

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

© 2014 Никитина Нина Алексеевна

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: nikitinanina@bk.ru

Приводится краткая история правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций, объединяющих профессиональных участников рынка ценных бумаг; анализируется целесообразность введения обязательного членства в саморегулируемой организации профессионального участника рынка ценных бумаг; рассматривается правовой статус саморегулируемой организации профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Ключевые слова: рынок ценных бумаг, участник рынка ценных бумаг, саморегулируемая организация, Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

В сфере предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, как ни в какой другой, вопрос, касающийся важности действия мер регулирования, отличных от государственных, имеет приоритетное значение. По мере развития рыночных отношений в России значение института саморегулируемых организаций резко повышалось.

Несомненно, в условиях сложной экономической ситуации, которая наблюдается в нашей стране, необходимо как должное регулирование финансового рынка со стороны государства, так и устойчивое взаимодействие органов, осуществляющих государственное регулирование, с саморегулируемыми организациями.

В Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г. в числе прочих мер, направленных на реализацию задачи по совершенствованию правового регулирования на финансовом рынке, называется унификация принципов и стандартов деятельности участников финансового рынка, а также взаимодействие государственных органов с саморегулируемыми организациями¹.

В качестве одной из важнейших основ конституционного строя Конституция Российской Федерации в ст. 8 провозглашает единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности².

Свобода экономической деятельности как конституционный принцип может рассматриваться в нескольких аспектах.

Во-первых, Конституция Российской Федерации, провозглашая целью государственной политики России как правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, гарантирует право каждого на свободное использование своих интеллектуальных способностей и финансовых ресурсов для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Во-вторых, это возможность осуществления субъектами предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности как индивидуально, так и совместно с иными лицами посредством создания юридического лица.

В-третьих, свобода экономической деятельности предполагает возможность выбора сферы такой деятельности, а также ее масштаба или территориальности.

Конституционно-правовая гарантия свободы экономической деятельности также предполагает право экономических субъектов (за исключением законодательно установленной обязанности) вступать в саморегулируемые организации в порядке, предусмотренном законодательством, функционировать в экономической сфере в автономном порядке.

Принцип свободы экономической деятельности может также проявляться как субъективное право субъектов на объединение, гарантируемое Конституцией Российской Федерации, в том числе в качестве объединения участников рынка ценных бумаг как профессионалов в одной сфере

деятельности в форме саморегулируемой организации.

Стоит признать, что государство в силу объективных явлений не в состоянии принять на себя в полном объеме всю ответственность за эффективное функционирование экономики³.

Несмотря на то, что действие Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» не распространяется на саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, определение понятия саморегулирования, данное в нем, является общим и не содержит указания на конкретную сферу профессиональной или предпринимательской деятельности, в которой саморегулирование приобретает характерные, отличительные черты.

Под саморегулированием в упомянутом федеральном законе понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил⁴.

П.Б. Салин под саморегулированием понимает обособленный институт, в рамках которого группой экономических агентов создаются, адаптируются и изменяются легитимные (не противоречащие установленным государством) правила, регулирующие хозяйственную деятельность этих агентов, и объекты регулирования имеют возможность легитимно управлять поведением регулятора⁵.

Некоторые специалисты, например Е.Ю. Валявина, под саморегулированием понимают принцип деятельности некоммерческой организации⁶.

Саморегулирование по сути представляет собой частичное замещение государственного регулирования, передачу на законных основаниях и в установленных пределах полномочий регулирования самим экономическим агентам с целью сокращения государственных расходов и уменьшения издержек для предпринимательских структур по сравнению с государственным регулированием.

Формирование нормативного базиса для регулирования деятельности определенных субъектов - членов саморегулируемой организации - в виде свода стандартов и правил, включающего в себя обязывания, дозволения и запреты, действу-

ющих в пределах данного института, и есть саморегулирование.

Поэтому, если рассматривать саморегулирование в контексте, заложенном в соответствующем законодательстве Российской Федерации, олицетворяющем деятельность по самоорганизации субъектов гражданского оборота, невозможно представить его реализацию без создания соответствующих организаций, которые объединяют группу субъектов предпринимательской деятельности, работающих в определенной сфере, либо субъектов, занимающихся профессиональной деятельностью конкретного вида.

Согласимся с мнением с Ю.Р. Мрясовой о том, что отношения между участниками системы саморегулирования должны быть юридически оформлены, а это возможно только в рамках организации (юридического лица, основанного на членстве)⁷.

Саморегулирование не означает полного отказа от регулирования конкретной сферы деятельности уполномоченными органами. Само по себе саморегулирование - это своеобразный механизм реализации государственного регулирования, наделение саморегулируемых организаций сходным с органами государственной власти функционалом в четко регламентированных законодательством пределах.

Нормы и правила, разрабатываемые саморегулируемыми организациями, носят дополнительный характер по отношению к нормам государственного регулирования, одновременно сложилась практика по установлению саморегулируемыми организациями зачастую более жестких требований к деятельности участников финансового рынка, что, по мнению автора, включает в себе положительную тенденцию.

Регулирование как фондового рынка, так и финансового рынка в целом требует профессиональных знаний, специального опыта, разработки собственных внутренних правил и регламентов, уточняющих и конкретизирующих законодательство, по возможности устраняющих некоторые его пробелы и коллизии.

Представители саморегулируемых организаций нацелены на создание условий для развития и совершенствования системы регулирования рынка ценных бумаг, недопуска недобросовестных участников к профессиональной деятельности на рынке, недопущению недобросовестной конкуренции.

Деятельность саморегулируемых организаций подлежит надзору со стороны уполномоченных органов, проверяется в порядке, предусмотренном Федеральным законом “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”⁷⁸ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных федеральными законами, регулирующими соответствующий вид профессиональной или предпринимательской деятельности.

В случае нарушения требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов и правил профессиональной деятельности саморегулируемыми организациями уполномоченный орган вправе применять соответствующие меры воздействия.

Таким образом, саморегулирование в определенной сфере деятельности даже при наличии регулятивных и охранительных мер регулирования, вводимых самими субъектами саморегулирования, устанавливающих более высокие квалификационные и иные требования к участникам рынка по сравнению с установленными нормативными правовыми актами, ни в коем случае не исключает да и не может исключать осуществление государственного надзора. Участники саморегулирования обязаны действовать исключительно в рамках закона.

В докладе Департамента развития малого и среднего предпринимательства и Департамента корпоративного управления Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) “Об итогах анализа практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности” указывается, что “государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для развития рыночной экономики как путем непосредственного регулирующего воздействия, так и через создание стимулов для формирования профессиональных сообществ, основанных на принципах саморегулирования и самоорганизации и обеспечивающих выработку соответствующих стандартов, отвечающих как профессиональным, так и публичным интересам, и применение механизмов контроля за соблюдением установленных ими требований”⁷⁹.

Следовательно, анализируя функции, переданные саморегулируемым организациям посредством их закрепления в нормативных правовых актах, задачи и характер их деятельности, а также факт предоставления нормативными правовыми актами саморегулируемым организациям возможности применения штрафных и иных санкций к членам-нарушителям, можно сделать вывод о том, что функционирование саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг направлено на частичное замещение государственного регулирования на финансовом рынке, тем самым удовлетворяются публичные интересы.

Примечательно, что изначально саморегулирование возникло именно в сфере финансового рынка, термин “саморегулируемая организация” был впервые употреблен в документах, регулирующих аспекты функционирования рынка ценных бумаг.

Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом в распоряжениях от 18 апреля 1994 г., от 20 апреля 1994 г. упоминает такие термины, как “саморегулируемая ассоциация” и “саморегулируемая организация”, делая акценты на их создание профессиональными участниками рынка ценных бумаг, на их целевой характер (отсутствие нормативно предоставленной возможности по извлечению прибыли) и назначение (координация деятельности членов, представительство их интересов).

Позднее в Указ Президента России от 4 ноября 1994 г. № 2063 “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации” было включено положение о саморегулируемых организациях, полномочие по ведению реестра которых было предусмотрено за Федеральной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации, создаваемых профессиональными участниками рынка ценных бумаг (союзов, ассоциаций, объединений).

В зависимости от наличия или отсутствия обязанности субъекта быть членом саморегулируемой организации в соответствующей области существует два вида таких организаций:

- 1) основанные на обязательном членстве;
- 2) основанные на добровольном членстве.

Федеральным законом “О рынке ценных бумаг”, принятым 22 апреля 1996 г., было введено определение саморегулируемой организации про-

фессиональных участников рынка ценных бумаг как добровольного объединения профессиональных участников рынка ценных бумаг, действующего в соответствии с данным Законом о рынке ценных бумаг и функционирующего на принципах некоммерческой организации¹⁰.

В Законе соответственно ясно было отражено, что участие профессиональных участников в саморегулируемой организации на рынке ценных бумаг носит добровольный характер.

Практика нормативного закрепления обязательности членства участников рынка ценных бумаг в саморегулируемой организации имела место в нашей стране в период 1990-х гг. Такой порядок был предусмотрен в Указе Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1008 “Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации” и действовал до 2000 г.

В Указе Президента Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 408 “Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров” отмечалось, что “в целях усиления общественного контроля за защитой прав инвесторов на финансовом и фондовых рынках Российской Федерации необходимо запретить выдачу лицензий на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг организациям без вступления в члены одной из саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, получившей в установленном порядке лицензию Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации”¹¹.

В настоящее время в научных кругах не сложилось однозначного мнения относительно целесообразности, а главное, правомерности установления обязательного членства в саморегулируемой организации профессиональных участников рынка ценных бумаг. По мнению некоторых специалистов, “членство в саморегулируемых организациях, за редким исключением (адвокаты, нотариусы), не должно быть обязательным, в противном случае участие в саморегулируемых организациях превращается в допуск к профессиональной деятельности”¹².

Противники введения порядка обязательного вступления в члены саморегулируемой организации профессионального участника рынка ценных бумаг доказывают свою позицию тем, что участие в саморегулируемой организации станет

препятствием для осуществления данной деятельности на рынке.

Спорным остается вопрос, может ли участие в каком бы то ни было юридическом лице быть обязательным.

В целом, по мнению автора, целесообразность введения обязательного членства участников рынка ценных бумаг в саморегулируемой организации представляется довольно оправданной. Это позволит способствовать решению ряда проблем, существующих на данный момент на рынке ценных бумаг:

- укрепление взаимодействия членов саморегулируемой организации - представителей профессионального сообщества с органами государственной власти, Банком России в решении проблемных для отрасли вопросов;

- учет мнения представителей саморегулируемых организаций при подготовке нормативных правовых актов, нормативных актов Банком России;

- создание различных компенсационных фондов (или схем) в целях выплаты компенсации гражданам, пострадавшим от злоупотреблений на рынке ценных бумаг;

- повышение дисциплины соблюдения членами саморегулируемой организации профессиональных правил и стандартов.

Саморегулируемая организация наделяется Положением о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг, утвержденным Постановлением ФКЦБ России от 1 июля 1997 г. № 24, соответствующими обязанностями по контролю саморегулируемой организацией за деятельностью ее членов, в том числе (но не ограничиваясь) по осуществлению контроля за соблюдением ее членами финансовых, организационно-технических, специальных и иных требований, установленных уполномоченным органом, а также саморегулируемой организацией, включая нормативы достаточности их собственных средств, по проверке деятельности своих членов, жалоб и заявлений граждан и юридических лиц, содержащих информацию о нарушении их прав членами саморегулируемой организации.

Отметим, что указанное Положение о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг значительно расширяет круг полномочий саморегулируемых организаций в этой области, наделяя их обязанностями по осуществлению контроля за соблюдением ее членами требований законодательства Россий-

ской Федерации о ценных бумагах, актов уполномоченного органа и внутренних документов самой саморегулируемой организации.

Анализируя функции, переданные саморегулируемым организациям посредством их закрепления в нормативных правовых актах, задачи и характер их деятельности, а также факт предоставления нормативными правовыми актами саморегулируемым организациям возможности применения штрафных и иных санкций к членам-нарушителям, можно сделать вывод о том, что функционирование саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг направлено на частичное замещение государственного регулирования на финансовом рынке, тем самым удовлетворяются публичные интересы.

Законодательство не всегда поспевает за меняющимися социальными и экономическими реалиями, появляются новые формы объединений граждан, обладающих нехарактерными признаками для уже существующей системы. Саморегулируемая организация представляет собой “нетипичное” объединение граждан, формирующееся при участии государства, обладающее нехарактерными для общественного объединения публичными функциями, находящееся внутри сферы регулирования¹³.

Важнейшими шагами в направлении развития рынка ценных бумаг на ближайшую перспективу должны являться совершенствование условий для саморегулирования предпринимательских структур, формирование благодатной почвы для постепенной передачи саморегулируемым организациям ряда государственных функций, подготовка механизма контроля со стороны уполномоченного органа за выполнением саморегулируемых организаций делегированных им полномочий в форме создания специализированных органов при саморегулируемых организациях, осуществляющих подобный контроль.

Следует обеспечить постоянное реагирование общественности, широкой аудитории, осуществляющей оценку эффективности саморегулирования, для чего необходимо проработать соответствующие механизмы общественных опросов, выражения мнений относительно реализации публичных интересов в деятельности той или иной саморегулируемой организации на финансовом рынке.

¹ Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29 дек. 2008 г. № 2043-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 3. Ст. 423.

² Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.] : [с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

³ Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 32.

⁴ О саморегулируемых организациях : федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁵ Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 22.

⁶ Валявина Е.Ю. Развитие законодательства о некоммерческих организациях // Журн. рос. права. 2009. № 1. С. 7.

⁷ Мрясова Ю.Р. Саморегулирование: некоторые проблемы дефиниции // Актуальные проблемы права России и стран СНГ - 2010: материалы XII Междунар. науч.-практ. конф. с элементами научной школы. Челябинск, 2010. Ч. 3: Гражданское и предпринимательское право. Гражданский и Арбитражный процесс. Информационное право (юрид. фак. Южно-Уральского государственного университета, 1 - 2 апр. 2010 г.). С. 179.

⁸ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁹ URL: www.economy.gov.ru.

¹⁰ О рынке ценных бумаг : федер. закон от 22 апр. 1996 г. № 39-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 13. Ст. 1311.

¹² Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации: мода или тенденции // Право и экономика. 2003. № 3. С. 46.

¹³ Романовская О.В. Публичная корпорация: понятие, значение, проблемы и перспективы определения правового статуса // Реформы и право. 2011. № 2. С. 4.