**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Кафедра государственного управления и правового**

**обеспечения государственной службы**

**РЕФЕРАТ НА ТЕМУ**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ. АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ**

**Выполнил:**

Гамзин Юрий Сергеевич

**МОСКВА**

**2003**

**СОДЕРЖАНИЕ**

**Введение**

**1. Содержание государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг**

**2. Лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг**

**3. Аттестация специалистов на рынке ценных бумаг**

**4. Информационные управленческие функции государства в сфере регулирования профессиональной деятельности**

**5. Контроль деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг**

**Заключение**

**Список использованных источников**

**Введение**

Рынок ценных бумаг России на пороге своего второго десятилетия. Сегодня ни у кого не вызывает сомнений, что рынок ценных бумаг стал неотъемлемой частью современной российской экономики. А ведь совершенно недавно институт ценных бумаг являлся одним из частноправовых институтов, которые были утрачены в период административного хозяйствования и возродился только благодаря рыночным преобразованиям экономики России в конце 80-х - начале 90-х годов. За прошедшие десять лет, с момента возникновения в начале 1990-х первых бирж и выпуска первых акций многое изменилось. Так, в настоящее время ценные бумаги активно вовлечены в экономические процессы и выполняют ряд важных функций. На уровне макроэкономики рынок ценных бумаг создает условия для перераспределения капиталов, структурных преобразований экономики, а ценные бумаги являются одним из главных инструментов привлечения инвестиций. На микроэкономическом уровне ценные бумаги являются средством получения дохода, выполняют функцию удовлетворения имущественных интересов граждан и юридических лиц.

Важнейшая проблема на современном этапе развития рынка ценных бумаг в России - его отставание от динамики роста внутренней российской экономики и формирования внутренних инвестиционных ресурсов и потребности их перераспределения на цели экономического роста.

Одна из главных причин - несовершенство и противоречивый характер механизмов государственного управления в области рынка ценных бумаг. В настоящий момент сложилась достаточно сложная, немобильная система государственного регулирования рынка ценных бумаг в целом и профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в частности.Целью данной работы является проведение анализа некоторых правовых проблем государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг являются ключевым звеном в системе функционирования рынка ценных бумаг, обеспечивающим взаимодействие между поставщиками капитала на рынке ценных бумаг (инвесторами) и его потребителями (эмитентами). От того насколько рационально и эффективно осуществляется государственное регулирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг во многом зависит успешное функционирование всего рынка ценных бумаг. Учитывая изложенное, изучение вопросов государственного регулирования в указанной сфере представляется весьма актуальным. Предметом анализа в данной работе выступают, главным образом, основные функции государства по регулированию профессиональной деятельности, их эффективность, целесообразность, достаточность. В качестве основного аспекта исследования выступает нормативно-правовая основа государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг

**1. Содержание государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг**

Объективная необходимость государственного регулирования рыночной экономики вытекает из положений о несостоятельности рынка, в частности, в вопросах обеспечения условий для стабильного и устойчивого развития экономики страны в целом, защиты частной собственности, перераспределения доходов, получаемых в виде налогов, для решения социально-экономических проблем и задач обеспечения безопасности государства. В условиях рыночной экономики государство берет на себя обязательство укреплять механизмы рынка, решать проблемы, с которыми рынок не справляется: стимулирование экономического роста; обеспечение контроля над инфляцией; осуществление социально-экономической политики[[1]](#footnote-1). Новая экономическая реальность предъявляет ряд серьезных требований к формированию новых подходов государственной политики в социально-экономической сфере. Все преобразования последних 15 лет актуализируют и объективно обуславливают высокий уровень государственного управления в обществе в целом и менеджмента в сфере бизнеса в частности[[2]](#footnote-2). Принимая во внимание данное положение, государственное регулирование рынка ценных бумаг как нового (восстанавливающегося) сегмента экономических отношений представляется более чем важным.

Учитывая необходимость государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, стоит отметить, что в настоящее время происходит постоянное увеличение разрыва между потребностями современного рынка и существующим общим уровнем результативности функционирования системы органов исполнительной власти в целом, в том числе и в сфере рынка ценных бумаг. Президент Российской Федерации в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации отмечает, что сегодня колоссальные возможности страны блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом[[3]](#footnote-3). В связи с этим назрела насущная потребность проведения широкомасштабной административной реформы, направленной на решение следующих задач.

Во-первых, необходимо модернизировать систему исполнительной власти в целом.     Структура исполнительной власти должна быть логично и рационально устроена, а госаппарат - должен стать работающим инструментом реализации экономической политики.

Во-вторых, нужна эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько - на форму.

В-третьих, нужно, наконец, провести анализ ныне реализуемых государственных функций, исключить излишние, дублирующие функции и сохранить только необходимые[[4]](#footnote-4).

 Решение поставленных задач позволит повысить эффективность функционирования системы государственного регулирования экономических отношений и, как следствие, станет основой развития рыночных механизмов во всех отраслях национальной экономики.

Государственное регулирование является элементом общей системы регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Система регулирования профессиональной деятельности представляет собой совокупность элементов внешнего и внутреннего регулирования. Внутреннее регулирование – это подчиненность деятельности организации ее собственным нормативным документам: уставу, правилам внутреннего контроля, иным внутренним документам. Внешнее регулирование – это подчиненность деятельности организации нормативным актам государства, правилам саморегулируемых организаций, международным соглашениям. В свою очередь, внешнее регулирование деятельности профессионального участника рынка ценных бумаг можно разделить на государственное регулирование, саморегулирование и общественное регулирование[[5]](#footnote-5).

В постоянно формирующейся и совершенствующейся модели российского рынка ценных бумаг важную роль играет государственное регулирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Государственное регулирование представляет собой систему мер, осуществляемых уполномоченным государственным органом по рынку ценных бумаг и направленных на стабилизацию отношений, “уравновешивание” баланса интересов участников и обеспечение устойчивого развития рынка ценных бумаг.

К основным целям государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг можно отнести:

 создание нормальных условий функционирования рынка ценных бумаг, обеспечение устойчивого применения рыночных механизмов;

 создание, обеспечение функционирования и совершенствование развитой инфраструктуры рынка ценных бумаг;

 защита прав и интересов инвесторов и иных участников рынка ценных бумаг, предотвращение нарушений со стороны профессиональных участников рынка;

 обеспечение развития профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Содержанием государственного регулирования профессиональной деятельности являются формы и методы, с помощью которых решаются поставленные перед регулирующим органом задачи.

Государственное регулирование профессиональной деятельности осуществляется в различных формах. Среди них ведущую роль играет правовое регулирование, которое реализуется с помощью гражданского, административного, уголовного и иных отраслей права. При этом административно-правовое регулирование, то есть создание административно-правовых норм в целях воздействия на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, является основным методом в ряду других методов государственного регулирования.

При этом в рамках административно-правового регулирования можно выделить несколько основных направлений, а именно:

 лицензирование профессиональных участников рынка ценных бумаг;

 разработка требований к деятельности профессиональных участников;

 аттестация специалистов и руководителей профессиональных участников;

 обеспечение информационной прозрачности деятельности, сбор и анализ отчетности профессиональных участников;

 контроль за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг посредством осуществления проверок, в частности оперативный мониторинг деятельности профессиональных участников.

Глава 11 Федерального закона от 22.04.1996 № 36-ФЗ «О рынке ценных бумаг»[[6]](#footnote-6) (далее - Закон о рынке ценных бумаг) посвящена регулированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг. Исходя из ее содержания, лицензирование деятельности профессиональных участников является единственным способом государственного регулирования. Однако данное положение закона не отражает сложившейся системы регулирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, что требует ее приведения в соответствие с существующей системой отношений в данной области.

Уполномоченным государственным органом, реализующим функции государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в настоящее время является Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России).

Структура Федеральных органов исполнительной власти, установленная Указом Президента от 17.05.2000 № 867[[7]](#footnote-7) включает лишь две федеральные комиссии – Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг и Федеральную энергетическую комиссию.

Административно-правовой статус федеральной комиссии характеризуется коллегиальностью принятия решений и осуществлением межотраслевой координации.

ФКЦБ России действует на основании Положения о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.07.1996 № 1009[[8]](#footnote-8) (далее – Положение о Федеральной комиссии). ФКЦБ России выполняет специализированные задачи и функции федерального значения в пределах предоставленной ей компетенции.

Согласно пункту 1 Положения о Федеральной комиссии ФКЦБ России является федеральным органом исполнительной власти по проведению государственной политики в области рынка ценных бумаг, контролю деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, обеспечению прав инвесторов, акционеров и вкладчиков. Данное определение, устанавливая статус ФКЦБ России, одновременно определяет ее основные функции.

Правовую основу деятельности ФКЦБ России составляют Конституция РФ, федеральные законы и нормативные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

ФКЦБ России осуществляет функциональное регулирование в сфере рынка ценных бумаг и, кроме того, осуществляет межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к ее ведению.

**2. Лицензирование профессиональной деятельности**

**на рынке ценных бумаг**

Очевидность недостаточной эффективности правового механизма, регулирующего отношения в сфере лицензирования, для развития предпринимательства часто отмечается в юридической литературе. Недостатки в сфере лицензирования превратили процесс получения лицензий в один из бюрократических барьеров на пути создания режима наибольшего благоприятствования для осуществления предпринимательской деятельности[[9]](#footnote-9). В этой связи государственная политика в настоящее время направлена на уменьшение количества лицензируемых видов деятельности, создания четкой, ясной и прозрачной процедуры лицензирования. В частности проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005) в рамках активизации процессов дебюрократизации предполагает проведение дальнейшего сокращения перечня лицензируемых видов деятельности до предельно целесообразного минимума с возможной заменой системы лицензирования более эффективными мерами ответственности самих экономических субъектов[[10]](#footnote-10).

В соответствии со статьей 39 Закона о рынке ценных бумаг все виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг осуществляются на основании соответствующей лицензии. Профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, осуществляемая без лицензии, является незаконной.

Исходя из смысла статьи 39 Закона о рынке ценных бумаг, лицензирование является основным направлением государственного регулирования деятельности профессиональных участников. Необходимость лицензирования обусловлена повышенным уровнем риска, сопутствующим профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Лицензирование призвано предотвращать появление на рынке неподготовленных или недобросовестных субъектов профессиональной деятельности, и служит защите прав и законных интересов участников рынка, поддержанию благоприятных условий функционирования рыночных механизмов и обеспечению стабильности отношений между всеми участниками рынка ценных бумаг.

Несмотря на то, что в настоящее время качественный уровень нормативно-правовой базы, регламентирующей лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, значительно возрос по сравнению с ситуацией середины 90-х годов ХХ века, соответствующий нормативно-правовой массив до сих пор отличается бессистемностью, усложненностью, отсутствием целостности, стабильности.

Нормативные правовые акты, устанавливающие порядок лицензирования профессиональной деятельности и лицензионные требования, не объединены единой концепцией правового регулирования и не увязаны с основами единой государственной политики в области лицензирования. В данный момент действует ряд постановлений ФКЦБ России, регулирующих вопросы лицензирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Некоторые из них действуют лишь в части, не противоречащей другим, отдельные нормативные акты регулируют лишь частные вопросы или отдельные условия осуществления профессиональной деятельности. Такая ситуация не способствует достижению целей государственного регулирования.

На сегодняшний день существует насущная необходимость системного упорядочивания норм, на основании которых осуществляется лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, определения единых принципов осуществления лицензирования, согласованных с общими принципами правового регулирования предпринимательской деятельности. Тем более что соответствующие методические установки единой системы правового регулирования в сфере лицензирования нашли отражение в Федеральном законе от 08.08.2001 № 128-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”[[11]](#footnote-11). Так, в указанном законе сформулированы важнейшие принципы осуществления лицензирования:

 обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

 установление единого перечня лицензируемых видов деятельности;

 установление единого порядка лицензирования на территории Российской Федерации;

 иные принципы.

Согласно пункту 6 статьи 42 Закона о рынке ценных бумаг установление порядка и осуществление лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг отнесено к компетенции ФКЦБ России. Порядок лицензирования профессиональной деятельности регламентирован, главным образом, двумя нормативными правовыми актами. Первый – Порядок лицензирования видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, утвержденный постановлением ФКЦБ России от 15.08.2000 № 10[[12]](#footnote-12) (далее – Порядок лицензирования). Второй - Положение о лицензировании различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг Российской Федерации, утвержденное постановлением ФКЦБ РФ от 23.11.1998 № 50[[13]](#footnote-13). Второй действует в части, не противоречащей первому нормативному акту. Особняком стоит Положение о лицензировании деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг, утвержденное постановлением ФКЦБ России от 19.06.1998 № 24[[14]](#footnote-14), которое также действует в части, не противоречащей Порядку лицензирования. Кроме того, как уже упоминалось, отдельные лицензионные требования и условия установлены целым перечнем нормативно-правовых актов ФКЦБ России.

Для получения лицензии, а также дальнейшего осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, юридическое лицо должно соответствовать установленным требованиям и выполнять определенные условия. Лицензионные требования и условия различаются в зависимости от конкретного вида профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Вместе с тем, из всего объема требований можно выделить основные, необходимые для осуществления любой профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Такими требованиями являются:

 наличие достаточного размера собственных средств профессионального участника рынка ценных бумаг;

 соответствие руководителей и специалистов профессионального участника рынка ценных бумаг установленным квалификационным требованиям;

 соблюдение правил совмещения профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;

 наличие системы внутреннего контроля профессионального участника рынка ценных бумаг.

Минимальный размер собственных средств профессионального участника, необходимый для осуществления деятельности последнего, установлен специальным нормативно-правовым актом – постановлением ФКЦБ России от 18.07.2001 № 15[[15]](#footnote-15) “О нормативах достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг”. Методика расчета собственных средств профессионального участника рынка ценных бумаг утверждена также отдельным постановлением ФКЦБ России от 15.08.2000 № 8[[16]](#footnote-16).

В настоящее время регулирование нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников направлено на последовательное увеличение размера этих средств. К примеру, норматив достаточности собственных средств профессионального участника, осуществляющего деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг, составляет на сегодняшний день 10 миллионов рублей. С 1 января 2004 г. норматив достаточности увеличивается до 15 миллионов, а с 1 января 2005 г. до 30 миллионов рублей. Задача ФКЦБ России здесь ясна – повышение финансовой устойчивости профессиональных участников рынка ценных бумаг и, как следствие, снижение уровня рисков, связанных с деятельностью профессионального участника. Вместе с тем, следует обратить внимание на реальное текущее финансовое положение профессиональных участников. Собственная финансовая база профессиональных участников достаточно слаба и имеет тенденцию к ухудшению. Кроме того, продолжается процесс сокращения численности профессиональных участников на отечественном рынке ценных бумаг[[17]](#footnote-17). В данных условиях представляется целесообразным применять более гибкие методы регулирования финансовой устойчивости профессиональных участников. Тем более что ФКЦБ России декларирует развитие применения таких методов как страхование рисков профессионального участника, участие в гарантийных (компенсационных) фондах, использование банковских гарантий[[18]](#footnote-18). Простое механическое повышение норматива достаточности собственных средств профессиональных участников может привести лишь к дальнейшему сокращению их числа, ограничению конкуренции на рынке ценных бумаг, появлению крупных участников – монополистов.

Профессиональная подготовка и квалификация руководителей и специалистов профессионального участника осуществляется в рамках их аттестации. Более подробно вопросы аттестации специалистов на рынке ценных бумаг отражены ниже. Следует лишь отметить наличие дефицита квалифицированных специалистов на рынке ценных бумаг. Государственная политика регулирования профессиональной деятельности направлена на последовательное увеличение их количества в профессиональных участниках, а также предъявление к ним все более жестких требований.

Статьей 10 Закона о рынке ценных бумаг установлено, что ограничение на совмещение видов деятельности и операций с ценными бумагами устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Основным ориентиром в установлении запрета на совмещение профессиональных видов деятельности является предотвращение конфликта интересов и снижение риска, связанного с таким совмещением. Основной принцип, в соответствии с которым устанавливаются ограничения по совмещению видов деятельности, – это ограничения на совмещение посреднической и инфраструктурной деятельности на рынке ценных бумаг. В Законе о рынке ценных бумаг установлен единственный запрет: на совмещение деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг с любой другой профессиональной деятельностью. Здесь возникновение конфликта интересов наиболее ярко выражено. Иные ограничения совмещения установлены Порядком лицензирования.

Представляется, что для придания большей упорядоченности и стабильности правовому регулированию вопроса о совмещении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг с иными видами предпринимательской деятельности, а также об ограничении совмещения различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, соответствующие требования должны устанавливаться только законом, а не ведомственными нормативными актами.

Для всех без исключения видов профессиональной деятельности необходимо наличие в штате организации работника, в обязанности которого входит выполнение функций контролера.

Общий порядок организации и осуществления внутреннего контроля профессионального участника определен Положением о внутреннем контроле профессионального участника рынка ценных бумаг, утвержденным постановлением ФКЦБ России от 19.07.2001 № 16[[19]](#footnote-19).

Одной из функций ФКЦБ России, закрепленной статьей 44 Закона о рынке ценных бумаг, является выдача генеральных лицензий на осуществление деятельности по лицензированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также приостановление или аннулирование указанных лицензий. В настоящее время данная функция не реализуется. ФКЦБ России является единственным органом, осуществляющим лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. С учетом этого представляется, что данная функция является избыточной и целесообразно ее упразднение.

**3. Аттестация специалистов на рынке ценных бумаг**

Одной из важнейших задач государственного регулирования фондового рынка является создание эффективной системы контроля и управления за профессиональной деятельностью на рынке ценных бумаг. Одной из мер по созданию такого рода системы является совершенствование процедуры допуска специалистов на рынок ценных бумаг и минимизация рисков, связанных с уровнем квалификации работников профессиональных участников рынка.

Допуск руководителей и работников профессиональных участников на рынок ценных бумаг осуществляется в рамках системы аттестации специалистов, установления квалификационных требований к специалистам рынка ценных бумаг и оценки их соответствия таким требованиям. Основные требования к специалистам на рынке ценных бумаг устанавливаются ФКЦБ России в соответствии с Законом о рынке ценных бумаг. В настоящее время действует Положение о системе квалификационных требований к руководителям, контролерам и специалистам организаций, осуществляющих профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, к руководителям и специалистам организаций, осуществляющих деятельность по управлению инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, а также к руководителям и специалистам организаций, осуществляющих деятельность специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, утвержденное постановлением ФКЦБ России от 05.07.2002 № 27/пс.[[20]](#footnote-20)

Аттестации подлежат руководители и специалисты компаний, осуществляющих профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами (далее - управляющие компании), а также руководители и специалисты организаций, осуществляющих деятельность специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов (далее - специализированные депозитарии). Кроме того, установлено, что в организациях, осуществляющих профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, управляющих компаниях и специализированных депозитариях квалификационным требованиям, установленным федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг, должно удовлетворять должностное лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа, или не менее половины членов коллегиального исполнительного органа.

В целом, существующее в настоящее время правовое регулирование системы аттестации не соответствует в достаточной степени потребностям рынка ценных бумаг. К положительным сторонам можно отнести лишь унификацию порядка присвоения квалификации руководителя и специалиста специализированных депозитариев инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов с аналогичным порядком, установленным для профессиональных участников рынка ценных бумаг (данное требование вступает в силу с 01.07.2003). Однако указанная унификация проведена лишь постановлением ФКЦБ России № 27/пс, а новая редакция Закона о рынке ценных бумаг хотя и изменила редакцию норм, касающихся квалификационных требований и аттестации работников профессиональных участников рынка ценных бумаг, но, по сути, не установила новых, актуальных правил допуска указанных лиц на рынок. После принятия новой редакции Закона о рынке ценных бумаг, остро встал вопрос о приведении в соответствие с ним нормативных актов ФКЦБ России. Так, Законом о рынке ценных бумаг был введен новый участник рынка ценных бумаг – финансовый консультант. Согласно статье 2 финансовый консультант - это юридическое лицо, имеющее лицензию брокера/дилера, оказывающее эмитенту услуги по подготовке проспекта эмиссии ценных бумаг. В связи с этим, должна быть введена новая квалификация – специалиста по корпоративным финансам (финансовому консультированию). Данные специалисты будут оказывать услуги эмитентам в области выпуска и размещения ценных бумаг и, главным образом, в области публичного размещения. Соответственно, должны быть разработаны соответствующие квалификационные минимумы и стандарты экзаменационных тестов, кроме того, созданы новые блоки вопросов и др.

Учитывая изложенное, к основным задачам в данной области государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг необходимо отнести:

 разработку совместно с обучающими организациями, саморегулируемыми организациями и уполномоченными организациями новых, расширенных блоков вопросов и квалификационных минимумов, соответствующих законодательству и исключающих возможность механического запоминания ответов;

 разработку учебных и методических материалов для обеспечения возможности подготовки специалистов;

 обеспечение свободы доступа к экзаменам, в том числе по времени и месту их проведения;

 повышение качества квалификационных требований к специалистам рынка ценных бумаг.

**4. Информационные управленческие функции государства в сфере регулирования профессиональной деятельности**

Одним из приоритетных направлений государственного регулирования является реализация мер по раскрытию информации и повышению уровня прозрачности рынка ценных бумаг. Согласно статье 42 Закона о рынке ценных бумаг ФКЦБ России обеспечивает раскрытие информации о профессиональных участниках рынка ценных бумаг и регулировании рынка ценных бумаг.

При поддержке заинтересованных федеральных органов исполнительной власти ФКЦБ России осуществляет формирование системы информационного и телекоммуникационного обеспечения своей деятельности. Эта система направлена на обеспечение оперативного обмена базами данных по лицензированию и надзору за деятельностью профессиональных участников фондового рынка между подразделениями ФКЦБ России, других федеральных органов исполнительной власти и включает в себя как закрытую часть (служебную информацию, связанную с вопросами лицензирования и надзора), так и открытую, доступную всем заинтересованным лицам.

Обеспечение доступности информации на рынке ценных бумаг всем заинтересованным лицам вне зависимости от целей получения данной информации (раскрытие информации) является одним из основных принципов функционирования рынка ценных бумаг.

Основные вопросы информационного обеспечения рынка ценных бумаг отражены в статье 30 Закона о рынке ценных бумаг. Что касается профессиональных участников, то законом установлено, что профессиональные участники рынка ценных бумаг обязаны осуществлять раскрытие информации о своих операциях с ценными бумагами в следующих случаях:

 профессиональный участник рынка ценных бумаг произвел в течение одного квартала операции с одним видом ценных бумаг одного эмитента, если количество ценных бумаг по этим операциям составило не менее 100 процентов от общего количества указанных ценных бумаг;

 профессиональный участник рынка ценных бумаг произвел разовую операцию с одним видом ценных бумаг одного эмитента, если количество ценных бумаг по этой операции составило не менее 15 процентов от общего количества указанных ценных бумаг.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг раскрывают указанную информацию (содержащую наименование профессионального участника рынка ценных бумаг, вид и государственный регистрационный код ценных бумаг, наименование эмитента, цену одной ценной бумаги, количество ценных бумаг по соответствующим сделкам) не позднее пяти дней после окончания соответствующего квартала или после соответствующей разовой операции путем уведомления федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг или уполномоченного ею органа.

Профессиональный участник рынка ценных бумаг при предложении и/или объявлении цен покупки и/или продажи эмиссионных ценных бумаг обязан раскрыть имеющуюся у него общедоступную информацию, раскрываемую эмитентом этих эмиссионных ценных бумаг, или сообщить о факте отсутствия у него этой информации.

Состав, порядок и сроки раскрытия информации, а также представления отчетности профессиональными участниками рынка ценных бумаг определяются нормативными правовыми актами ФКЦБ России.

Законодательство, касающееся раскрытия информации на рынке ценных бумаг, в настоящее время является противоречивым, требующим определенной унификации. ФКЦБ России периодически выпускает методические рекомендации для того, чтобы хоть как-то заполнить существующие пробелы. Представляется необходимым усовершенствовать структуру представляемой отчетности, пересмотреть ряд показателей, предусмотреть представление профессиональными участниками дополнительных сведений, в том числе: расширить перечень и улучшить структуру собираемых данных (особенно в части данных, характеризующих финансовое состояние участников рынка), сократить сроки формирования и представления отчетности (по отдельным позициям – вплоть до ежедневного представления). Вместе с тем, в настоящее время можно констатировать, что ФКЦБ России не справляется с обязанностью по созданию системы раскрытия информации. Низкий уровень организационно-технического обеспечения не позволяет четко и оперативно раскрывать соответствующую информацию.

Важнейшим аспектом преобразования стандартов отчетности должна стать возможность представления отчетности в электронном виде по каналам связи. Однако путь решения этой проблемы, предложенный ФКЦБ России (см. Постановление ФКЦБ России № 43/ПС “Об утверждении положения о порядке предоставления в Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг электронных документов”[[21]](#footnote-21)), нельзя назвать верным.

Ожидалось, что переход на представление отчетности в электронной форме не только снизит издержки профессиональных участников, но и позволит ФКЦБ России повысить технологичность обработки отчетности и обеспечить оперативность выявления правонарушений на рынке ценных бумаг.

В настоящее время ФКЦБ России является основным субъектом раскрытия информации на рынке ценных бумаг. На сервере раскрытия информации ФКЦБ России размещена информация о лицензиях, выданных ФКЦБ России на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, о паевых инвестиционных фондах, о выданных квалификационных аттестатах. Введение единых требований к отчетности в электронной форме позволит усовершенствовать процесс раскрытия информации в ФКЦБ России.

**5. Контроль деятельности профессиональных участников**

**рынка ценных бумаг**

В современной России организация государственного контроля вызывает серьезные нарекания, о чем не раз упоминалось в юридической литературе[[22]](#footnote-22).

Существует ряд проблем и в сфере государственного контроля профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Согласно статье 42 Закона о рынке ценных бумаг, одной из функций федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг является осуществление контроля за соблюдением профессиональными участниками требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, стандартов и требований, утвержденных федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг. При этом формы государственного контроля законодательного закрепления не получили. Представляется, что это достаточно серьезное упущение с точки зрения защиты прав профессионального участника, недопущения их нарушения со стороны контролирующего органа. Если взять для сравнения налоговые правоотношения, то формы налогового контроля организаций -налогоплательщиков определены на уровне закона. В частности, пунктом 1 статьи 82 Части первой Налогового кодекса Российской Федерации определено, что налоговый контроль проводится посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечении дохода, а также в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом. Таким образом, учитывая четкое определение форм налогового контроля, осуществление налогового контроля в формах, не предусмотренных Налоговым кодексом, является незаконным. В случае с профессиональными участниками законодательная формулировка предоставляет федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг широчайшую свободу выбора в определении форм контроля профессиональных участников.

Основной формой государственного контроля за соблюдением профессиональными участниками требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и иных требований, установленных ФКЦБ России, является осуществление проверки.

Осуществление проверок профессиональных участников рынка ценных бумаг регламентируется Положением о порядке проведения проверок юридических лиц, деятельность которых на рынке ценных бумаг регулируется Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, утвержденным постановлением ФКЦБ России от 28.05.1998 № 19[[23]](#footnote-23) (далее – Положение о порядке проведения проверок).

В соответствии с пунктом 3.1 Положения о порядке проведения проверок основаниями для осуществления проверок деятельности организаций могут являться:

 планы проверок контролирующего органа;

 результаты анализа данных отчетности и информации организаций;

 окончание срока действия лицензии, выданной контролирующим органом;

 жалобы, заявления и обращения юридических и физических лиц;

 сообщения в средствах массовой информации;

 обращения государственных и муниципальных органов, а также Банка России.

Не все указанные основания можно рассматривать как удачно сформулированные. Например, одним из оснований проведения проверки являются результаты анализа данных отчетности и информации организаций. При этом не определен характер указанных результатов. По всей видимости, имеются в виду результаты, отражающие определенные нарушения, в противном случае смысл проверки совершенно не очевиден. Однако существующая формулировка предоставляет возможность ФКЦБ России осуществлять проверку профессионального участника по любым результатам анализа данных отчетности и информации, независимо от их характера.

Положением о порядке проведения проверок установлен достаточно широкий перечень обстоятельств, позволяющий при их наличии также проводить проверку профессионального участника. А именно, проверки могут проводиться при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

имеются факты нарушений организацией законодательства о ценных бумагах или прав инвесторов на рынке ценных бумаг;

имеются факты, позволяющие предполагать возможность совершения организацией нарушений законодательства о ценных бумагах, прав инвесторов на рынке ценных бумаг;

в результате предыдущей проверки выявлены существенные нарушения организацией законодательства о ценных бумагах, а также прав инвесторов на рынке ценных бумаг;

в случае непредставления или несвоевременного представления в контролирующий орган отчетности и информации, установленной законодательством о ценных бумагах;

наличия недостоверной информации в документах и отчетности, представленных организацией в контролирующий орган;

наличия признаков несостоятельности (банкротства) организации в соответствии с правовыми актами Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве);

реорганизации или ликвидации организации;

иных обстоятельств, предусмотренных законодательством о ценных бумагах.

Некоторые из указанных обстоятельств требуют внимательного рассмотрения. Например, наличие фактов, позволяющих предполагать возможность совершения организацией нарушений законодательства о ценных бумагах, прав инвесторов на рынке ценных бумаг. Данная формулировка имеет настолько общий характер, что объем свободы контролирующего органа в отнесении фактов к тем, которые позволяют предполагать, или к тем, которые не позволяют предполагать возможность совершения нарушений, практически не имеет границ. В такой ситуации любые факты, имеющиеся в распоряжении контролирующего органа, могут быть истолкованы как позволяющие предполагать возможность совершения правонарушения. Все это может привести к злоупотреблениям со стороны контролирующего органа. Следовательно, представляется целесообразным конкретизировать рассматриваемое обстоятельство, хотя бы путем определения критериев отнесения фактов к позволяющим предполагать или к не позволяющим предполагать возможность совершения профессиональным участником правонарушения.

Следует обратить внимание и на выявление существенных нарушений организацией законодательства о ценных бумагах, а также прав инвесторов на рынке ценных бумаг в результате предыдущей проверки. Здесь существует неопределенность в том, что считать существенными фактами, а что нет. Критериев существенности совершенных нарушений не установлено.

Проверки, осуществляемые контролирующим органом, могут быть плановыми и внеплановыми, а также комплексными и совместными.

Под плановой проверкой понимается проверка, осуществляемая контролирующим органом на основании планов проверок, составленных им на каждый квартал. Включению в планы проверок в преимущественном порядке подлежат организации, в отношении которых имеются сведения о нарушении ими законодательства о ценных бумагах, прав инвесторов на рынке ценных бумаг, а также наличии признаков несостоятельности (банкротства) организации в соответствии с правовыми актами Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве).

Под внеплановой проверкой понимается проверка, решение о проведении которой может быть принято контролирующим органом в случае получения им информации о грубых нарушениях организацией законодательства о ценных бумагах, а также прав владельцев ценных бумаг, не включенная в план проверок контролирующего органа на календарный квартал.

Относительно внеплановых проверок следует обратить внимание на то, что они проводятся без предварительного уведомления. Данное положение нельзя назвать удачным с точки зрения защиты прав профессионального участника. При проверке профессиональный участник несет определенные обязанности, как то предоставление проверяющим документов, справок, разъяснений, письменных объяснений, предоставление отдельного помещения для проведения проверки, обеспечение доступа в административные здания и служебные помещения и ряд других. Внезапное проведение проверки, отсутствие возможности к ней подготовиться нарушают естественный режим хозяйственной деятельности профессионального участника.

Ряд вопросов, имеющих принципиальное значение, не получили отражения в Положении о порядке проведения проверок. Во-первых, нормативно не установлено ограничение периодичности проведения проверок одного профессионального участника. Если снова вернуться для сравнения к налоговым правоотношениям, то такие ограничения четко определены Налоговым кодексом. Во-вторых, не определен предельный период времени деятельности профессионального участника, который может быть подвержен проверке.

В принципе, с точки зрения защиты прав и законных интересов юридических лиц, ограничения произвольных решений контролирующего органа Положение о порядке проведения проверок требует значительной переработки. Небезынтересным в этой связи является принятие Федерального закона от 08.08.2002 № 134-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”. Данный документ устанавливает режимы, порядок проведения контрольных мероприятий, осуществляемых органами государственного контроля (надзора), дополнительные меры по защите прав и законных интересов юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) при проведении государственного контроля (надзора), а также, ответственность органов государственного контроля (надзора) за нарушение этих прав и законных интересов. Несмотря на важность вопросов, регулируемых указанным законом, для всех субъектов предпринимательской деятельности, в том числе и профессиональных участников рынка ценных бумаг, сфера его действия очень узкая. Положения закона не применяются к определенному ряду отношений. В частности, его нормы не распространяются на проведение налогового, валютного и финансового контроля, банковского и страхового надзора, транспортного, таможенного и иных видов контроля. Вместе с тем, многие отраженные в законе принципы защиты прав юридических лиц при проведении государственного контроля следует взять на вооружение при разработке нового порядка осуществления контроля за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг. В частности, следует обратить внимание на следующие принципы:

 презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя;

 соблюдение международных договоров Российской Федерации;

 соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора);

 периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока;

 учет мероприятий по контролю, проводимых органами государственного контроля (надзора);

 возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами;

 ответственность органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении государственного контроля (надзора) за нарушение законодательства Российской Федерации.

**Заключение**

Подводя итог исследованию, можно сделать вывод, что система государственного регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг требует серьезного реформирования. Можно выделить следующие основные направления деятельности в этой связи:

снижение излишних административных барьеров для выхода на рынок профессиональных участников рынка ценных бумаг;

стимулирование дальнейшего развития инфраструктуры рынка ценных бумаг;

обеспечение получения достоверной информации о профессиональных участниках рынка ценных бумаг;

установление дополнительной ответственности (административной, уголовной) профессиональных участников в целях предотвращения наиболее опасных правонарушений на рынке ценных бумаг.

**Список использованных источников**

**Учебники, учебно-методические пособия**

Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002.

Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. Учебное пособие. М.: Издательство “Консалтбанкир”, 2002.

Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. – М.: Юрист, 1996.

Развитие рынка ценных бумаг. Материалы к дискуссии. М.: ФКЦБ России, 2002.

Рынок ценных бумаг. Учебник / Под ред. В.А.Галанова, А.И.Басова. М.: Финансы и статистика, 2001.

**Монографии и научные публикации**

Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999.

Атаманчук Г.В. Власть и управление в предмете административного права. Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М.: 2003.

Гаршин В.Г. Проблемы правового регулирования государственного контроля в России. Административно-правовое регулирование экономических отношений. М.: 2001.

Ломакина В.Ф. Лицензирование предпринимательской деятельности по новому Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности». Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М.: 2003.

Решетникова И.В., Хинкин П.В., Ярков В.В. Защита прав инвесторов. М.: Финансовй издательский дом «Деловой экспресс», 1998.

Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами. Административно-правовое регулирование экономических отношений. М.: 2001.

Миркин Я.М. Рынок ценных бумаг России. Воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М.: Альпина Паблишер, 2002.

1. Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. Учебное пособие. М.: Издательство “Консалтбанкир”, 2002. С.78. [↑](#footnote-ref-1)
2. Атаманчук Г.В. Власть и управление в предмете административного права. Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М.: 2003. С.13. [↑](#footnote-ref-2)
3. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Российская газета от 19.04.2002. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. [↑](#footnote-ref-4)
5. Рынок ценных бумаг. Учебник / Под ред. В.А.Галанова, А.И.Басова. М.: Финансы и статистика, 2001. С. 260. [↑](#footnote-ref-5)
6. Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918. [↑](#footnote-ref-6)
7. Собрание законодательства РФ.2000. № 21. Ст. 2168. [↑](#footnote-ref-7)
8. Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3357. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ломакина В.Ф. Лицензирование предпринимательской деятельности по новому Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности». Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М.: 2003. С. 106. [↑](#footnote-ref-9)
10. Проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005), разработанный Минэкономразвития России, размещен в сети Интернет для широкого публичного обсуждения по адресу: www.2003-2005.ru. [↑](#footnote-ref-10)
11. Российская газета от 10.08.2001. [↑](#footnote-ref-11)
12. Российская газета от 24.10.2000. [↑](#footnote-ref-12)
13. Вестник ФКЦБ России. 1998. № 11. [↑](#footnote-ref-13)
14. Вестник ФКЦБ России. 1998. N 5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Вестник ФКЦБ России. 2001. N 8. [↑](#footnote-ref-15)
16. Вестник ФКЦБ России. 2000. № 9. [↑](#footnote-ref-16)
17. Я.М.Миркин. Рынок ценных бумаг России. Воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М.: Альпина Паблишер, 2002. С. 82, 427. [↑](#footnote-ref-17)
18. Развитие рынка ценных бумаг в Российской Федерации. Материалы к дискуссии. М.:ФКЦБ России, 2002. С. 242. [↑](#footnote-ref-18)
19. Вестник ФКЦБ России. 2001. № 8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Вестник ФКЦБ России.2002. № 8. [↑](#footnote-ref-20)
21. Вестник ФКЦБ России. 2002. № 12. [↑](#footnote-ref-21)
22. См. например Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами, Гаршин В.Г. Проблемы правового регулирования государственного контроля в России. Административно-правовое регулирувоание экономических отношений. М.: 2001. [↑](#footnote-ref-22)
23. Вестник ФКЦБ России. 1998. № 4. [↑](#footnote-ref-23)