

**Ирина Осюк**

Начальник отдела организации контроля деятельности инфраструктурных организаций Управления организации и проведения надзорных мероприятий на рынке ценных бумаг ФСФР России, Советник государственной гражданской службы 3-го класса

УЧАСТИЕ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОВЕРКАХ, ПРОВОДИМЫХ ФСФР РОССИИ

22 ноября 2007 г. вступил в силу Порядок проведения проверок организаций, осуществление надзора и контроля за которыми возложено на Федеральную службу по финансовым рынкам (утвержден Приказом ФСФР России от 13 сентября 2007 г. № 07-94/пз-н). Данным Порядком сотрудникам саморегулируемых организаций (СРО) было предоставлено право принимать участие в проверках, проводимых ФСФР России и ее территориальными органами.

Целью привлечения сотрудников СРО к проверкам, проводимым ФСФР России, является повышение прозрачности процесса проверки путем введения в него третьей стороны и, как следствие, оптимизация и повышение качества исполнения государственной функции по надзору и контролю на финансовом рынке. Кроме того, СРО имеют собственный богатый опыт проведения проверок своих членов, поэтому важную роль в повышении качества проверок может сыграть участие в них дополнительного квалифицированного специалиста.

В общем, роль СРО можно сравнить с ролью омбудсменов, основной принцип работы которых — нейтралитет, конфиденциальность и учет мнений всех сторон. Хотелось бы, чтобы и участвующий в проверке сотрудник СРО придерживался подобного принципа.

Порядок проведения проверок организаций, осуществление надзора и контроля за которыми возложено на Федеральную службу по финансовым рынкам, утвержденный Приказом ФСФР России от 13 сентября 2007 г. № 07-94/пз-н (далее — Порядок), явился промежуточным нормативным актом, в соответствии с которым был разработан Административный регламент по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора, утвержденный Приказом ФСФР России от 13 ноября 2007 г.

№ 07-107/пз-н (далее — Регламент). После вступления Регламента в силу необходимость в Порядке отпала, и 1 марта 2008 г. он был отменен. В действие вступило Положение о проведении проверок организаций, осуществление надзора и контроля за которыми возложено на Федеральную службу по финансовым рынкам, утвержденное Приказом ФСФР России от 13 ноября 2007 г. № 07-108/пз-н и напрямую связанное с Административным регламентом.

Положение № 07-108/пз-н содержит все нормы, имевшиеся в Порядке и относящиеся к участию СРО в проверках ФСФР России.

Фактически реализовывать это право сотрудники СРО смогли начать только с I кв. 2008 г., что связано с получением ими права на участие только в плановых проверках. Механизм участия сотрудника СРО в проверке таков: после утверждения квартального плана проверок ФСФР России рассылает СРО уведомления о том, какие их члены будут проверены в предстоящем квартале. Получив такое письмо, СРО направляет в ФСФР России (или в ее соответствующее региональное отделение) письмо с уведомлением, какие именно сотрудники примут участие в проведении той или иной проверки. Данные сведения указываются сотрудниками ФСФР России в конкретном приказе на проведение проверки. Если СРО не направляет сведений о своих сотрудниках,

которые планируют участвовать в проверках, ФСФР России может не привлекать их к участию.

Не приходится сомневаться в том, что СРО прежде всего будут отстаивать интересы проверяемой организации. Главное при этом — соблюсти баланс интересов и прав сторон в полном соответствии с нормами законодательства.

Права сотрудника СРО определены Положением № 07-108/пз-н, и основное их отличие от прав инспекторов ФСФР России заключается в том, что сотрудник СРО не взаимодействует напрямую с представителями проверяемой организации (взаимодействие осуществляется через инспекторов ФСФР России), не запрашивает документы и не подписывает акт проверки.

Процедура проведения проверок (а соответственно, и процедура участия в них сотрудников СРО) установлена Регламентом. В отличие от других процедур, процедура участия сотрудников СРО в проверках недостаточно детально прописана в Регламенте. Причина в следующем: весьма подробный Регламент появился как результат обобщения многолетней практики проведения ФСФР России проверок. Опыт же проведения совместных с СРО проверок исчисляется несколькими месяцами. (Мы знаем, что около 10 лет назад такой опыт уже имелся, но не получил развития и был практически забыт, тем более что с тех

пор сильно изменился и рынок, и его участники, и нормативная база.)

Главное принципиальное разногласие в понимании процедуры совместной проверки — предоставление сотруднику СРО возможности ознакомиться с актом проверки. Наибольшие разногласия вызывает желание специалиста СРО ознакомиться с актом проверки после его регистрации и направления в адрес СРО. Позиция ФСФР России по данному вопросу расходится с мнением СРО. Регламентом предусмотрено, что сотрудник СРО, участвующий в проведении проверки, должен формировать свое мнение о ней в ходе самой проверки, а не после ее завершения. Предполагается, что мнение специалиста СРО должно формироваться в процессе наблюдения за всеми этапами проверки, а не только на основе акта проверки.

Только после того как акт будет написан и зарегистрирован, один его экземпляр направляется в СРО. Поскольку письменные возражения работника СРО (в случае их наличия) являются приложением к акту (оригинал возражений подшивается к третьему экземпляру акта, копии возражений — к первому и второму экземплярам), следует понимать, что на момент направления (одновременного!) зарегистрированного акта в проверяемую организацию (первый и второй экземпляры) и СРО (четвертый экземпляр) возражения работника СРО, участвовавшего в проверке, должны быть уже сформулированы, записаны, переданы инспекторам ФСФР России и приобщены к акту. Направление в СРО черновиков акта для предварительного ознакомления не предполагается.

Кроме того, не следует забывать, что все материалы проверки, включая акт (зарегистрированный или находящийся в процессе написания), являются материалами ограниченного распространения. Поэтому работа сотрудника СРО с такими материалами должна проводиться по месту нахождения ФСФР России (ее территориальных органов). Содержащееся в Регламенте положение о том, что «*предварительный обмен мнениями инспекторов и уполномоченного работника саморегулируемой организации проводится в рабочем порядке при проведении проверки*», на наш взгляд, оптимально отражает тот способ работы инспекторов ФСФР России и сотрудника СРО, который должен применяться в ходе совместной работы с материалами проверки, и, кроме того, позволяет сделать более гибким график работы обеих сторон в период проверки.

Как было сказано выше, подробно процедура ознакомления сотрудника СРО

с актом проверки в Регламенте не прописана, прежде всего из-за отсутствия достаточного опыта такой работы. Хотелось бы избежать ситуации, при которой теоретически продуманный процесс на практике окажется недееспособным или просто неудобным, при том что нормативно он уже будет закреплена. В связи с этим целесообразно сначала наработать определенный практический опыт и уже потом на его основе формулировать нормативные положения.

Проверяемая организация вправе после ознакомления с актом направить в ФСФР России возражения на отдельные его положения (или на весь акт в целом). Сотрудники СРО также вправе приложить к акту свои возражения. Чтобы возражения проверяемой организации и СРО на выводы инспекторов не дублировали друг друга, сотрудникам СРО целесообразно прежде всего сосредоточиться на процедуре проверки, так как по «материальной части» обязательно будут возражения у проверенной организации. А вот как раз по процедуре возражения проверяемой организации не предусмотрены.

Хотелось бы напомнить, что Порядком было предусмотрено предоставление СРО копии предписания, направленного по результатам проверки в проверенную организацию. Положение и Регламент уже не содержат такой нормы. Это связано с тем, что, как было сказано, Порядок был промежуточным документом, и с вступлением в силу Регламента активно заработал механизм раскрытия ФСФР России информации о результатах проведенных проверок. В соответствии с Регламентом на официальном сайте ФСФР России размещается информация:

- о решениях, принятых по результатам проверок (т. е. сведения о направлении предписаний, приостановке или аннулировании лицензий);
- об административных взысканиях, наложенных ФСФР России на поднадзорные организации;
- о направлении предписаний о запрете всех или части операций акционерного инвестиционного фонда, управляющей компании, специализированного депозитария, агента по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев, лица, осуществляющего ведение реестра владельцев инвестиционных паев, негосударственного пенсионного фонда (направление такого предписания может также являться результатом проведенной проверки). Таким образом, нет нужды отдельно уведомлять СРО о результате проверки, когда такая информация раскрыта.

Кроме того, Порядком было предусмотрено право руководителя проверен-

ной организации направить соответствующей СРО письменные возражения по акту проверки в целом или по его отдельным положениям, а также документы, подтверждающие обоснованность возражений в случае несогласия с фактами, изложенными в акте выездной проверки. Положение уже не содержит такой нормы, так как, на наш взгляд, со стороны ФСФР России достаточно не ограничивать это право нормативно, поскольку это касается отношений СРО со своими членами, и незачем лишний раз регулировать их. Таким образом, решение о том, есть ли необходимость направлять возражения по акту в адрес СРО, проверяемая организация принимает самостоятельно.

Положением и Регламентом не предусмотрено право СРО участвовать в принятии решения по итогам проведенной проверки. На наш взгляд, совершенно достаточно того, что на стадии принятия решения в отношении проверенной организации руководитель ФСФР России (регионального отделения) имеет представленные в письменной форме мнения трех сторон: акт проверки (мнение инспекторов ФСФР России), возражения сотрудника СРО по ходу, процедуре и выводам проверки и возражения проверенной организации по выявленным фактам. ФСФР России делает максимально прозрачной процедуру проведения проверок, но не передает ее часть СРО. Желание СРО влиять на результаты проводимых проверок понятно, но не реализуемо — осуществление надзорных мероприятий на рынке ценных бумаг является государственной функцией, следовательно, и проводится должно государственным органом.

Результатом любой проверки профессионального участника рынка ценных бумаг становится принятие одного из решений: направление предписания об устранении выявленных нарушений, приостановление действия лицензии, аннулирование лицензии. И такое решение принимает только руководитель ФСФР России (решение о направлении предписания — и руководитель регионального отделения).

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что практике совместных проверок — всего полгода — довольно маленький срок для того, чтобы решить все разногласия, сгладить все шероховатости и обеспечить полное взаимопонимание. Поэтому и ФСФР России, и СРО предстоит довольно большая работа, цель которой в конечном счете сводится к одному — совершенствованию отечественного финансового рынка. ■

