

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ*

Е.И. ОРЛОВА, соискатель Минского института управления

В статье исследуется проблема административно-правовых методов реализации исполнительной власти в области рынка ценных бумаг. Автор приходит к выводу о том, что методы реализации исполнительной власти в этой области не стали еще единой системой; в механизме управляющего воздействия субъекта исполнительной власти на объекты управления преобладают средства прямого воздействия; важным условием совершенствования реализации исполнительной власти в области рынка ценных бумаг является более эффективное применение экономических методов: снижение налога на доходы, полученные от операций с корпоративными ценными бумагами, до уровня налога на прибыль (24%), что позволит несколько уравнивать государственные и корпоративные ценные бумаги и увеличить объем привлекаемых на рынке ценных бумаг инвестиций; закрепление мер по защите конфиденциальной информации законодательством Республики Беларусь, что обеспечит более эффективное правовое регулирование отношений в сфере раскрытия информации участниками рынка ценных бумаг.

Рынок ценных бумаг является одной из областей реализации целей, задач и функций исполнительной власти в финансовой сфере деятельности. Его роль заключается в том, чтобы помочь перемещению капитала к тем, кто имеет потребность в финансировании инвестиционных проектов путем создания вторичного рынка ценных бумаг.

Современный этап развития фондового рынка характеризуется его отставанием от динамики роста внутренней экономики. Так, объем выпускаемых ценных бумаг к объему ВВП составил в 1998 году – 14%, в 2003 году – 36% [1, с.4–6]. В 2006 году он остался на уровне 2003 года. Таким образом, рынок ценных бумаг не в полной мере выполняет свою основную функцию по аккумуляции сбережений и превращению их в инвестиции. Для исправления существующего положения необходимо принимать адекватные меры, искать способы воздействия, совершенствовать правовой механизм реализации целей, задач и функций исполнительной власти в финансовой сфере деятельности в области рынка ценных бумаг. Тем самым наиболее актуальной на сегодняшний день представляется проблема совершенствования методов управления в данной области.

Методы управления в области рынка ценных бумаг исполнительная власть реализует в конкретных формах. Таким образом, между методами и формами управления существует прямая связь. Метод управления находит свое внешнее

выражение в определенной форме. Эту форму по содержанию ученые подразделяют на *правотворческую* и *правоприменительную*. Методы управления подразделяют на *административные* и *экономические* [2, с.242–261].

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или средств внешнеэкономического или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты [3, с.256]. Имеет место прямое предписание, поскольку управляющее воздействие предполагает императивный вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления. Прямое управляющее воздействие является одним из элементов практической реализации исполнительной власти.

Экономические методы характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления [3, с.256]. С их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемых объектов путем воздействия на их материальные интересы. Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение, а косвенно (опосредствованно), то есть через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Однако управляющее воздействие

* Статья поступила в редакцию 18 сентября 2006 года.

составляет содержание и таких средств, что сближает их по конечной цели со средствами прямого (административного) характера.

Методы воздействия субъектов исполнительной власти на объекты управления должны представлять единый процесс использования взаимосвязанных и взаимообусловленных средств осуществления власти. Методы при правильном использовании образуют единую систему способов воздействия, связаны друг с другом.

Прямое, или административное регулирование в области рынка ценных бумаг, как показывают исследования, осуществляется по следующим направлениям:

1) Лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (на основании Декрета Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 года №17 «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановления Совета Министров Республики Беларусь от 20 октября 2003 года №1380 «Об утверждении Положения о лицензировании профессиональной и биржевой деятельности по ценным бумагам»);

2) Установление обязательных требований к порядку эмиссии и регистрации ценных бумаг (на основании постановления Комитета по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь от 12 февраля 2002 года №03/П (в ред. постановлений Комитета по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь от 23 июня 2003 г., от 9 июня 2004 г., от 2 марта 2005 г.) «Об утверждении Положения о порядке эмиссии и регистрации ценных бумаг на территории Республики Беларусь», постановления Совета Министров Республики Беларусь от 13 февраля 2003 года №173 «Об утверждении основных условий выпуска отдельных государственных ценных бумаг Республики Беларусь»);

3) Обеспечение гласности и равной информированности всех участников рынка ценных бумаг (на основании постановления Министерства финансов Республики Беларусь от 12 сентября 2006 года №112 «О регулировании рынка ценных бумаг», постановления Комитета по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь от 16 декабря 2005 г., №10/П «О некоторых вопросах представления отчетности и раскрытия информации участниками рынка ценных бумаг»);

4) Поддержание правопорядка на рынке ценных бумаг.

В целях реализации задач и функций исполнительной власти в области рынка ценных бумаг объективно необходимо административное принуждение. В науке административного права наиболее распространенным является классификация мер административного принуждения на:

меры административного предупреждения;

меры административного пресечения;

меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

меры административной ответственности [2, с.263].

Меры административного предупреждения в области рынка ценных бумаг выражаются, как правило, в виде определенных ограничений и запретов, контрольных и надзорных проверок. К мерам административного пресечения относятся, например, отказ в выдаче лицензии на тот или иной вид деятельности, приостановление ее действия либо аннулирование. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и меры административной ответственности применяются при совершении административного правонарушения.

Необходимо отметить, что меры административного принуждения как способы непосредственного властного воздействия на деятельность участников рынка ценных бумаг путем одностороннего установления прав и обязанностей в области рынка ценных бумаг применяются довольно широко.

Косвенное, или экономическое регулирование осуществляется по следующим направлениям.

1) *Создание эффективной системы налогообложения.*

Эффективная система налогообложения позволяет обеспечить финансовыми ресурсами государство и увеличить объем привлекаемых на рынке ценных бумаг инвестиций предприятиями реального сектора экономики. Однако, в части налогообложения объем привлекаемых на рынке ценных бумаг инвестиций сдерживается отсутствием унификации налогообложения доходов от финансовых инструментов различного типа. Налоговая дискриминация основных инструментов привлечения инвестиций предприятиями реального сектора – акций и корпоративных облигаций – еще не преодолена. Основу современного фондового рынка составляют акции открытых акционерных обществ, которых по состоянию на 1 августа 2004 года насчитывается 1795, из них созданы в процессе приватизации государственной собственности 1492, или 83,1% [1, с.4–6].

Несмотря на удельный вес выпущенных акций в общем объеме эмиссии всех ценных бумаг, их вторичное обращение незначительно. По нашему мнению, большой объем эмиссии (за 2005 г. общий объем эмиссии акций ОАО составил 22088 млрд бел. руб., или 97,9% от общего объема эмиссии) и в то же время практически отсутствие вторичного рынка обусловлено тем, что в свободном обращении находится 5–10% от общего объема выпущенных акций, что не позволяет создать ликвидный рынок акций. Такая ситуация является следствием того, что в собственности государства по состоянию на 1 января 2004 года находилось свыше 82% от общего количества выпущенных в республике акций ОАО. На отчуждение в период безвозмездной приватизации акций, приобретенных гражданами Республики

Беларусь у государства за денежные средства на льготных условиях (по цене на 20% ниже номинальной стоимости) и в обмен на именные приватизационные чеки «Имущество», действует запрет, установленный Декретом Президента Республики Беларусь от 20 марта 1998 года №3 [4]. Но главным фактором, сдерживающим развитие рынка корпоративных ценных бумаг, является высокое налогообложение. Так, Декрет Президента Республики Беларусь от 23 декабря 1999 года №43 (ред. от 21 февраля 2006 г.) «О налогообложении доходов, полученных в отдельных сферах деятельности» устанавливает, что доходы от операций с ценными бумагами облагаются налогом на доходы: полученные страховыми организациями – по ставке 30%; иными организациями по доходам от операций с ценными бумагами – 40%. Документ делает для инвестора более привлекательными государственные ценные бумаги, на суммы доходов от операций с которыми может быть уменьшена налогооблагаемая база.

Разница в налогообложении корпоративных и государственных ценных бумаг оказалась настолько значительной, что после выхода данного Декрета выпуск корпоративных облигаций был осуществлен, например, в феврале 2004 года ОАО «Джем-банк» на сумму, эквивалентную 556 586 долларам США [5]. Обходя по уровню дохода депозиты, депозитные сертификаты и банковские векселя, облигации ОАО «Джем-банк» уже при размещении уступали в доходности государственным ценным бумагам. Так, 13 января 2004 года в ходе аукциона средневзвешенная доходность ГКО 630 (их погашение было установлено на 1 декабря 2004 г.) составила 26,96% годовых.

По нашему мнению, снижение налога на доходы, полученные от операций с корпоративными ценными бумагами, до уровня налога на прибыль (24%) позволит несколько уровнять государственные и корпоративные ценные бумаги. Смягчение, унификация налоговой ставки на процентный доход по государственным и корпоративным облигациям создаст благоприятные условия для инвестиций в реальный сектор экономики.

2) *Ограничение манипулирования ценами.*

Манипулирование ценами является одним из серьезных нарушений на финансовом рынке [6, с.111–114]. Оно исключает справедливость ценообразования, вводит в заблуждение инвесторов относительно реального рыночного спроса и предложения, что приводит к неправильным решениям инвесторов и потере инвестиций. В настоящее время нормативная правовая база, предусматривающая ограничения манипулирования ценами на рынке ценных бумаг, установлена лишь нормой статьи 41 Закона «О ценных бумагах и фондовых биржах», а также постановлением

Комитета по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь от 24 апреля 2003 года «Об утверждении порядка расчетов рыночной цены эмиссионных ценных бумаг, допущенных к обращению на ОАО «Белорусская валютно-фондовая биржа», и установлении предельной границы колебаний рыночной цены».

3) *Установление режима категорий информации ограниченного доступа, сведений, отнесенных к категории конфиденциальной информации.*

С принятием Гражданского кодекса Республики Беларусь 1998 года (далее – ГК) в национальном законодательстве появилось определение коммерческой и служебной тайны. Из числа подзаконных актов, принятых в развитие положений ГК, следует выделить постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 ноября 1992 года №670 «Об утверждении Положения о коммерческой тайне», которое определило дополнительные требования к соответствию информации, составляющей коммерческую тайну. Содержание и объем данной информации, а также порядок ее защиты определяются руководителем субъекта хозяйствования, который доводит их до работников либо лиц, имеющих доступ к таким сведениям. Согласно пункту 10 Положения государственные органы, наделенные контролирующими функциями, имеют право в пределах своей компетенции знакомиться с информацией, составляющей коммерческую тайну субъекта хозяйствования.

Закон Республики Беларусь от 12 марта 1992 года «О ценных бумагах и фондовых биржах» устанавливает требования к использованию конфиденциальной информации. Так, статья 39 определяет запрет лицам, которые в силу своего должностного положения имеют доступ к конфиденциальной информации, осуществлять операции с ее использованием или передавать ее третьим лицам. По нашему мнению, в целом национальное законодательство не в полной мере регламентирует процедуру истребования подобной информации у субъекта хозяйствования и порядок ее последующего использования, что в определенной мере позволяет говорить о нарушении права обладателя коммерческой тайны на ее государственную защиту.

Должностные лица государственных органов несут установленную законодательством ответственность за разглашение информации, составляющей тайну субъекта хозяйствования. Но закон, как правило, не обязывает государственные органы принимать меры к охране сведений, составляющих коммерческую тайну. Также законом не предусмотрена возможность контроля со стороны обладателя коммерческой тайны за обеспечением охраны переданной им в государственные органы информации.

В сложившейся ситуации правовым средством защиты коммерческой тайны со стороны ее

владельца является возможность принесения жалобы на неправомерные действия государственных органов и должностных лиц в вышестоящий орган (вышестоящему лицу), а в случае отказа – в удовлетворении жалобы в суд. Убытки, причиненные субъекту хозяйствования в результате неправомерных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, подлежат возмещению Республикой Беларусь или соответствующей административно-территориальной единицей в порядке, предусмотренном законодательством (ст. 15 ГК).

Административная ответственность лица, разгласившего коммерческую тайну, предусмотрена Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях от 23 апреля 2003 года, статья 22.13 которого предусматривает наложение штрафа в размере от 4 до 20 базовых величин за умышленное разглашение коммерческой тайны или иной охраняемой законом тайны без согласия ее владельца. Однако субъектом административного правонарушения, согласно диспозиции данной статьи, может быть лицо, которому такая информация стала известна в связи с его профессиональной или служебной деятельностью.

Проведенные нами исследования показывают, что действующее законодательство о коммерческой и служебной тайне имеет немало правовых проблем, которые негативно влияют на эффективность правового регулирования отношений в сфере раскрытия информации участниками рынка ценных бумаг. В сложившихся условиях особенно важно национальным законодательством определить конкретные меры по охране конфиденциальной информации. Это можно сделать по аналогии с российским законодательством. В соответствии с федеральным Законом о коммерческой тайне (ст. 10) [7] меры по охране конфиденциальной информации, принимаемые ее обладателем, включают: определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну; ограничение доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, путем установления порядка обращения с этой информацией и контроля за соблюдением такого порядка; учет лиц, получивших доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, и (или) лиц, которым такая информация была предоставлена или передана; регулирование отношений по использованию

информации, составляющей коммерческую тайну, работниками на основании трудовых договоров и контрагентами на основании гражданско-правовых договоров; нанесение на материальные носители (документы), содержащие информацию, составляющую коммерческую тайну, грифа «Коммерческая тайна» с указанием обладателя этой информации. Данная норма, по нашему мнению, может быть воспринята и белорусским законодательством.

Прогнозирование и принятие программ социально-экономического развития.

Указом Президента Республики Беларусь от 12 июня 2006 года №384 утверждена Программа социально-экономического развития на 2006–2010 годы. В рамках реализации ее положений полагаем целесообразным разработать и принять Программу развития фондового рынка Республики Беларусь, которая позволит обеспечить комплексное решение вопросов по систематизации законодательства о ценных бумагах, усилить защиту экономических интересов государства, инвесторов, акционеров и повысить прозрачность фондового рынка, совершенствовать систему государственного регулирования.

Проведенное исследование использования административных и экономических методов управления в области рынка ценных бумаг позволяет сделать следующие выводы:

1) методы реализации исполнительной власти в этой области не стали еще единой системой (в механизме управляющего воздействия субъекта исполнительной власти на объекты управления преобладают средства прямого воздействия);

2) важным условием совершенствования реализации исполнительной власти в области рынка ценных бумаг является более эффективное применение экономических методов:

снижение налога на доходы, полученные от операций с корпоративными ценными бумагами, до уровня налога на прибыль (24%), что позволит несколько уравнивать государственные и корпоративные ценные бумаги и увеличить объем привлекаемых на рынке ценных бумаг инвестиций;

закрепление законодательством Республики Беларусь мер по защите конфиденциальной информации, что позволит обеспечить более эффективное правовое регулирование отношений в сфере раскрытия информации участниками рынка ценных бумаг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гальперин, А. Рынок ценных бумаг Республики Беларусь: состояние и перспективы / А. Гальперин // Банковский вестник. 2004. №31.
2. Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. ред. Л.Л. Попов. М.: ТК Велби, Проспект, 2006.
3. Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А., Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: ЗЕРЦАЛО. 1996.

4. Отчет Комитета по ценным бумагам при Совете Министров Республики за 2005 год // Белорусская валютно-фондовая биржа [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bcse.by>.
5. Проспект эмиссии облигаций открытого акционерного общества "Джем-банк": Утв. Правлением ОАО «Джем-банк», 19 дек. 2003 г., №106 // DJEM bank [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.djem.com/gko/pro.html>.
6. Миркин, Я. Рынок ценных бумаг России: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития / Я. Миркин. М.: Альпина Паблшер, 2002.
7. О коммерческой тайне: Закон Российской Федерации, 29 июля 2004 г., №98-ФЗ: В ред. Федерального закона от 2 февраля 2006 г. №19-ФЗ.

SUMMARY

The problems of the legal mechanism of realizing executive authority in equity market are examined in the article. An important role is given to the management activity methods during the process of the practical realization of executive authority. The problem of classifying administrative legal methods originates from the character of management influence. The influence methods of an executive authority subject on management objects should represent a unified process where interconnected and correlated means of exercising authority are used. The analysis of using managerial and economic methods in equity market is given. The straightforward methods of the managerial influence of an executive authority subject on management objects in equity market prevail. The important condition for their right application is, in author's opinion, the legal foundation of the legally authoritative declarations of will of the subjects of management, i.e. the contents of the legislative and managerial norms which regulate the correlation between executive authority subjects and the objects that are being manages.