения, касающиеся инсайдерской информации:

дает определение понятия инсайдерской информации, соответствующее подходам, закрепленным в директивах ЕС, относящихся к сделкам инсайдеров и манипулированию рынком;

² СЗ РФ. – 2006. – № 24. – Ст. 2620.

устанавливает виды активов, обращающихся на организованных рынках, к которым может относиться инсайдерская информация и применительно к которым возможно ее неправомерное использование;

определяет круг инсайдеров – лиц, располагающих инсайдерской информацией;

устанавливает запреты на использование инсайдерской информации при совершении сделок, в том числе через третьих лиц, путем дачи рекомендаций на ее основе и т. д.;

устанавливает требования к раскрытию инсайдерской информации, а также требования по ведению списков инсайдеров и предоставлению сведений о совершенных ими сделках, которые являются необходимыми для предотвращения и выявления соответствующих правонарушений в этой сфере;

определяет круг полномочий федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков по выявлению и предотвращению правонарушений, связанных с использованием инсайдерской информации, включая право требовать предоставления документов и информации, право проводить проверки, получать объяснения, направлять предписания об устранении нарушений, приостанавливать действие или аннулировать лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и иной лицензируемой им деятельности (ст. 14). Для эффективного осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков вводятся нормы, устанавливающие особенности проведения проверок в отношении инсайдеров в органах государственной власти, органах местного самоуправления, а также в Банке России. В случае необходимости осуществления оперативно-розыскных мероприятий по выявлению правонарушений законопроект предусматривает механизм привлечения органов внутренних дел.

Относительно манипулирования рынком Закон № 224-ФЗ:

дает определение признаков действий, признаваемых манипулированием рынком, основанных на установленных директивами ЕС признаках манипулирования, таких как: совершение сделок, которые дают ложные или вводящие в заблуждение сигналы, касающиеся предложения финансовых инструментов, спроса на них или их цены или которые обеспечивают поддержание цены одного или нескольких финансовых инструментов на необычном или искусственном уровне; совершение сделок с использованием фиктивных средств или обмана или махинации в любой иной форме и т. д.;

устанавливает запрет на осуществление манипулирования рынком, не ограничивая его конкретным перечнем субъектов;

предусматривает указанные выше полномочия федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, которые распространяются также и на выявление фактов манипулирования рынком.

Закон № 224-ФЗ устанавливает комплекс положений, закрепляющих основы механизма контроля за действиями инсайдеров и лиц, манипулирующих рынком. Помимо установления упомянутых выше обязанностей по ведению списков инсайдеров Закон № 224-ФЗ:

обязывает эмитентов, управляющие компании, организаторов торговли и других лиц принять правила доступа к инсайдерской информации в целях охраны ее конфиденциальности, а также назначить должностное лицо, отвечающее за осуществление такого контроля;

обязывает организаторов торговли и лиц, принимающих участие в торгах, принять ряд правил, обеспечивающих контроль за совершаемыми сделками с целью выявления инсайдерских нарушений и фактов манипулирования рынком. Закон № 224-ФЗ, восприняв практику зарубежного регулирования, вводит правило, обязывающее лиц, принимающих участие в торгах, сообщать о фактах использования инсайдерской информации или манипулирования рынком федеральному органу исполнительной власти в области финансовых рынков при условии сохранения последним анонимности такого сообщения;

обязывает федеральный орган исполнительной власти в области финансовых рынков раскрывать информацию о наложенных административных взысканиях, о направлении предписания об устранении нарушений требований Закона № 224-ФЗ и иных нормативных правовых актов об инсайдерской информации и манипулировании рынком и т. д.;

возлагает на саморегулируемые организации обязанности по контролю за соблюдением их членами требований законодательства об инсайдерской информации и манипулировании рынком.

Закон № 224-ФЗ устанавливает специальные правовые последствия совершения сделок с нарушением его требований, обеспечивая защиту интересов лиц, являющихся контрагентами инсайдеров, в частности, предусматривает взыскание в доход РФ с лица, совершившего сделку в нарушение требований закона, суммы незаконно полученной прибыли или убытка, которого этому лицу удалось избежать в связи с совершением такой сделки.

Также Закон № 224-ФЗ предусматривает внесение изменений в действующее законодательство РФ, в том числе:

Закон «О рынке ценных бумаг»;

Закон «О товарных биржах и биржевой торговле»;

Закон «О банках и банковской деятельности»;

Закон «Об инвестиционных фондах»;

Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

КоАП РФ;

УК РФ;

УПК РФ.

Также Закон № 224-ФЗ признает утратившими силу положения целого ряда законодательных актов РФ.

Закон № 224-ФЗ во многом основывается на зарубежных моделях контроля за инсайдерскими сделками и манипулированием, в том числе применяемой в США (и, с некоторыми особенностями, в Великобритании), а также европейской модели, закрепленной в директивах ЕС и четко разработанной в законодательстве Германии. Закон № 224-ФЗ во многом заимствует опыт регулирования вопросов использования инсайдерской информации и манипулирования рынком, закрепленный в директивах ЕС, относящихся к указанным вопросам: от 28 января 2003 г. № 2003/6/ЕС об инсайдерских сделках и манипулировании рынком (злоупотреблениях на рынке); от 22 декабря 2003 г. № 2003/124/ЕС во исполнение Директивы 2003/6/ЕС Европарламента и Евросовета относительно определения и публичного раскрытия инсайдерской информации и определения манипулирования рынком; от 22 декабря 2003 г. № 2003/125/ЕС во исполнение Директивы 2003/6/ЕС Европарламента и Евросовета относительно добросовестного представления инвестиционных рекомендаций и раскрытия конфликтов интересов; от 29 апреля 2004 г. № 2004/72/ЕС во исполнение Директивы 2003/6/ЕС относительно общепринятых рыночных практик, определения инсайдерской информации в отношении товарных производных, составления списков инсайдеров, уведомления о сделках, заключенных менеджерами, и подозрительных сделках; а также Положении Комиссии ЕС 2273/2003 от 22 декабря 2003 г. во исполнение Директивы 2003/6/ЕС относительно исключений для программ выкупа корпорациями собственных ценных бумаг и стабилизации финансовых инструментов. Указанные документы ЕС закрепляют наиболее передовой опыт регулирования рассматриваемых отношений, основаны на понятиях и институтах, свойственных континентальным системам права, что, в частности, делает их подходящей для России моделью регулирования.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.