



На правах рукописи

Зенькович Елена Владимировна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ**

**12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре административного права Московской государственной юридической академии

Научный руководитель

академик РАН,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Попов Лев Леонидович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Артемов Николай Михайлович

кандидат юридических наук, доцент
Вахидов Андрей Тимурович

Ведущая организация

Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской
Федерации

Защита состоится 19 апреля 2006 года в 13.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии по адресу: г. Москва, 123995, ул. Садовая Кудринская, д. 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан 17 марта 2006 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Н.А. Михалева

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Актуальность настоящего исследования определяется ролью в современной экономике рынка ценных бумаг как универсального механизма перемещения капитала, вложения инвестиций и роста экономики, для нормального функционирования которого необходимо создание государством благоприятной правовой среды. Качество регулирования рынка ценных бумаг оказывает определяющее влияние на состояние самого рынка и уровень доверия инвесторов к его институтам. В условиях вновь создающегося рынка ценных бумаг как никогда велика роль государства. Обладая властными полномочиями, государство должно применять их с учетом специфики финансового рынка, который не терпит прямого администрирования, но нуждается в осмысленном регулировании.

Государственное регулирование рассматривается через реализацию функций органов исполнительной власти, деятельность которых в настоящее время реформируется. Начатая административная реформа вызвана как потребностями экономики, так и внутренне противоречивым характером сложившегося административно-правового регулирования в сфере экономики. Его неадекватность нуждам экономического развития особенно наглядно проявляется на рынке ценных бумаг, чувствительном к соотношению централизации и децентрализации в управлении, общественного интереса и частной инициативы в бизнесе и, в конечном счете, к способу и мере реализации принципов правового государства.

Функционирование рынка ценных бумаг как системы сложно взаимосвязанных субъектов и объектов экономической деятельности и складывающихся при этом правоотношений подтверждает потребность в его юридическом регулировании для того, чтобы:

- 1) создать благоприятные и справедливые условия для осуществления предпринимательской деятельности;
- 2) обеспечить успешное функционирование органов исполнительной власти в этой области.

Предпринимательская деятельность на рынке ценных бумаг связана с особым инструментарием мобилизации и перераспределения национального дохода в общественных интересах. Возникновение денежных излишков и формирование потребности в дополнительном финансировании создает поле деятельности для финансовых посредников. Рынок ценных бумаг является одним из важнейших сегментов рыночной экономической системы, с помощью которого происходит движение капитала.

На наиболее развитых национальных рынках имеет место тенденция замещения банковских кредитов эмиссиями ценных бумаг. Это вызвано тем, что рынок ценных бумаг становится более эффективным способом привлечения инвестиций в сравнении с традиционным банковским кредитованием, во многом исключает монопольные тенденции, которые присутствуют в банковском секторе (например, исключительное положение Сбербанка). Однако надо иметь в виду чувствительность рынка ценных бумаг к механизму его регулирования, в том числе административно-правовым его аспектам.

Для повышения эффективности рынка ценных бумаг необходимы крупные инвестиции, заинтересованность населения во вложении сбережений в ценные бумаги и высокая национальная норма накопления. Этой работой на профессиональной основе занимаются финансовые институты, включая участников рынка ценных бумаг. Одновременно их профессиональное сообщество порождает объективно присущий рынку ценных бумаг новый уровень регулирования – саморегулирование, целенаправленное развитие которого представляется актуальным в условиях административной реформы и формирования гражданского общества.

Четкие определения, позволяющие различать финансовый рынок, фондовый рынок и рынок ценных бумаг, еще не выработаны. Поэтому важно исследовать роль ценных бумаг во всей системе правоотношений, складывающихся между государственными регулирующими органами, участниками рынка и их объединениями, и выработать предложения по

совершенствованию механизма административно-правового регулирования рынка ценных бумаг.

В этой связи в диссертации проблематика административно-правового регулирования рынка ценных бумаг исследуется на основе сопоставления теоретических и нормативных положений с практикой их применения.

Степень научной разработанности темы. Для настоящего времени характерно отсутствие комплексных исследований по проблемам административно-правового регулирования рынка ценных бумаг. Различные аспекты изучения этих проблем проводятся преимущественно представителями экономической, гражданско-правовой и финансово-правовой отраслей науки.

В рамках исследования регулирования инвестиций в некоторых работах затрагивались проблемы регулирования рынка ценных бумаг, отмечались способы государственного воздействия в данной сфере, но без учета общетеоретических положений административно-правовой науки. В то же время остаются неизученными принципиально важные вопросы саморегулирования рынка ценных бумаг.

В диссертационном исследовании предпринята попытка комплексного подхода к регулированию рынка ценных бумаг, в том числе с позиции его саморегулирования.

Объект и предмет исследования. Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие между участниками рынка ценных бумаг, их саморегулируемыми организациями и государственными органами, осуществляющими регулирование рынка ценных бумаг.

Государственная политика в отношении рынка ценных бумаг как комплексного объекта управления выражается через регулирование как функции управления, в основе которого, в свою очередь, лежит правовое регулирование. Предметом настоящего исследования является механизм административно-правового регулирования на рынке ценных бумаг, проявляющийся через деятельность государственных органов посредством устанавливаемых ими норм права и других правовых средств.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы состоит в том, чтобы на основе теоретических положений и действующего законодательства исследовать механизм административно-правового регулирования рынка ценных бумаг и с учетом анализа и обобщения правоприменительной практики разработать предложения и рекомендации по его совершенствованию.

Для достижения этой цели в процессе исследования решались следующие задачи.

1) Анализ роли регулирующих рынков ценных бумаг государственных институтов в международной и российской практике и на этой основе определение тенденций и пределов его административно-правового регулирования.

2) Выявление юридической сущности административно-правового регулирования рынка ценных бумаг.

3) Классификация форм и методов административно-правового регулирования рынка ценных бумаг.

4) Раскрытие административно-правового статуса и функций государственных органов на рынке ценных бумаг (управленческих, контрольных, надзорных).

5) Определение правовых основ деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг.

6) Исследование организационно-правового механизма регулирования рынка ценных бумаг и распределения полномочий в этой сфере управления.

7) Изучение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти, регулирующих рынок ценных бумаг, с саморегулируемыми организациями и профессиональными участниками этого рынка.

8) Исследование административно-правовых проблем государственного регулирования и саморегулирования рынка ценных бумаг.

9) Разработка предложений по оптимизации роли государства на рынке ценных бумаг и совершенствованию его административно-правового регулирования.

Методологическая основа исследования. В процессе исследования использовались общие и частные методы научного познания, применяемые в юридической науке, в том числе исторический, формально-логический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, статистический.

Теоретико-правовая основа исследования. Содержание и результаты исследования базируются на учении о ценных бумагах, концептуальных положениях фундаментальных и прикладных исследований отечественных и зарубежных ученых в области права.

Общетеоретической основой исследования послужили работы М.М. Агаркова, С.С. Алексеева, О.С. Иоффе, И.Т. Тарасова, Р.О. Халфиной, М.Д. Шаргородского и других ученых.

В качестве теоретической основы использованы положения административного права, закрепленные в трудах российских ученых А.Б. Агапова, А.П. Алексина, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, Р.Ф. Васильева, В.А. Власова, И.И. Евтихьева, Л.А. Калининой, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Г.А. Кузьмичевой, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, Д.М. Овсянко, Г.И. Петрова, М.И. Пискотина, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, В.А. Юсупова и других ученых.

По отдельным проблемам методов воздействия права на общественные отношения (централизованного и децентрализованного) изучались труды российских ученых - административистов конца XIX – начала XX веков – И.Е. Андреевского, Н.Н. Белявского, В.В. Ивановского, А.И. Елистратова, М.М. Шпилевского.

Использовалась научная литература по гражданскому, финансовому и предпринимательскому праву, в частности работы Н.М. Артемова, В.А. Белова, О.Н. Горбуновой, М.В. Карасевой, О.М. Олейник, Е.А. Суханова.

Кроме того, в качестве теоретической основы исследования рассматривались документы международных организаций, объединяющих регуляторов финансового рынка, а также стандарты саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг (ПАРТАД, НАУФОР).

Информационной базой исследования послужили монографические исследования, программы, доклады, материалы конференций.

В диссертации был проведен анализ действующего административного, финансового и гражданского законодательства, в том числе: федеральных законов «О рынке ценных бумаг», «Об инвестиционных фондах», «О негосударственных пенсионных фондах», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; подзаконных актов, издаваемых Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти РФ, а также актов, издаваемых Центральным банком РФ.

Эмпирическая база исследования. В работе использовались эмпирические данные, отражающие состояние рынка ценных бумаг и деятельность его участников. Эмпирическую базу исследования составили также постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, определения и решения Верховного Суда Российской Федерации, практика федеральных арбитражных судов.

Научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту. Научная новизна диссертации определяется актуальностью реформирования системы органов, осуществляющих административно-правовое регулирование рынка ценных бумаг, и состоит в том, что она является первым комплексным исследованием, посвященным проблемам в этой области. В настоящей работе проведен комплексный углубленный анализ административно-правовых отношений в избранной сфере, правового статуса их субъектов, участников рынка ценных бумаг и их саморегулируемых организаций. Дано теоретическое обоснование содержания объекта административно-правового регулирования

на рынке ценных бумаг. В диссертации предлагается усовершенствовать действующее законодательство о рынке ценных бумаг путем изменения соотношения между правоустанавливающими и правоприменительными полномочиями федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг и развития саморегулирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В результате проведенного исследования в диссертации сформулированы следующие **основные положения, выводы и рекомендации, выносимые на защиту:**

1. Двойственный характер ценной бумаги и ее виды определяют потребность в административно-правовом регулировании рынка ценных бумаг, специфику и пределы этого регулирования.

2. В качестве объекта административно-правового регулирования на рынке ценных бумаг рассматривается деятельность по совершению операций с ценными бумагами и их организационному обеспечению, выделение которого обуславливает основные направления государственного воздействия на рынок ценных бумаг.

3. Предложение о повышении роли законов и постановлений Правительства Российской Федерации в регулировании отношений, возникающих в сфере рынка ценных бумаг, и исключении некоторых правовых норм из ведомственной нормативной базы.

4. Рекомендации по совершенствованию системы органов, осуществляющих управленческую деятельность на рынке ценных бумаг, а также устранению дублирующего воздействия различных ведомств на одни и те же его сегменты.

5. Предложение об усилении значения в сфере рынка ценных бумаг мер административно-предупредительного характера. Это связано с преобладанием в правоприменении, как правило, административно-наказательных мер в ущерб остальным, что не дает положительного результата.

6. На основе изучения международного опыта регулирования на рынке ценных бумаг, в качестве оптимального подхода к организации надзора на финансовом рынке в целом предлагается его сосредоточение в рамках специализированного органа исполнительной власти, который обеспечивал бы единое решение вопроса, касающегося ряда смежных отраслей управления, а также обладал бы возможностью применения административно-наказательных и административно-пресекательных мер (кроме аннулирования лицензий) при четком ограничении их применения соответствующими правовыми нормами.

7. Обоснование необходимости унификации требований и процедур осуществления контроля на рынке ценных бумаг.

8. Вывод о необходимости повышения роли саморегулирования рынка ценных бумаг как нового уровня регулирования. В связи с этим предлагается:

- перенести вопросы, по которым ведомственная нормативная база затрагивает технологию профессиональной деятельности участников рынка ценных бумаг, на уровень стандартов саморегулируемых организаций;

- разграничить сферы контроля и надзора на рынке ценных бумаг с учетом участия в них саморегулируемых организаций;

- передать в компетенцию саморегулируемых организаций применение органами исполнительной власти административно-предупредительных и частично административно-пресекательных мер, в том числе в отношении приостановления недобросовестной рекламы своих членов, аннулирования квалификационных аттестатов специалистов, отказа в выдаче ходатайств на получение лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

В настоящее время отсутствует единая правовая основа для деятельности саморегулируемых организаций как объективной потребности экономической жизни вообще, и рынка ценных бумаг в частности. Главным ее звеном должно стать скорейшее принятие закона о саморегулируемых организациях.

9. Вывод о том, что главным методом регулирования в такой специфической и чувствительной к регулятивным воздействиям сфере

правоотношений, как рынок ценных бумаг, служит убеждение, например, в необходимости соответствовать стандартам профессиональной деятельности саморегулируемых организаций. Это является следствием той роли, которую на рынке ценных бумаг играет самоорганизация деятельности его участников, естественным образом перерастающая в её саморегулирование.

10. Предложение о создании эффективной системы координации государственного управления и саморегулирования, которая может выражаться как в предварительном согласовании принимаемых на каждом уровне регулирования решений, так и в совместном рассмотрении вопросов, имеющих стратегическое или прецедентное значение.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Разработанные автором теоретические положения и выводы могут быть реализованы при совершенствовании механизма административно-правового регулирования рынка ценных бумаг, в целях повышения его эффективности, путем законодательного уточнения полномочий федерального органа исполнительной власти в сфере рынка ценных бумаг и создания законодательных предпосылок для развития саморегулирования деятельности профессиональных участников этого рынка. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе в качестве методических разработок, программ по проблемам административно-правового регулирования рынка ценных бумаг.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в опубликованных автором работах.

Апробация результатов исследования проводилась в различных формах, в том числе в выступлениях на научно-практических конференциях, посвященных вопросам административного права, семинарах для участников рынка ценных бумаг в Профессиональной ассоциации регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД) и других организациях.

Результаты исследования использовались при подготовке Фондом рыночных исследований предложений для Минэкономразвития РФ по

совершенствованию законодательства в области развития финансового рынка в рамках работ по соответствующему государственному контракту; при разработке проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области инвестирования средств пенсионных накоплений (в рамках проекта SPII Всемирного банка).

Структура диссертации определяется целью и задачами диссертационного исследования и состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографии и приложений.

II. Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цель и задачи исследования, его методологические и теоретические основы, раскрывается научная новизна диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость диссертации, приводится информация об апробации результатов проведенного исследования.

Первая глава – «Основы административно-правового регулирования рынка ценных бумаг» – посвящена исследованию роли рынка ценных бумаг в экономике России, правовой природы ценных бумаг, отличительных признаков, определяющих их виды, возникающих на этом рынке административно-правовых отношений. В данной главе подвергаются научному анализу сущность форм и методов административно-правового регулирования на рынке ценных бумаг.

В первом параграфе – «Ценные бумаги как системообразующий фактор административно-правовых отношений на рынке ценных бумаг» – исследуются вопросы теории рынка ценных бумаг. Выделяются различные подходы к пониманию этого рынка, понятию «ценная бумага» в экономической и юридической литературе.

В отношении любой ценной бумаги независимо от ее формы действуют общие нормы гражданской оборотоспособности, установленные для вещи. Тем не менее ценная бумага в соответствии с гражданским законодательством является документом, удостоверяющим имущественные права (п.1 ст.142 ГК РФ), которые, в первую очередь, определяют отношения должника и кредитора. Представляя собой, с одной стороны, вещь, участвующую в гражданском обороте, а с другой стороны, документ, подтверждающий наличие имущественных прав владельца данного документа, ценная бумага имеет соответствующую двойственную правовую природу. По мнению автора, эта двойственность, несомненно, оказывает существенное влияние на административно-правовое регулирование рынка ценных бумаг. В связи с этим в диссертационном исследовании рассмотрен весь спектр имеющегося в распоряжении участника этого рынка ценнобумажного инструментария по наиболее устоявшимся в юридической науке направлениям его классификации.

В зависимости от видов ценных бумаг и возникающих при их обращении рисков определяются потребность в административно-правовом регулировании рынка ценных бумаг и пределы этого регулирования.

Ценные бумаги, являясь объектами гражданских прав, подвергаются административно-правовому воздействию, прежде всего, в целях обеспечения прав и законных интересов их владельцев. Недостаточность проработки правового режима ценных бумаг с гражданско-правовых позиций свидетельствует о необходимости использования административно-правовых средств как фактора обеспечения государственной защиты прав и интересов инвесторов. В частности, одной из причин более масштабного роста в сегменте корпоративных ценных бумаг объема выпуска облигаций по сравнению с выпуском акций является недостаточность правовой основы функционирования акционерных обществ и возможности административно-правового регулирования отношений в этой сфере.

По мнению диссертанта, очевидны как потребность административно-правового регулирования рынка ценных бумаг в качестве сферы деятельности

его участников, имеющей социальное значение в силу массовости обслуживаемых ими инвесторов, так и его пределы, вытекающие из инициативного характера этой деятельности, проявляющегося в поиске оптимального соотношения ее рискованности и уровня рентабельности.

Таким образом, ценная бумага как универсальная правовая форма финансовых инструментов существует в диалектическом противоречии с ее экономическим содержанием, находящим свое выражение в понятии фиктивного капитала. Создавая общую правовую и экономическую основу для всех видов указанной выше деятельности, институт ценной бумаги требует обеспечения единого режима ее административно-правового регулирования.

Во втором параграфе – «Административно-правовые отношения на рынке ценных бумаг» – исследуются административно-правовые отношения, возникающие в сфере рынка ценных бумаг, выделяются их особенности. При определении сторон этих отношений автором исследуется их статус. К числу субъектов административно-правовых отношений отнесены органы, осуществляющие властные полномочия на рынке ценных бумаг, включая органы исполнительной власти и Центральный банк РФ, а также некоммерческие объединения участников рынка ценных бумаг – саморегулируемые организации, в случае передачи им отдельных функций государственных органов. Все остальные участники рынка ценных бумаг рассматриваются в рамках исследования, соответственно, в качестве участников административно-правовых отношений.

Разнообразие участников административно-правовых отношений находит свое проявление в разнообразии выделенных автором видов деятельности, осуществляемых ими на рынке ценных бумаг.

В силу чувствительности рынка ценных бумаг к регулятивным воздействиям государственных органов, проявляющимся в действиях участников этого рынка по принципу обратной связи, представляется важным выделить непосредственный объект административно-правового регулирования рынка ценных бумаг. В качестве него автором определена деятельность

профессиональных участников рынка по совершению операций с ценными бумагами и их организационному обеспечению. Под операцией на рынке ценных бумаг в диссертации понимается совокупность юридически значимых действий участников рынка ценных бумаг, направленных на достижение определенного результата, связанного с выпуском и обращением ценных бумаг. В свою очередь, совокупность юридически значимых действий участников рынка ценных бумаг, направленных на создание предпосылок функционирования рынка ценных бумаг (например, организация торговли на рынке ценных бумаг, расчетно-депозитарного обслуживания сделок с ценными бумагами), относится к организационному обеспечению операций с ценными бумагами.

В третьем параграфе – «Формы административно-правового регулирования рынка ценных бумаг» автор – анализирует формы административно-правового регулирования рынка ценных бумаг и приводит их классификацию.

Анализ правовых актов действующих на рынке ценных бумаг позволяет обратить внимание на отсутствие упорядоченной системы норм о ценных бумагах. Для административного правотворчества на рынке ценных бумаг характерны юридические противоречия в законах и правовых актах, а также противоречия между нормативным и реальным поведением (т.н. юридическая конфликтность) и двойное административно-правовое регулирование. Последнее означает параллельное действие новых и старых норм, что значительно затрудняет поиск необходимой нормы и единообразное применение ее как субъектами, так и участниками административно-правовых отношений на рынке ценных бумаг. На современном этапе развития нормативной базы функционирования рынка ценных бумаг, с точки зрения диссертанта, необходимо осуществить унификацию терминологии правовых актов, учитывающую специфику указанной финансовой сферы, а также выявить степень их соответствия объективной потребности в регулировании.

Отмечается, что регулирование рынка ценных бумаг в значительной мере построено не на нормах закона или постановлениях Правительства РФ, а на ведомственных актах органов государственного управления. В связи с этим предлагается передать на уровень Правительства РФ вопросы, касающиеся установления требований к стандартам эмиссий ценных бумаг, лицензированию участников рынка ценных бумаг, квалификационных требований к их сотрудникам, нормативов достаточности собственных средств и иных мер по ограничению рисков профессиональной деятельности.

В диссертации обосновывается соблюдение иерархичности норм с целью последовательного их применения. Это позволит, с одной стороны, устранить дублирующее воздействие ведомств на одни и те же сегменты рынка ценных бумаг, а с другой стороны – отказаться от наделения властными полномочиями на рынке ценных бумаг непрофильных ведомств.

С целью совершенствования правоприменительной практики регулирующих органов диссертанту представляется необходимым расширить возможности саморегулируемых организаций по принятию корпоративных индивидуальных актов.

В четвертом параграфе – «Правовые средства регулирования рынка ценных бумаг» – исследуются методы воздействия на поведение участников рынка ценных бумаг, раскрываются меры административного принуждения, определяется компетенция судов, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях на рынке ценных бумаг, а также выделяются особенности административной ответственности на рынке ценных бумаг.

Особое внимание обращается на то, что существенное воздействие на поведение участников рынка ценных бумаг в силу его экономического смысла оказывают косвенные методы правового регулирования. ГК РФ, основываясь, в частности, на равенстве участников гражданского оборота и свободы договора (ст.1 и 2), предоставляет им возможность самостоятельного регулирования хозяйственной деятельности в определенных пределах. Это является одной из

предпосылок для развития на рынке ценных бумаг саморегулирования деятельности его участников как одного из условий эффективного хозяйствования.

Проведенное исследование содержания и результатов применения методов убеждения и принуждения в административно-правовом регулировании позволяет диссертанту сделать вывод о необходимости преобладания убеждения на рынке ценных бумаг. В обеспечении добровольного исполнения правовых предписаний большое значение имеет воспитание правовой дисциплины¹. В связи с тем, что в регулировании на рынке ценных бумаг значительное место занимает саморегулирование, главным методом которого является убеждение (например, в необходимости соответствовать стандартам профессиональной деятельности саморегулируемых организаций), существует тенденция все более широкого распространения этого метода по мере развития саморегулирования.

При рассмотрении мер административного принуждения применительно к сфере рынка ценных бумаг диссертантом обосновывается вывод о явном доминировании административно-наказательных мер в системе их правоприменения. Так как одной из проблем регулирования на рынке ценных бумаг определено продолжающееся совмещение в рамках одних и тех же государственных органов нормотворческих, контрольных и надзорных функций, то трактовка оснований для применения мер принуждения к профессиональным участникам рынка ценных бумаг с целью соблюдения ведомственных норм сосредоточена в самих ведомствах. В исследовании акцентируется внимание на множественности органов, наделенных полномочиями применять административно-пресекательные и административно-наказательные меры без должного на то основания и четкого распределения компетенции (например, компетенция органов и их

¹ См : Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление Гражданин Ответственность (Сущность, применение и эффективность административных взысканий) – М., 1975. С 7-12.

должностных лиц согласно Федеральным законам от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ (в ред. от 16 ноября 2005 года) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹ и от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ (в ред. от 18 июля 2005 года) «О валютном регулировании и валютном контроле»²).

В процессе исследования отдельных категорий дел об административных правонарушениях на рынке ценных бумаг, подведомственных судам, диссертант затрагивает проблему о наличии коллизий между КоАП РФ и АПК РФ. Так, отнесенные к подведомственности арбитражных судов дела рассматриваются по общим правилам искового производства, а не по процессуальным правилам, установленным КоАП РФ. Данное положение необходимо устранить и отдать приоритет КоАП РФ как специальному законодательному акту, устанавливающему единые процессуальные правила³.

Далее, выявляются особенности административной ответственности на рынке ценных бумаг. Обращается внимание на то, что основным видом административного наказания на рынке ценных бумаг является штраф. По мнению автора исследования, целесообразно дополнить систему штрафов возможностью вынесения соответствующих предупреждений.

Автору исследования представляется возможной и целесообразной передача саморегулируемым организациям полномочий на применение мер, которые в этом случае будут носить корпоративный характер, обладая при этом властными признаками. Предлагается передать в компетенцию саморегулируемых организаций применение по действующему сейчас законодательству административно-предупредительных и частично административно-пресекательных мер, которые в этом случае становятся по своей природе мерами общественного воздействия, что не должно ослабить их эффективность. Так, саморегулируемые организации могут применять меры

¹ СЗ РФ. 2001. № 33 (часть 1). Ст. 3418.

² СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859

³ См. Студеникина М.С. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в системе действующих федеральных кодексов // В сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Институт государства и права РАН, 2004. С. 23-24

общественного принуждения по результатам контроля или участвовать в применении мер принуждения со стороны государственных органов в составе соответствующих комиссий.

Таким образом, диссертант считает, что в случае реализации всего комплекса предлагаемых мер по совершенствованию административно-правового регулирования на рынке ценных бумаг (в отличие от существующего положения вещей, когда регулирование воспринимается многими участниками рынка как система наказаний или угроз их применения за нарушения внутренне противоречивой нормативной правовой базы их деятельности) регулирование приобретет в большей степени предупреждающий нарушения (пруденциальный) характер.

Во второй главе – «Организационно-правовой механизм регулирования рынка ценных бумаг» – исследуются элементы организационно-правового механизма, приводится анализ структуры государственных органов регулирования рынка ценных бумаг, их действий, направленных на непосредственную реализацию управленческих функций в сфере рынка ценных бумаг. На основе международного опыта регулирования финансовых рынков, практики деятельности государственных и общественных органов выявляются основные направления совершенствования административно-правового регулирования рынка ценных бумаг, в том числе его саморегулирования.

В первом параграфе – «Содержание организационно-правового механизма регулирования рынка ценных бумаг» – раскрывается механизм правового регулирования с точки зрения деятельности органов управления, и предметом анализа здесь становятся как правовые формы деятельности органов, осуществляющих правовое регулирование рынка ценных бумаг, так и их различные организационные действия, направленные на непосредственную реализацию управленческих функций.

Результаты исследования действий (распорядительных, регулирующих, организационно-контрольных и исполнительных) государственных органов

управления в сфере рынка ценных бумаг позволяют диссертанту выделить свойственные им функции и более точно определить назначение каждого регулирующего государственного органа в системе управления. Установлено, что конкретные властные полномочия государственных органов содержатся не только в Положениях об этих органах, но и в законах и иных правовых актах по различным вопросам регулирования отношений в сфере рынка ценных бумаг, что свидетельствует о неоправданном рассредоточении правовых основ их деятельности. В связи с этим предлагается более детальный подход к разработке Положения о едином органе управления с целью обеспечения соответствия между его функциями и конкретными полномочиями.

В работе рассматривается функционирование механизма государственного регулирования рынка ценных бумаг, которое обеспечивается Правительством РФ, органами исполнительной власти и иными, не наделенными статусом органа исполнительной власти государственными структурами. При анализе процессов реформирования системы органов исполнительной власти на основании Указов Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ и от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»² диссертантом отмечено, что оно привело не более чем к перераспределению сфер деятельности государственных органов на рынке ценных бумаг, при этом вновь созданная Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России) унаследовала без концептуальных изменений спектр полномочий, которым обладала ее предшественница, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России).

Кроме того, диссертант полагает, что при регулировании значительного количества вопросов в области рынка ценных бумаг по-прежнему недостаточно соблюдается один из принципов построения эффективной системы органов управления, согласно которому «управленческие функции и конкретные

¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

полномочия применительно к одним и тем же управляемым объектам должны выполняться по возможности минимальным количеством органов»¹.

При характеристике таких составляющих организационно-правового механизма регулирования на рынке ценных бумаг, каковыми являются контроль и надзор, автор обращает особое внимание на существующие в научной и учебной литературе различные подходы к их пониманию. По мнению диссертанта, задачами контрольной деятельности регулирующих органов на рынке ценных бумаг являются анализ деятельности контролируемого объекта, наблюдение за исполнением им требований законодательства о рынке ценных бумаг и своевременное выявление недостатков в его деятельности, а также устранение препятствий для нормального функционирования рынка ценных бумаг. Между тем, как основной задачей надзорной деятельности регулирующих органов на рынке ценных бумаг следует признать обеспечение соблюдения законодательства всеми участниками правоотношений в области рынка ценных бумаг и охрану этих правоотношений. Одним из признаков разграничения контроля и надзора является право контрольных органов вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольных объектов. В связи с этим диссертант не согласен с позицией о реализации Банком России не контрольных, а надзорных полномочий, обосновываемой наличием законодательных ограничений на право Банка России вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность кредитных организаций². Помимо того, что основания для вмешательства Банка России в оперативно-хозяйственную деятельность кредитных организаций установлены на уровне Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ (в ред. от 18 июля 2005 года) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³ (пп.2,5,7 ч.2 ст.74), порядок такого рода действий Банка России в ряде случаев устанавливается в соответствующих нормативных правовых актах

¹ Лазарев Б.М. Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления. Автореф диссертации канд. юрид. наук – М., 1973 С 20

² См. Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: В 2 т. Учебник / Отв ред Г.А. Тосунян – М. Юрист, 2001 – Т 1 С. 339 –341

³ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

самого Банка России. Это позволяет, по мнению автора настоящего исследования, относить его деятельность по отношению к участникам банковской системы не только к надзору, но и к контролю.

Во втором параграфе – «Соотношение государственного регулирования и саморегулирования на рынке ценных бумаг» – рассматривается сочетание правовых средств при централизованном и децентрализованном методах воздействия права на общественные отношения в сфере рынка ценных бумаг. Автором исследуются исторические предпосылки саморегулирования на рынке ценных бумаг, а также его современное состояние и перспективы развития. Большинство российских ученых-административистов конца XIX – начала XX веков отмечали, что без участия общественных организаций органы государственной власти не в состоянии выполнить все взятые на себя задачи, особенно в сфере управления хозяйством.

Избыточное вмешательство государственных регулирующих органов в предпринимательскую деятельность стало одной из причин издания Указа Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹, который предусматривает развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики в качестве приоритетного направления административной реформы. Саморегулируемые организации на рынке ценных бумаг создаются как некоммерческие организации², в форме объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) и некоммерческих партнерств.

В результате анализа соотношения централизации и децентрализации управленческих функций в области регулирования рынка ценных бумаг, общественного интереса и частной инициативы в бизнесе диссертантом установлена необходимость разграничения сферы государственного регулирования и саморегулирования на рынке ценных бумаг.

¹ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

² См. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (в ред. от 2 февраля 2006 года) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145

В свою очередь, повышение качественного уровня саморегулирования представляется необходимым осуществить на основе принятия закона «О саморегулируемых организациях»¹, который позволит упорядочить структуру, функции и полномочия саморегулируемых организаций. Это будет, в частности, способствовать сокращению количества уже действующих в конкретных сферах саморегулируемых организаций, так как исполнение части правоустанавливающих и правоприменительных полномочий, реализуемых до этого государственными органами, потребует от саморегулируемых организаций консолидации их сил.

Диссертант полагает, что механизм саморегулирования и государственное регулирование должны работать во взаимодействии, при этом саморегулирование не подменяет собой государственное регулирование, а является его дополнением. Отсутствие эффективной системы координации государственного регулирования и саморегулирования влечет за собой дублирование функций. Итогом этого становится нерациональное использование государственных средств.

В третьем параграфе – «Основные направления совершенствования административно-правового регулирования рынка ценных бумаг» – оцениваются перспективы развития рынка ценных бумаг. Отмечается, что качественной характеристикой рынка ценных бумаг является правовая база, определяющая его функционирование. По мнению диссертанта, многие нормативные акты в области рынка ценных бумаг принимаются в спешке, без серьезных экспертиз, обсуждений с представителями профессионального сообщества.

Поэтому задача регламентации процессов нормотворчества на рынке ценных бумаг остается актуальной. По мнению автора настоящего исследования, функции регламентации профессиональной деятельности следует реализовывать на уровне стандартов саморегулируемых организаций.

¹ Законопроект № 348631-3 внесен по инициативе группы депутатов ГД РФ и СФ РФ во главе с В.С. Плескачевским // www.sro.ru/low.php

При этом будет достигнута унификация регулирования значительной части отношений на рынке ценных бумаг.

С точки зрения диссертанта, не способствует повышению эффективности управления и то обстоятельство, что в области правового регулирования отношений на рынке ценных бумаг существуют специальные вопросы, по которым управленческие функции могут осуществляться самыми разнообразными органами исполнительной власти и Центральным банком РФ.

С учетом международного опыта регулирования (Германии, Франции, Великобритании, США) на рынке ценных бумаг предлагается сосредоточить эффективное осуществление административно-процедурных производств в рамках специализированного государственного органа, который обеспечивал бы единое решение вопросов, касающихся ряда смежных отраслей управления, а также обладал бы возможностью применения мер административного принуждения (ответственности) при строгом ограничении их правовыми положениями. Например, к числу административных мер, имеющих в распоряжении этого органа, по мнению автора, не должны относиться аннулирование лицензий профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В этих целях предлагается создать на базе Федеральной службы по финансовым рынкам единый орган государственного управления (например, департамент) в рассматриваемой сфере, наделив его исключительно надзорными полномочиями и распространив их на весь финансовый рынок. По мнению диссертанта, этот орган должен входить в систему органов государственного управления. В то же время диссертант считает преждевременным создание на финансовом рынке России регулирующего органа, имеющего отличную от органов исполнительной власти систему управления, принятия решений и финансирования¹.

По мнению диссертанта, одновременное возложение контрольной функции в отношении участников рынка ценных бумаг на их

¹ См · Стратегия развития финансового рынка в Российской Федерации // www.fcsm.ru.

саморегулируемые организации будет способствовать подъему административно-правового регулирования на качественно новый уровень.

В качестве первоочередной (временной) меры, по мнению автора, представляется целесообразным создание в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»¹ координационного органа по финансовому рынку, который мог бы взять на себя как вопросы стратегического развития финансовой сферы, так и предварительное рассмотрение проектов нормативных актов Правительства РФ и ФСФР России по вопросам регулирования рынка ценных бумаг. Такого рода структура могла бы существенно смягчить недостатки совмещения в ФСФР России правоустанавливающих и правоприменительных функций.

Автором отмечается неиспользование органами административно-правового регулирования рынка ценных бумаг возможностей, предоставляемых Федеральным законом от 5 марта 1999 года № 46-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2005 года) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»² по проведению публичных слушаний, в частности, по вопросам исполнения и совершенствования законодательства РФ о ценных бумагах.

Таким образом, повышению эффективности государственного управления в сфере рынка ценных бумаг могла бы также способствовать информационная открытость не только в отношении деятельности органов регулирования рынка ценных бумаг, но и в отношении функционирования рынка ценных бумаг в целом.

В заключении автором подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные теоретические и практические выводы и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования рынка ценных бумаг.

¹ СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Зенькович Е.В. Основные изменения в порядке лицензирования депозитарных организаций // Ведомости ПАРТАД. – 1998. – № 8 (декабрь). – 0,2 п.л.

2. Зенькович Е.В., Ильина Е.В. О базовых принципах организации депозитарного учета // Ведомости ПАРТАД. – 1999. – № 1 (май). – 0,35 п.л., в т.ч. автора 0,15 п.л.

3. Зенькович Е.В., Ильина Е.В., Русакова И.А. Глава 3 «Проведение операций в депозитарии» // Учебное пособие для руководителей и специалистов организаций, осуществляющих деятельность по ведению реестра, депозитарную и клиринговую деятельность, специалистов эмитентов, самостоятельно ведущих реестр. 2-е издание. – М.: ИНФИ ПАРТАД, 2000. – 1,7 п.л., в т.ч. автора 0,5 п.л.

4. Зенькович Е.В. Новые подходы к осуществлению контрольных функций ПАРТАД // Ведомости ПАРТАД. – 2001. – №1 (май). – 0,1 п.л.

5. Зенькович Е.В. Спецдепозитарий и управляющая компания: особенности взаимодействия // Пенсионные деньги. – 2003. – № 3 (3) (октябрь). – 0,16 п.л.

6. Зенькович Е.В. Проблемы раскрытия информации и отчетности участников инвестирования пенсионных накоплений // Инвестиции +. – 2003. – № 8 (53). – 0,4 п.л.

7. Зенькович Е.В. Вопросы регулирования рынка ценных бумаг // Рынок ценных бумаг. – 2004. – № 13 (268). – 0,5 п.л.

8. Зенькович Е.В., Лансков П.М. Реализация принципов административной реформы на финансовом рынке // Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе: Материалы VI межвузовской конференции асп. и докт., 8 декабря 2004 года / Под ред. А.И. Михайлушкина, Н.А. Савинской. – СПб.: СПбГИЭУ, 2004. – 0,31 п.л., в т.ч. автора 0,16 п.л.

9. Зенькович Е.В. Контроль и надзор на финансовом рынке // Депозитариум. – 2005. – № 5 (27). – 0,23 п.л.

10. Зенькович Е.В., Лансков П.М. Проблемы повышения эффективности регулирования финансового рынка // Актуальные проблемы финансов и банковского дела: Сборник научных трудов. Выпуск 8 / Под ред. А.И. Михайлушкина, Н.А. Савинской. – СПб.: СПбГИЭУ, 2005. – 0,3 п.л., в т.ч. автора 0,15 п.л.

11. Зенькович Е.В., Аболонин Г.О. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности специализированных депозитариев // Рынок ценных бумаг. – 2005. – № 19 (298). – 0,38 п.л., в т.ч. автора 0,18 п.л.

12. Зенькович Е.В., Лансков П.М. Развитие электронного документооборота между инфраструктурными институтами финансового рынка // Теория и практика банковского дела на современном этапе: Материалы VII межвузовской конференции асп. и докт., 7 декабря 2005 года / Под ред. А.И. Михайлушкина, Н.А. Савинской, О.В. Гончарук. – СПб.: СПбГИЭУ, 2005. – 0,32 п.л., в т.ч. автора 0,15 п.л.

13. Зенькович Е.В. Соотношение государственного регулирования и саморегулирования на рынке ценных бумаг: история и перспективы // Инфраструктура рынка ценных бумаг. Информационно-аналитическое издание / Под ред. П.М. Ланскова. – М.: Издательский дом «РЦБ», 2005. – 0,5 п.л.

14. Зенькович Е.В. Некоторые вопросы повышения эффективности государственного регулирования на рынке ценных бумаг // Административное право: история и современность. Сборник научных трудов МГЮА. – М., 2006. – 0,64 п.л.

2006А

13996

№ 1 3 9 9 6

Напечатано с готового оригинал-макета

Издательство ООО "МАКС Пресс"

Лицензия ИД N 00510 от 01.12.99 г.

Подписано к печати 15.03.2006 г.

Формат 60x90 1/16. Усл.печ.л. 1,5. Тираж 180 экз. Заказ 157.

Тел. 939-3890. Тел./Факс 939-3891.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В. Ломоносова,
2-й учебный корпус, 627 к.