

На правах рукописи

**САВИНОВ
КИРИЛЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

**КОНТРОЛИРУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ФИНАНСОВЫМ
РЫНКАМ НА РЫНКЕ ЭМИССИОННЫХ ЦЕННЫХ
БУМАГ: ПОНЯТИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ**

Специальность: 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

*диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Москва — 2010

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Фиалковская Ирина Дмитриевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Быков Андрей Викторович
кандидат юридических наук, доцент
Дибель Василий Юрьевич

Ведущая организация - **ГОУ ВПО «Нижегородская академия
Министерства внутренних дел Российской
Федерации»**

Защита диссертации состоится 29 апреля 2010 г. в 16.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» марта 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из показателей уровня развития экономики в демократических государствах является состояние рыночных отношений страны. Известно, что рыночная экономика как система экономических отношений представляет собой совокупность различных рынков, включая и рынок ценных бумаг, деятельность на котором характеризуется высокой степенью экономического риска.

В настоящее время в российском государстве сложилась ситуация, характеризующаяся обострением различного рода экономических проблем, не в последнюю очередь связанных с отсутствием эффективных способов государственного управления на рынке ценных бумаг, обеспечивающих законность и правопорядок. Речь в данном случае идет прежде всего о сфере обращения эмиссионных ценных бумаг и недостатках в практике организации и функционирования системы государственного контроля в указанной области. В целях выхода из сложившегося положения требуется усовершенствование нормативного регулирования контролирующей деятельности ответственного органа исполнительной власти на рынке эмиссионных ценных бумаг, функции которого с 2004 г. выполняет Федеральная служба по финансовым рынкам (далее – ФСФР России).

Разумеется, конкретные предложения в данной области должны подкрепляться результатами научно-практических исследований, однако для имеющих к настоящему моменту работ, посвященных вопросам регулирования рынка эмиссионных ценных бумаг, характерно практически полное отсутствие комплексного подхода к решению проблем, которые неизбежно возникают в практике организации и функционирования системы государственного контроля в указанной сфере. Гораздо чаще авторы ограничиваются изучением отдельных аспектов деятельности органов исполнительной власти по контролю за обращением эмиссионных ценных бумаг в рамках более общего вопроса регулирования рынка ценных бумаг.

Таким образом, актуальность заявленной темы обосновывается необходимостью оптимизации контрольной деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг, отсутствием комплексных исследований по данному вопросу в условиях, требующих разработки по возможности наиболее рациональных и действенных предложений по совершенствованию указанной деятельности уполномоченного органа.

Теоретическую основу исследования составили труды таких специалистов в области административного права, как Ю.С.Адушкин, А.П.Алехин, Д.Н.Бахрах, Р.И.Денисов, М.И.Еропкин, Т.К.Зарубицкая, Е.В.Зенькович, А.А.Кармолицкий, Ю.М.Козлов, КЕ.В.Котельникова, А.Е.Лунев, И.В.Максимов, В.М.Манохин, Л.Л.Попов, Ф.С.Разаренов, Б.В.Россинский, И.С.Самощенко, И.А.Скляр, Ю.Н.Старилов, Е.Старосьцяк, М.С.Студеникина, Я.Н.Уманский и др.

В связи со специфичностью, многогранностью и сложностью заявленной темы автором также уделено значительное внимание работам представителей иных правовых наук: С.С.Алексеева, В.Г.Афанасьева, З.С.Байниязовой, В.П.Беляева, В.М.Горшенева, Е.П.Губина, Т.Н.Добровольской, А.В.Ерицяна, Р.М.Исеева, Б.М.Лазарева, О.Э.Лейста, Р.З.Лившиц, Д.А.Липинского, М.Н.Марченко, К.В.Маркова, Е.А.Маштаковой, Н.И.Михайлова, В.И.Сергеева, Е.А.Суханова, А.М.Тарасова, В.Т.Томина, М.К.Треушникова, И.Б.Шахова, А.А.Ялбулганова, В.В.Яркова и др.

Наконец, учитывая определяющую связь рынка эмиссионных ценных бумаг с экономической теорией, нельзя также было обойти работы ученых-экономистов, так или иначе затрагивающие правовые вопросы рынка эмиссионных ценных бумаг. Речь в данном случае идет о таких ученых, как Е.Ф.Борисов, Д.А.Вавулин, Е.А.Кочерин, Н.И.Кротов, П.М.Лансков, Я.М.Миркин, О.В.Никульшин, Б.А.Райзберг, Ю.С.Сизов.

Объект исследования может быть определен как общественные отношения, характеризующие правовой статус ФСФР России в качестве контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг. В настоящей диссертации

ционной работе осуществляется характеристика таких элементов, как цели, задачи, функции, принципы осуществляемого контроля, нормативное регулирование деятельности указанной федеральной службы, определение ее полномочий, прав и обязанностей при осуществлении контролирующей деятельности на рынке эмиссионных ценных бумаг.

Предметом исследования являются нормы административного и финансового права, регламентирующие контрольные функции федеральной службы по финансовым рынкам на рынке эмиссионных ценных бумаг

Цель исследования. Проводя настоящее исследование, автор стремился получить комплексное представление о правовом статусе Федеральной службы по финансовым рынкам России как контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг, о проблемах, связанных с ее контролирующей деятельностью, выработать наиболее эффективные решения поставленных проблем. При этом комплексный характер настоящего исследования обуславливается тремя направлениями: теоретическим, историческим и практическим, - в рамках которых и происходит раскрытие заявленной темы.

Теоретическое направление исследования связано с определением отдельных категорий соответствующих правовых отношений, таких как понятие рынка эмиссионных ценных бумаг, государственного контроля, его форм, принципов, функций, четкое усвоение которых имеет важное значение для характеристики контрольных полномочий ФСФР России.

Необходимость исторического направления исследования обуславливается стремлением раскрыть процесс становления и развития уполномоченного органа по контролю на рынке эмиссионных ценных бумаг (первоначально – ФКЦБФР при Правительстве РФ, потом – ФКЦБ России, сейчас – ФСФР России) с тем, чтобы, в свою очередь, попытаться отыскать корни некоторых современных проблем осуществления государственного контроля, определить роль, место и значение ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг.

И, наконец, практическое направление исследования характеризуется описанием современных контрольных полномочий специализированного орга-

на, указанием проблем, связанных с осуществлением контроля, и подходящих вариантов их решения, определением возможных путей дальнейшего совершенствования осуществляемого контроля.

Задачи исследования. Указанные направления обуславливают следующие задачи проводимого исследования:

1) сформулировать понятие рынка эмиссионных ценных бумаг, обозначить границы контроля, осуществляемого ФСФР России в данной области;

2) определить понятие и особенности, установить цели, задачи, функции, формы, методы, принципы контроля ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг;

3) описать становление и развитие уполномоченного органа по контролю на рынке эмиссионных ценных бумаг;

4) охарактеризовать современные контрольные полномочия ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг;

5) раскрыть проблемы, связанные с осуществлением контроля ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг;

6) обосновать предложенные варианты решения обозначенных проблем, пути совершенствования осуществляемого контроля.

Методологическая основа. При написании настоящей работы использовался широкий спектр методов научного познания, среди которых прежде всего необходимо отметить такие общенаучные методы, как абстрагирование, анализ, синтез, системный подход. Так, в частности, на основании метода научного анализа исследование контрольной деятельности ФСФР России осуществляется через раскрытие (описание) осуществляемых ею форм государственного контроля. Метод научного синтеза позволяет составить общее представление об осуществляемом ФСФР России контроле, сформулировать его понятие, определить границы и особенности. Использование частно-научных методов (сравнительно-правового, формально-юридического, правового моделирования) обусловлено необходимостью определения юридического понятия специальных терминов, обобщения правового опыта иных государств, применения

приемов толкования норм права, изучения тех факторов и условий, в которых действуют данные нормы и которые оказывают влияние на их содержание.

Эмпирическую основу исследования составили материалы судебной практики различных инстанций судов общей юрисдикции, арбитражных судов, Конституционного суда РФ, правовые нормы, регулирующие отношения в сфере осуществления форм государственного контроля, вопросы размещения и обращения эмиссионных ценных бумаг, практический опыт их применения, полученный во время работы в Региональном отделении Федеральной службы по финансовым рынкам в Приволжском федеральном округе.

Научная новизна исследования обуславливается как собственно заявленной темой, так и подходами к ее исследованию.

Принимая во внимание кризисные экономические явления в обществе, вызванные проблемами в области обращения эмиссионных ценных бумаг, диссертант излагает свой оригинальный взгляд на деятельность контролирующего органа в указанной области - ФСФР России.

По результатам исследования автором сформулированы предложения как теоретического, так и практического характера, направленные на повышение эффективности осуществления государственного контроля на рынке эмиссионных ценных бумаг. Так, в числе теоретических результатов исследования автором:

- сформулированы понятия эмиссионной ценной бумаги, рынка эмиссионных ценных бумаг, государственного контроля, осуществляемого ФСФР России, формы, метода и принципов данного контроля;
- разработана новая классификация форм государственного контроля;
- предложена система принципов государственного контроля на рынке ценных бумаг.

Указанная система включает в себя как общие принципы, характерные для всех видов государственного контроля, так и специальные, учитывающие особенности контролирующей деятельности на рынке ценных бумаг.

В рамках результатов исследования, имеющих практическое значение, автором сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию действующего законодательства, посвященного вопросам государственного регулирования контролирующей деятельности ФСФР России на рынке ценных бумаг.

Положения, выносимые на защиту диссертации. На защиту автором выносятся следующие наиболее важные, самостоятельно сформулированные и обоснованные в настоящем исследовании выводы и предложения:

1. Рынок эмиссионных ценных бумаг можно охарактеризовать как систему экономических отношений, возникающих по поводу реализации эмиссионных ценных бумаг как совокупности имущественных и неимущественных прав, наличие которой подтверждается документом, оформленным в четком соответствии с требованиями законодательства, либо иным предусмотренным законодательством способом.

2. Государственный контроль, осуществляемый ФСФР России как на рынке ценных бумаг в целом, так и на рынке эмиссионных ценных бумаг в частности, можно определить как властное принудительное воздействие уполномоченного федерального органа исполнительной власти по контролю на рынке ценных бумаг на поведение участников рынка ценных бумаг, заключающееся в предупреждении, выявлении, пресечении нарушений в их деятельности и осуществляемое в строго определенных законодательством формах. Данное определение может быть положено в основу соответствующих изменений абзаца 1 статьи 40 Закона о рынке ценных бумаг.

3. Все существующие формы государственного контроля в целом можно разделить на: а) формы государственного контроля, непосредственно связанные с выдачей разрешений подконтрольному лицу (лицензирование, регистрация, сертификация, аккредитация, аттестация, выдача иных разрешений); б) формы государственного контроля, непосредственно не связанные с выдачей разрешений подконтрольному лицу (ревизия, инвентаризация, инспектирование, собственно проверочное мероприятие). Основным критерием, разграничивающим

указанные группы форм контроля, является предмет государственного воздействия – деятельность подконтрольных лиц, требующая (не требующая) получения специальных разрешений.

4. С целью восполнения существующего в действующем российском законодательстве пробела, связанного с нормативной незакрепленностью принципов контроля ФСФР России в области рынка ценных бумаг, автором впервые предложена система принципов государственного контроля на рынке ценных бумаг, включающая в себя общие принципы: а) принцип законности; б) принцип открытости деятельности органа государственного контроля на рынке ценных бумаг; в) принцип неотвратимости ответственности; г) презумпция добросовестности подконтрольного лица; д) принцип объективной независимости (беспристрастности), - а также специальные: а) принцип участия саморегулируемых организаций в осуществлении контрольных мероприятий; б) принцип приоритетной защиты прав миноритарных акционеров; в) принцип пруденциальности осуществляемого контроля; г) принцип соразмерности мер, применяемых по результатам контроля, выявленным нарушениям. Предложенная система может быть воспринята при подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства, касающегося государственного контроля на рынке ценных бумаг, в частности при подготовке изменений в Закон о рынке ценных бумаг.

5. В связи с практически полным отсутствием знаний в области рынка ценных бумаг у молодых специалистов, только что закончивших юридические учебные заведения, целесообразно дополнить государственные образовательные стандарты юридического образования самостоятельной дисциплиной «Рынок ценных бумаг», включающей изучение таких вопросов, как понятие рынка ценных бумаг, его структура, органы государственного регулирования и контроля, саморегулирование рынка.

6. Необходимо внести изменения в раздел 5 Федерального закона от 22.04.1996 №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» путем добавления специальной главы «Порядок организации и проведения проверок эмитентов и профессио-

нальных участников рынка ценных бумаг», посвященной регламентации собственно проверочных мероприятий, осуществляемых ФСФР России. Текст законопроекта указан в приложении к диссертационному исследованию.

7. Проблему, связанную с государственной регистрацией выпусков акций, размещенных до вступления в силу федерального закона «О рынке ценных бумаг», возможно решить следующим способом: во-первых, признать утратившими силу отдельные положения Федерального закона от 10.12.2003 №174-ФЗ «О государственной регистрации выпусков акций, размещенных до вступления в силу федерального закона «О рынке ценных бумаг» без государственной регистрации», а именно норму пункта 1 статьи 1 Закона, касающуюся сроков предоставления документов для государственной регистрации, а также пункт 2 статьи 2 Закона, касающийся ликвидации эмитентов по искам уполномоченных органов; во-вторых – закрепить правило, в соответствии с которым в случае отказа в государственной регистрации выпуска эмитент подлежит преобразованию в иную организационно-правовую форму по иску органа, отказавшего в государственной регистрации выпуска ценных бумаг.

8. В настоящей работе была обозначена проблема, связанная с совмещением функции по принятию нормативно-правовых актов и функции по контролю и надзору в рамках одного контролирующего органа – ФСФР России. В связи с этим диссертантом обоснована необходимость передачи Министерству финансов РФ функции по принятию нормативных правовых актов в области рынка эмиссионных ценных бумаг.

9. Решением проблемы, связанной с двойной ответственностью профессионального участника рынка ценных бумаг (штраф и аннулирование (отзыв) лицензии), может быть дополнение статьи 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях новым видом административного наказания – аннулирование (отзыв) лицензии, которое должно применяться исключительно на основании судебного решения, при повторном нарушении норм, закрепляющих состав административного правонарушения.

10. Для предоставления ФСФР России возможности осуществлять проверочные мероприятия в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих аттестацию специалистов на рынке эмиссионных ценных бумаг, необходимо изложить п.14 ст.42 Закона о рынке ценных бумаг в следующей редакции: «(по тексту) ... выдачи квалификационных аттестатов, осуществляет аккредитацию таких организаций, определяет типы и формы квалификационных аттестатов и ведет реестр аттестованных лиц, осуществляет проверки деятельности аккредитованных организаций в части осуществления действий, связанных с процедурой аттестации».

11. Представляется целесообразным дополнить перечень решений, которые могут быть приняты по результатам проведенной ФСФР России проверки, еще одним – «возбуждение дела об административном правонарушении».

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы уточняют понятие, содержание цели, задачи и место контролирующей деятельности Федеральной службы по финансовым рынкам на рынке эмиссионных ценных бумаг применительно к задачам модернизации современной финансовой системы.

Практическая значимость исследования. По результатам проведенного исследования автором сформулированы предложения по совершенствованию контрольной деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг. Так, например, автором обоснована необходимость ряда изменений в существующем российском законодательстве, предложены конкретные формулировки правовых норм, которые могут быть использованы в дальнейшем при нормативном регулировании на уровне федерального законодательства механизма осуществления государственного контроля рынка эмиссионных ценных бумаг.

Отдельно следует отметить прилагаемый к настоящему диссертационному исследованию законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 22.04.1996 г. №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон о рынке ценных бумаг), касающийся регламентирования собственно проверочных мероприятий ФСФР России.

Апробация исследования. Выводы, полученные в результате настоящего исследования, внедрены учебный процесс на кафедре конституционного и административного права юридического факультета ННГУ им. Н.И.Лобачевского, и используются при чтении лекций и проведении практических занятий по курсу «Административное право России» со студентами дневного, заочного отделений. Отдельные результаты исследования применялись на практике в рамках деятельности Арбитражного суда Нижегородской области. Результаты настоящего диссертационного исследования были представлены на двенадцатой, тринадцатой, четырнадцатой нижегородских сессиях молодых ученых (2007-2009 гг.), а также на двух международных научно-практических конференциях «Инновации в государстве и праве России» (Н.Новгород, 2008-2009 гг.).

Основное содержание диссертационного исследования нашло отражение в девяти опубликованных работах.

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, заключения, двух глав, включающих 9 параграфов, приложения, списка использованных источников и литературы. В приложении к настоящей работе указаны схемы, а также текст предложенного законопроекта.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении диссертационной работы обосновывается актуальность заявленной темы, определяются цель, задачи, объект, предмет, методы исследования, теоретическая, эмпирическая основы исследования, формулируется практическая значимость исследования, его научная новизна, результаты исследования, выносимые на защиту, их апробация и внедрение в научную и практическую деятельность.

В первой главе – «Понятие, принципы, формы и методы контролирующей деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг» - раскрывается содержание отдельных правовых категорий, имеющих важное значение для характеристики ФСФР России как контролирующего ор-

гана на рынке эмиссионных ценных бумаг, попутно акцентируя внимание на имеющихся проблемах в понимании и определении тех или иных категорий, предлагая свои варианты решения.

В первом параграфе - «Понятие рынка эмиссионных ценных бумаг как сферы осуществления контрольных полномочий ФСФР России» - определяется понятие рынка эмиссионных ценных бумаг, дается общая характеристика процессов, контролируемых на нем со стороны ФСФР России.

По мнению диссертанта, понятие рынка эмиссионных ценных бумаг должно отталкиваться от определений составляющих его элементов: «рынок» и «эмиссионная ценная бумага». Обобщив имеющиеся точки зрения по данному вопросу, диссертант пришел к выводу, что рынок эмиссионных ценных бумаг можно охарактеризовать как систему экономических отношений, возникающих по поводу реализации эмиссионных ценных бумаг как совокупности имущественных и неимущественных прав, наличие которой подтверждается документом, оформленным в четком соответствии с требованиями законодательства, либо иным предусмотренным законодательством способом.

Объектом контролирующей деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг является поведение участников рынка, связанное с обращением эмиссионных ценных бумаг (акций, облигаций, опционов эмитента, российских депозитарных расписок, за исключением государственных и муниципальных эмиссионных ценных бумаг, выпуском и регистрацией эмиссионных ценных бумаг кредитных организаций на территории РФ) и включающее 3 взаимосвязанные группы:

а) поведение эмитентов эмиссионных ценных бумаг, должностных лиц эмитента, граждан и юридических лиц – владельцев эмиссионных ценных бумаг на рынке, в части соблюдения требований законодательства о рынке эмиссионных ценных бумаг (акционерное законодательство, законодательство о рынке ценных бумаг), за исключением деятельности эмитентов – кредитных организаций, государственных и муниципальных ценных бумаг, их должност-

ных лиц, граждан и юридических лиц – владельцев государственных и муниципальных ценных бумаг;

б) профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг (брокерская, дилерская, деятельность по управлению ценными бумагами, клиринговая деятельность, депозитарная деятельность, деятельность по ведению реестра, деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг);

в) раскрытие информации на рынке ценных бумаг, за исключением раскрытия информации эмитентами государственных и муниципальных ценных бумаг, кредитными организациями. Однако в случае, если кредитная организация осуществляет профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг или является эмитентом облигаций с ипотечным покрытием, контроль за раскрытием информации на рынке ценных бумаг осуществляется ФСФР России.

ФСФР России является основным государственным органом обеспечения законности и правопорядка на рынке эмиссионных ценных бумаг.

Действующее федеральное законодательство о рынке ценных бумаг содержит существенные пробелы с точки зрения регламентации ряда контрольных полномочий ФСФР России. Например, в Законе о рынке ценных бумаг вообще отсутствуют нормы, касающиеся определения форм, методов, принципов государственного контроля, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти на рынке ценных бумаг, крайне противоречиво сформулировано само понятие контроля, не урегулированы процедуры лицензирования, аккредитации, проведения камеральных, выездных проверок, недостаточно полно раскрыт механизм осуществления регистрации, выдачи разрешений на обращение эмиссионных ценных бумаг российского эмитента за пределами РФ, на приобретение статуса саморегулируемой организации профессиональных участников рынка ценных бумаг. К тому же ФСФР России, в соответствии с действующим законодательством, не обязана руководствоваться положениями Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», содержащего понятие государствен-

ного контроля, детальным образом регламентирующего процедуру осуществления плановых и внеплановых проверок.

В настоящее время в основном подзаконное регулирование самого контролирующего органа регламентирует осуществление соответствующих контрольных полномочий. Указанное обстоятельство образует одну из сложнейших проблем механизма организации контрольной деятельности на рынке ценных бумаг, заключающуюся в недостаточной степени эффективности контролирующей деятельности ФСФР России.

Кроме того, в условиях, когда порядок, права, обязанности, возможные варианты поведения при осуществлении контрольных мероприятий подконтрольного субъекта определяются непосредственно самим контролирующим органом, очень трудно говорить о существовании действенного механизма защиты подконтрольных организаций от возможного злоупотребления государственным органом (конкретным должностным лицом) своими полномочиями.

Таким образом, четко обозначилась необходимость совершенствования законодательства, посвященного государственному контролю на рынке ценных бумаг, а именно закрепления на уровне федерального закона понятия, принципов, форм, методов, процедур контроля, осуществляемого уполномоченным органом на рынке ценных бумаг.

Во втором параграфе – «Понятие контроля, осуществляемого ФСФР России, и отличие от административного надзора» - формулируется понятие государственного контроля, осуществляемого ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг, ключевых его составляющих, а именно целей, задач, функций.

Рассмотрев в работе точки зрения, отраженные в нормативно-правовых актах, сложившиеся теоретические концепции на понятие государственного контроля в целом и соотношение его с понятием административного надзора, диссертант пришел к выводу, что государственный контроль, осуществляемый ФСФР России как на рынке ценных бумаг в целом, так и на рынке эмиссионных ценных бумаг в частности, можно определить как властное принудитель-

ное воздействие уполномоченного федерального органа исполнительной власти по контролю на рынке ценных бумаг на поведение участников рынка ценных бумаг, заключающееся в предупреждении, выявлении, пресечении нарушений в их деятельности и осуществляемое в строго определенных законодательством формах. Властно-принудительное воздействие как содержание государственного контроля выражается в том, что ФСФР России имеет ряд специфических полномочий, которые могут быть нехарактерны для других органов власти, а именно: а) давать участникам рынка эмиссионных ценных бумаг обязательные для исполнения указания; б) ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях; в) непосредственно применять в необходимых случаях меры государственного принуждения. Сформулированное определение может быть положено в основу соответствующих изменений статьи 40 Закона о рынке ценных бумаг в части определения понятия контроля.

Административный надзор характеризуется отсутствием возможности выходить за рамки проверок соблюдения лицами строго определенных правил и возможности вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность лица. Органы контроля обладают более широкими полномочиями государственного воздействия, применение которых осуществляется не из соображений «целесообразности» деятельности подконтрольного лица, а исключительно в целях поддержания законности и правопорядка.

Целью контроля, осуществляемого ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг, является обеспечение исполнения участниками рынка эмиссионных ценных бумаг установленных нормативно-правовыми актами РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ требований.

Задачами контролирующей деятельности следует признать проблемы, связанные с предупреждением, выявлением, пресечением нарушений подконтрольных лиц. При этом под предупреждением необходимо понимать заблаговременное установление причин, условий и факторов, способствующих совер-

шению правонарушений участниками рынка эмиссионных ценных бумаг, их анализ, применение по результатам проведенного анализа соответствующих мер. Выявление нарушений как задача контроля подразумевает под собой решение проблем, связанных с установлением фактов совершения участниками рынка эмиссионных ценных бумаг правонарушений, и применение в итоге мер ответственности. Пресечение нарушений включает в себя проблемы, связанные с принятием мер, направленных на прекращение противоправных действий, предотвращение их вредоносных последствий.

Цели и задачи обуславливают функции государственного контроля на рынке эмиссионных ценных бумаг, к которым могут быть отнесены информационная, предупредительная, корректирующая, воспитательная, правоохранительная функции.

В третьем параграфе - «Принципы контроля, осуществляемого ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг» - формулируется система принципов, которыми ФСФР России должна руководствоваться при осуществлении своей контролирующей деятельности.

Придя к выводу, что среди ученых-правоведов нет единства в определении принципов государственного контроля, диссертант дает собственное определение данного понятия, в основе формирования которого лежат его признаки (характерные черты, внутренние свойства), позволяющие обособить данную правовую категорию, определяя тем самым ее индивидуальность, роль и место среди иных близких понятий.

Принципы осуществления государственного контроля в целом можно определить как фундаментальные начала, ориентиры (юридические векторы) всей системы нормативного регулирования контрольной деятельности, определяющие саму контрольную деятельность и стоящие выше предписаний частного уровня и значения, имеющие прямое нормативное выражение.

Одной из существенных проблем государственного контроля на рынке эмиссионных ценных бумаг является нормативная незакрепленность принципов контроля. Отталкиваясь от обозначенных признаков принципов контроля, в

качестве одного из возможных вариантов решения указанной проблемы диссертантом предлагается своя система принципов государственного контроля на рынке ценных бумаг с указанием желательной их формулировки, которая может быть воспринята при подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства в сфере государственного контроля на рынке ценных бумаг, в частности при подготовке изменений в Закон о рынке ценных бумаг. Данная система включает как общие, так и специальные принципы. К общим принципам относятся: а) принцип законности; б) принцип открытости деятельности органа государственного контроля на рынке ценных бумаг; в) принцип неотвратимости ответственности; г) презумпция добросовестности подконтрольного лица; д) принцип объективной независимости (беспристрастности). В свою очередь, специальные принципы включают: а) принцип участия саморегулируемых организаций в осуществлении контрольных мероприятий; б) принцип приоритетной защиты прав миноритарных акционеров; в) принцип пруденциальности осуществляемого контроля; г) принцип соразмерности мер, применяемых по результатам контроля, выявленным нарушениям.

В четвертом параграфе - «Формы и методы контроля ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг» - анализируются понятия формы и метода государственного контроля на рынке эмиссионных ценных бумаг, их взаимосвязь, разрабатывается собственная система форм контроля.

Учитывая, что формы государственного контроля являются частью более общего, емкого понятия формы управленческой деятельности, форму государственного контроля можно определить как внешнее практическое выражение конкретных действий, совершаемых органами государственного контроля.

Метод государственного контроля является разновидностью метода управления и представляет собой способ воздействия контролирующего органа на подконтрольный субъект. Законодательством не устанавливается исчерпывающий перечень методов государственного контроля, как, впрочем, и любого другого вида управленческой деятельности. Данное обстоятельство обуславливается бесчисленностью конкретных способов воздействия на подконтрольное

лицо. Однако далеко не каждый способ воздействия может быть применен в рамках осуществления контрольной деятельности. Необходимо, чтобы он отвечал определенным условиям, включающим принципы осуществления государственного контроля, специфичность складывающихся контрольных отношений, компетенцию соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Формы и методы государственного контроля являются тесно взаимосвязанными между собой, при этом данная взаимосвязь проявляется в том, что форма первична по отношению к методу. Конкретные формы государственного контроля включают в себя определенные способы воздействия контролирующего органа на подконтрольный субъект. С другой стороны, конкретный метод государственного контроля обязательно находит свое выражение в форме государственного контроля. Вне зависимости от того, какой конкретно способ воздействия был избран федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль, он всегда имеет отношение к конкретной форме (формам) государственного контроля. Не существует такого метода, который не имел бы непосредственного отношения к конкретной форме государственного контроля.

В связи со сложившейся в теории контрольной деятельности противоречивости взглядов на виды форм государственного контроля диссертантом была разработана своя классификация видов данной категории, в соответствии с которой формы государственного контроля можно разделить на две группы: 1) формы государственного контроля, непосредственно связанные с выдачей разрешений подконтрольному лицу; 2) формы государственного контроля, непосредственно не связанные с выдачей разрешений подконтрольному лицу. К первой группе относятся лицензирование, регистрация, сертификация, аккредитация, аттестация, выдача иных разрешений. Вторая группа включает в себя ревизию, инвентаризацию, инспектирование, собственно проверочное мероприятие.

В соответствии с действующим законодательством ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг осуществляет такие формы государственно-

го контроля, как лицензирование, регистрация, аккредитация, аттестация (в части установления правил и требований), выдача разрешений, осуществление собственного проверочных мероприятий.

Во второй главе – «Организация и нормативно-правовое регулирование контролирующей деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг» - раскрываются вопросы, связанные со становлением и развитием единого контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг, характеризуются стабильно возникающие в его деятельности проблемы, обосновываются возможные варианты их решения.

В первом параграфе – «Становление единого уполномоченного контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг» - определяются проблемы и недостатки, которые обусловили появление единого контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг, характеризуется сам процесс его становления.

По мнению диссертанта, появление единого контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг обусловили:

а) множественность органов, осуществляющих государственный контроль на рынке ценных бумаг;

б) несовершенство самой системы нормативного регулирования контрольной деятельности, выраженное откровенной нереализуемостью некоторых положений нормативно-правовых актов, наличием пробелов в системе осуществления государственного контроля; полным отсутствием охранительных правовых норм, отражающих специфику рынка ценных бумаг;

в) низкая степень эффективности государственного контроля на рынке ценных бумаг, обусловленная неиспользованием органами государственной власти своих контрольных полномочий в полной мере, неэффективностью самой работы контролирующего органа, формальностью отдельных контрольных мероприятий, отсутствием механизма взаимодействия между контролирующими органами и отсутствием контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти за деятельностью своих территориальных подразделений,

конфликтом полномочий между отдельными государственными контролирующими органами.

Первым единым контролирующим органом на рынке эмиссионных ценных бумаг стала ФКЦБФР при Правительстве РФ, которая уже с момента своего появления обладала как функцией по принятию нормативных правовых актов, так и контрольными полномочиями. Указанное было вполне оправдано на стадии формирования как самого рынка ценных бумаг, так и государственного контроля на нем. Однако в последующем в связи с развитием рынка ценных бумаг подобное сочетание представляется уже не таким бесспорным с точки зрения целей, задач, эффективности государственного контроля. Создание ФКЦБФР при Правительстве РФ не смогло решить некоторые ключевые проблемы, послужившие основанием ее создания, в частности повышение эффективности контрольной деятельности, сокращение общего числа контролирующих органов на рынке ценных бумаг.

Последующее реформирование привело к упразднению ФКЦБФР при Правительстве РФ и образованию ФКЦБ России, обладающей значительно большими полномочиями. Характер полномочий ФКЦБ России позволяет охарактеризовать ее как орган, обладающий действительно властными полномочиями. В то же время указанное спровоцировало споры о компетенции между ФКЦБ России, Центральным банком РФ, Министерством финансов РФ, антимонопольным органом и в свою очередь обусловило дальнейшее реформирование системы государственного контроля на рынке ценных бумаг.

Во втором параграфе – «Правовой статус единого контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг» - рассматривается этап развития единого контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг, начиная с создания Федеральной службы по финансовым рынкам в 2004 году по настоящее время.

Создание ФСФР России было обусловлено проводимой в настоящей момент административной реформой и связано с принятием Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов ис-

полнительной власти». Целью создания ФСФР России являлась оптимизация полномочий единого контролирующего органа в соответствии с провозглашенным в рамках реформы принципом организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам. В то же время, из проведенного в работе анализа следует, что проводимая административная реформа привела не к распределению и уменьшению, а увеличению властных полномочий ФСФР России как контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг, что свидетельствует о некоторой противоречивости действий реформаторов организации деятельности исполнительной власти РФ.

В рамках современного этапа произошли изменения с точки зрения нормативного регулирования осуществляемого ФСФР России контроля, заключающиеся в разработке и внедрении административных регламентов, целью принятия которых является детальнейшая регламентация осуществления всех видов контрольных мероприятий. Существенным образом перестроена система осуществления контроля внутри самой ФСФР России.

В параграфе также отмечено, что в настоящий момент ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг осуществляется:

а) регистрация выпусков эмиссионных ценных бумаг, а также документов профессиональных участников рынка ценных бумаг, их саморегулируемых организаций, а также специализированных депозитариев, которые подлежат регистрации в соответствии с законодательством РФ;

б) лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;

в) аккредитация негосударственных образований, осуществляющих аттестацию специалистов рынка эмиссионных ценных бумаг;

г) выдача разрешений на рынке эмиссионных ценных бумаг ФСФР России на обращение эмиссионных ценных бумаг российского эмитента за пределами РФ, в том числе посредством размещения в соответствии с иностранным

правом ценных бумаг иностранных эмитентов, удостоверяющих права в отношении эмиссионных ценных бумаг российских эмитентов, а также на приобретение статуса саморегулируемой организации профессиональных участников рынка ценных бумаг;

д) осуществление выездных, камеральных проверок, отдельных надзорных мероприятий в отношении эмитентов и профессиональных участников рынка эмиссионных ценных бумаг.

Помимо непосредственного осуществления указанных форм государственного контроля ФСФР России устанавливает также нормативную основу механизма государственного регулирования в рамках предоставленных полномочий.

В третьем параграфе – «Организационные проблемы контролирующей деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг» - анализируются организационные проблемы деятельности единого контролирующего органа на рынке эмиссионных ценных бумаг, существующие на современном этапе.

Среди организационных проблем осуществления государственного контроля ФСФР России в области рынка эмиссионных ценных бумаг диссертантом выделены: а) совмещение в рамках одного контролирующего органа функции по принятию нормативных правовых актов и функции по контролю и надзору; б) подавляющее подзаконное нормативное регулирование контрольной деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг; в) наличие повышенных коррупционных рисков в деятельности ФСФР России; г) недостатки кадрового обеспечения деятельности ФСФР России; д) значительный объем субъектов, поведение которых является объектом контролирующей деятельности ФСФР России.

Решением поставленных проблем может стать: а) передача функции по принятию нормативных правовых актов в области рынка ценных бумаг Министерству финансов РФ; б) внесение изменений в Закон о рынке ценных бумаг путем добавления специальной главы «Порядок организации и проведения

проверок эмитентов и профессиональных участников рынка ценных бумаг», посвященной регламентации собственно проверочных мероприятий, осуществляемых ФСФР России; в) изменение государственных образовательных стандартов юридического образования путем включения в него самостоятельной дисциплины «Рынок ценных бумаг», включающей изучение таких вопросов, как понятие рынка ценных бумаг, его структура, органы государственного регулирования и контроля, саморегулирование рынка; г) совершенствование существующей системы оплаты труда государственных служащих, в первую очередь работников, непосредственно осуществляющих контрольные полномочия (заслуживает поддержки предложение пересмотра размеров базовых окладов путем их увязки с величиной прожиточного минимума региона: индексация постоянной части денежного содержания в соответствии с ростом уровня стоимости жизни и увязка переменной части с его профессионально-квалификационным ростом и результативностью труда); д) сокращение количества эмитентов, уполномоченных раскрывать информацию на рынке эмиссионных ценных бумаг (закрепление обязанности по раскрытию только за акционерными обществами, число акционеров которых превышает 500); е) автоматизация осуществляемого контроля ФСФР России, использование специально созданных программ ЭВМ; ж) передача части контрольных полномочий саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В четвертом параграфе – «Проблемы нормативной регламентации контролирующей деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг» - раскрываются проблемы, связанные с правовым регулированием контролирующей деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг.

По мнению диссертанта, наибольшего внимания среди них заслуживают проблемы, связанные с осуществлением отдельных форм государственного контроля ФСФР России в отношении участников рынка эмиссионных ценных бумаг (отсутствие у ФСФР России полномочий по принятию мер, направлен-

ных либо на устранение выявленных нарушений, либо на недопущение нарушений в будущем в случае выявления в деятельности физического лица (гражданина РФ) нарушений требований законодательства в области рынка эмиссионных ценных бумаг; отсутствие возможности у ФСФР России осуществлять проверочные мероприятия в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих аттестацию специалистов на рынке эмиссионных ценных бумаг; отсутствие нормативных основ для осуществления надлежащего контроля за квалификацией специалистов финансовых консультантов; невозможность применения такой формы собственно проверочных мероприятий, как отдельное надзорное мероприятие; несовершенство нормативных формулировок, связанных с представленным в законодательстве понятием проверяемого периода, а также определением объема прав инспекторов при проведении проверок, исчислением сроков осуществления контрольных мероприятий (сроков камеральных проверок), отсутствием возможности приостановления сроков проведения проверок ФСФР России; необоснованные ограничения в части принятия решений по результатам проверочного мероприятия, а именно отсутствие возможности в случае выявления состава административного правонарушения возбуждать соответствующее производство); проблемы, связанные с применением мер административной ответственности в отношении участников рынка эмиссионных ценных бумаг (крайне завышенный размер самих административных штрафов, отсутствие в перечне видов административных наказаний, закрепленных в КоАП РФ, такой меры государственного принуждения, как аннулирование (отзыв) лицензии).

В рамках настоящего диссертационного исследования предложены также конкретные варианты решения обозначенных проблем:

а) в целях наделения ФСФР России полномочиями по принятию мер в отношении физических лиц по итогам контрольного мероприятия необходимо внести изменения в п.5.3.7 Положения о ФСФР России путем добавления словосочетания «физическим лицам»;

б) для наделения ФСФР России возможностью осуществлять проверочные мероприятия в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих аттестацию специалистов на рынке эмиссионных ценных бумаг, необходимо изложить п.14 ст.42 Закона о рынке ценных бумаг в следующей редакции: «(по тексту) ... выдачи квалификационных аттестатов, осуществляет аккредитацию таких организаций, определяет типы и формы квалификационных аттестатов и ведет реестр аттестованных лиц, осуществляет проверки деятельности аккредитованных организаций в части осуществления действий, связанных с процедурой аттестации»;

в) в целях обеспечения надлежащего контроля за квалификацией специалистов финансовых консультантов необходимо введение процедуры аттестации указанных лиц, ФСФР России необходимо разработать соответствующие квалификационные минимумы и стандарты экзаменационных тестов. Сама же процедура аттестации должна осуществляться аккредитованными ФСФР России организациями;

г) в связи со сложностями в практическом применении отдельного надзорного мероприятия предлагается исключить данный вид собственно проверочных мероприятий из перечня проверок, которые может проводить ФСФР России;

д) целесообразно перечень решений, которые могут быть приняты по результатам проведенной проверки, дополнить еще одним – о возбуждении дела об административном правонарушении;

е) для решения проблемы, связанной с крайне завышенным размером административных штрафов, целесообразно было бы, во-первых, уменьшить размер минимально установленного административного штрафа, и, во-вторых, предусмотреть возможность назначения административного штрафа ниже минимально установленного.

ж) необходимо внести изменения в ст.3.2 КоАП РФ, а именно включить в перечень видов административных наказаний отзыв (аннулирование) лицензии. При этом, учитывая всю тяжесть последствия его наложения (в частности для

профессионального участника рынка ценных бумаг, который вправе осуществлять свою деятельность только на основании соответствующей лицензии), во избежание злоупотребления своими полномочиями контролирующим органом данный вид наказания должен применяться исключительно на основании судебного решения, при повторном нарушении норм, закрепляющих состав административного правонарушения.

В пятом параграфе – «Основные направления совершенствования контролирующей деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг» - рассматриваются конкретные предложения по совершенствованию осуществляемого ФСФР России контроля.

Потребность в совершенствовании осуществляемого ФСФР России контроля на рынке ценных бумаг мотивируется следующими обстоятельствами:

а) инициативами самой ФСФР России, обусловленными развитием рынка ценных бумаг (внедрение системы пруденциального надзора; преобразование процедуры государственной регистрации выпусков ценных бумаг; повышение роли и значения саморегулируемых организаций при осуществлении ФСФР России контрольных мероприятий; стимулирование участников рынка ценных бумаг к самостоятельному устранению выявленных нарушений);

б) необходимостью решения обозначенных в рамках настоящего диссертационного исследования проблем (совмещение в рамках одного контролирующего органа правоустанавливающих и правоприменительных функций, подавляющее подзаконное нормативное регулирование контрольной деятельности ФСФР России на рынке эмиссионных ценных бумаг, отсутствие нормативных основ для осуществления надлежащего контроля за квалификацией специалистов финансовых консультантов и др.).

В данном параграфе акцентируется внимание на необходимости изъятия у ФСФР России правоустановительной функции и передачи ее Министерству финансов РФ.

В целом, передача функции по нормативному регулированию рынка ценных бумаг Министерству финансов РФ позволит эффективно распределить

полномочия между органами государственной власти, позволит повысить эффективность и качество регулирования и контроля, поставит дополнительные препятствия для злоупотреблений со стороны контролирующего органа и создаст дополнительные гарантии обеспечения защиты прав участников финансового рынка в целом и рынка эмиссионных ценных бумаг в частности.

Особо диссертантом обозначается необходимость внесения изменений в Закон о рынке ценных бумаг путем добавления в нее отдельной главы, посвященной порядку организации и проведения проверок эмитентов и профессиональных участников рынка ценных бумаг, что позволит исключить возможные изменения нормативных основ осуществления проверочных мероприятий в угоду одного из их участников, придаст им необходимую устойчивость и объективность, а учитывая длительность процесса внесения изменений в федеральное законодательство, предложенные формулировки и определения могут быть использованы при решении проблем осуществления собственно проверочных мероприятий, обозначенных в предыдущем параграфе диссертационного исследования, путем внесения соответствующих изменений в нормативно-правовые акты. Текст законопроекта указан в приложении к диссертационной работе.

В **заключении** производится определенное обобщение выводов, полученных в рамках диссертационного исследования относительно характеристики основных элементов содержания заявленной темы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки Российской Федерации:

1. Савинов К.А., Фиалковская И.Д. Проблемы определения и нормативного закрепления принципов государственного контроля осуществляемого федеральными органами исполнительной власти (на примере рынка ценных бу-

маг) // Черные дыры в Российской законодательстве. №2. 2009. С.185-188. – 0,26 п.л.;

2. Савинов К.А. К вопросу о формах государственного контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти // Бизнес в законе. №3. 2009. С. 8-10. – 0,25 п.л.;

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

3. Савинов К.А. Вопросы определения дящегося административного правонарушения в области рынка ценных бумаг // Сборник научных трудов участников Нижегородской сессии молодых ученых: Гуманитарные науки (12; 2007) / Отв. за вып. А.И.Зверева, О.В.Гладкова. - Н.Новгород. 2007. С. 308-309.– 0,15 п.л.;

4. Савинов К.А. Некоторые вопросы разграничения и совершенствования контроля и административного надзора в сфере рынка ценных бумаг // Инновации в государстве и праве России. Материалы международной научно-практической конференции. Н.Новгород. 2008. С. 353-356. – 0,22 п.л.;

5. Савинов К.А. Некоторые вопросы регулирования контрольно-надзорных полномочий ФСФР России в области рынка ценных бумаг // Сборник научных трудов участников Нижегородской сессии молодых ученых: Гуманитарные науки (13; 2008) / Отв. за вып. А.И.Зверева, О.В.Гладкова. - Н.Новгород. 2009. С. 134-135. – 0,15 п.л.;

6. Савинов К.А. Общие проблемы совершенствования государственного контроля в области рынка ценных бумаг // Инновации в государстве и праве России. Материалы международной научно-практической конференции. Н.Новгород. 2009. С. 231-235. – 0,26 п.л.;

7. Фиалковская И.Д., Савинов К.А. Некоторые вопросы государственной контрольной деятельности в области рынка ценных бумаг // Управление муниципальным хозяйством крупного города. Социально-экономический аспект: сборник статей. Научное издание / ред. кол. Ю.А.Лебедев, М.С. Салатова, Е.В. Белова. - Н.Новгород. 2009. С. 179-186. – 0,25 п.л.

8. Савинов К.А. К вопросу об определении понятия государственного контроля и его соотношение с понятием «административный надзор // Юридическая наука, образование и практика: актуальные проблемы. Сборник научных статей. Выпуск 3. Н.Новгород. 2009. С. 192-206. – 0,7 п.л.

9. Савинов К.А., Фиалковская И.Д. Проблемы становления государственного контроля в области рынка ценных бумаг до появления специализированного контролирующего органа // Юридическая наука, образование и практика: актуальные проблемы. Сборник научных статей. Выпуск 3. Н.Новгород. 2009. С. 207-226. – 0,83 п.л.

Подписано в печать «18.03 2010 г. Заказ № ____.
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.