

Андреев Д. О.*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ
УЧАСНИКІВ ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ,
ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДЕРЖАВНОЮ КОМІСІЄЮ
З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ**

У статті аналізується зміст, види та роль адміністративно-правових засобів у захисті прав учасників фондового ринку, особлива увага приділяється адміністративно-правовим засобам, що передбачені чинним законодавством України і застосовуються Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, засоби захисту, фондовий ринок, учасники фондового ринку, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Чинне законодавство України надає визначення фондового ринку (ринку цінних паперів) як сукупності учасників фондового ринку та правовідносин між ними щодо розміщення, обігу та обліку цінних паперів і їх похідних. Учасниками фондового ринку виступають: емітенти, інвестори, саморегулювні організації та професійні учасники фондового ринку.

З точки зору теорії економічного розвитку суспільства, розвиток фондового ринку України (далі - ФРУ) багато в чому є запорукою успішного економічного розвитку України та має сприяти успішній інтеграції держави в Європейське співтовариство. Ефективність функціонування інфраструктури ринку цінних паперів:

- впливає на акумуляцію та концентрацію коштів населення і підприємств;
- сприяє залученню вітчизняного й іноземного капіталу в економіку країни;
- сприяє приватизації на її завершальному етапі;
- узгоджує майнові інтереси країни, інституціональних і індивідуальних інвесторів в процесі обігу цінних паперів;
- економить суспільні витрати на обіг фінансових інструментів та поліпшує взаємні розрахунки підприємств;

* аспірант кафедри адміністративного і господарського права ОНУ ім. І.І. Мечникова
© Андреев Д.О., 2007

- сприяє підвищенню ефективності керування підприємством;
- створює умови для інтеграції країни у світову економічну систему завдяки впровадженню загальносвітових принципів і стандартів функціонування ринку цінних паперів.

В таких умовах особливої ролі набувають наукові дослідження засобів впливу держави на підвищення ефективності функціонування інфраструктури ринку цінних паперів в Україні. Серед засобів державного впливу виділяються адміністративно-правові засоби захисту прав учасників фондового ринку України, які лише частково досліджувалися та висвітлювалися в наукових працях Бахраха Д.Н., Білецького В.Т., Добровольської В., Жуковского А.Г., Коломієць Т.О., Комзюка А.Т., Куликова Н.А., Приступко А. та інших видатних вчених.

Тому основною метою написання наукової статті є визначення змісту та форми системи адміністративно-правових засобів захисту прав учасників фондового ринку, що передбачені чинним законодавством України та широко використовуються в правозастосовній сфері.

Щодо сучасного механізму державного регулювання слід зазначити наступне. Ринкові відносини як самодостатні, автоматично діючі – це абстракція XIX сторіччя. “Абсолютна свобода”, “вільна гра” економічних сил, що спрямовується “невидимою рукою” саморегульованої конкуренції притаманна раннім ступеням розвитку товарного виробництва, коли держава лише створює умови для функціонування приватних капіталів.

Для сучасних умов характерним є переплетення ринкових методів регулювання з державними. Зростання економічної ролі держави, її втручання в процес суспільного виробництва модифікували традиційний механізм саморегулювання економіки. Високорозвинена ринкова економіка – це оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву, та цілеспрямованої політики державного регулювання економічними процесами.

Розуміння такої позиції знайшло своє відображення в Указі Президента від 26.03.2001 року № 198/2001 „Про додаткові заходи щодо розвитку фондового ринку” [6]. Так, відповідно до положень зазначеного указу удосконалення системи регулювання ринку цінних паперів в Україні потребує оптимізації державного регулювання фондового ринку, посилення контролю за дотриманням учасниками фондового ринку регулятивних вимог, здійснення заходів, щодо запобігання маніпулюванню ринком, нечесній торговій практиці та порушенню етики професійної діяльності на фондовому ринку.

Економічна політика держави формується свідомо через мережу державних органів, суспільні інститути і підприємницькі організації. Обсяги регулюючих функцій, які виконують держава і ринки, залежать від рівня

розвитку продуктивних сил, політики країни, соціальної структури суспільства та національних особливостей. Ефективність і раціональність функціонування національних економічних систем залежить саме від поділу функцій між державою і суб'єктами господарювання. При цьому, державне регулювання має доповнювати ринкові механізми саморегулювання та самозростання, а не підминювати їх.

У контексті стрімкого розвитку в Україні економічних відносин, кардинальних змін форм і методів державного регулювання ними, активізації ролі фізичних та юридичних осіб у цій сфері й гуманізації заходів державного примусу, в тому числі й адміністративного щодо суб'єктів зазначених відносин, актуалізується потреба визначення змісту та форми системи адміністративно-правових засобів захисту прав учасників фондового ринку.

Ефективна системи захисту має сприяти формуванню стану законності та дисципліни діяльності учасників фондового ринку. Під станом законності та дисципліни розуміється створення таких умов функціонування фондового ринку, за яких забезпечуються рівні можливості для доступу емітентів, інвесторів і посередників на ринок цінних паперів, гарантуються права власності на цінні папери, а учасники ринку цінних паперів безумовно дотримуються вимог актів законодавства.

В періодичній науковій літературі з'являються публікації, які присвячені пошуку галузевого підґрунтя правового регулювання відносин на фондовому ринку України. Так, А. Приступко доводить, що правовідносини на фондовому ринку за своєю природою повинні регулюватися нормами фінансового права України [1]. В своїй статті, вона розкриває поняття об'єкта та суб'єкта правовідношення на фондовому ринку України. Проте, на нашу думку, у зв'язку із декількома причинами, які далі будуть докладно висвітлені, з такою позицією не можна погодитися.

В той же час, А. Приступко вірно зазначає, що недосконалість регулювання відносин на фондовому ринку України пов'язана із браком теоретичних розробок щодо законодавчого забезпечення цього сегменту ринкових відносин.

Також слід відзначити відсутність публікацій та робіт, які б розкривали зміст поняття та форм системи адміністративно-правових заходів захисту прав інвесторів та інших учасників фондового ринку. Більш того, точка зору про те, що тільки шляхом використання в якості основи – засад адміністративного права можна в подальшому розбудовувати систему державного регулювання фондового ринку на даний час не досліджується на належному рівні.

Публікації, в більшості випадків, присвячені окремим повноваженням Держаної комісії з цінних паперів та фондового ринку, що спрямовані на захист прав інвесторів. Не визначається галузеве підґрунтя застосування

відповідних заходів, що передбачені Законами України „Про державне регулювання ринку цінних паперів України” [7] та „Про цінні папери та фондовий ринок” [8]. Відсутній детальний аналіз підзаконної нормативно-правової бази (що переважно формується Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку) щодо механізму захисту прав учасників фондового ринку.

Значна увага приділяється питанню засобів державного регулювання підприємницької діяльності. Як складова нормативно-правового забезпечення підприємництва виділяється адміністративне регулювання. Серед адміністративно-правових засобів регулювання відносин у сфері підприємницької діяльності виділяють наступні: ліцензування та видача дозволів, видача обов'язкових розпоряджень, щодо здійснення певних дій або заборони здійснення дій, застосування заходів примусового характеру (в тому числі заходів юридичної відповідальності), контрольно-наглядова діяльність компетентних суб'єктів.

Наприклад деякі вчені вважають, що адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності можна характеризувати як низку наступних методів: 1) ліцензування, 2) встановлення обов'язкових вимог та умов до провадження конкретних видів підприємницької діяльності, 3) контроль за дотриманням положень законодавства, 4) створення системи захисту прав учасників підприємницьких правовідносин, 5) заборона і припинення протиправної поведінки [2].

На нашу думку, систематизація заходів захисту прав учасників фондового ринку, потребує визначення спільного підґрунтя та загального критерію класифікації.

Спільним підґрунтям повинно виступити адміністративне право, як провідна галузь публічного права України. Особливо актуальними, щодо правовідносин на ринку цінних паперів, виступають розробки та досягнення адміністративного права в сфері застосування державного примусу, як провідного засобу забезпечення стану законності.

Незважаючи на те, що система засобів адміністративного примусу розглядається в більшості випадків, традиційно, через зміст положень КУпАП та Закону України „Про міліцію”, вагомими є напрацювання вчених у галузі адміністративного права щодо визначення критеріїв класифікації та системи адміністративно-правового примусу (Т.О. Коломієць [4, 5], А.Т. Комзюк [3] та ін.).

Проаналізувавши вищенаведені і інші публікації та матеріали, можна зазначити наступне:

по-перше, не вирішеним залишається питання щодо галузевого підґрунтя регулювання правовідносин на фондовому ринку України;

по-друге, відсутній цілісний погляд на систему захисту прав учасників

правовідносин на фондовому ринку України;

по-третє, адміністративно-правовий механізм захисту прав учасників будь-яких правовідносин переважно розглядається через призму застосування державою заходів правового примусу. До того ж серед адміністративно-примусових засобів увага приділяється переважно заходам відповідальності;

по-четверте, система адміністративного примусу розглядається з позиції чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення та законів, що регламентують діяльність правоохоронних органів (Закон України „Про міліцію” та ін.); питання можливості адміністративної відповідальності юридичних осіб остаточно не вирішено.

Отже, створення ефективної системи захисту прав та інтересів інвесторів і держави, яка б відповідала динаміці суспільних відносин на фондовому ринку, потребує систематизації накопиченої нормативно-правової бази, узагальнення практики діяльності компетентних органів, визначення спільного підґрунтя застосування заходів примусового характеру.

Як фундамент, як зазначалося вище, необхідно використовувати категорії адміністративного права, наповнюючи їх новим змістом відповідно до сучасних вимог фондового ринку України.

Переходячи безпосередньо до характеристики адміністративно-правових (позасудових) засобів захисту прав учасників фондового ринку України, що застосовуються Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, слід розпочати з аналізу змісту норм Закону України „Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”.

Зокрема, відповідно до ст. 5 Закону України „Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” [7] державне регулювання ринку цінних паперів здійснюється Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку (далі – Державна комісія). Інші державні органи можуть здійснювати лише контроль за діяльністю учасників ринку цінних паперів в межах наданих їм повноважень.

Відповідно до ст. 2 Закону України „Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” державне регулювання ринку цінних паперів, в тому числі, здійснюється з метою:

- реалізації єдиної державної політики у сфері випуску та обігу цінних паперів та їх похідних;
- забезпечення рівних можливостей для доступу емітентів, інвесторів і посередників на ринок цінних паперів;
- захисту прав учасників фондового ринку.

Безумовно фундаментальним компонентом ефективної системи захисту прав учасників фондового ринку є адміністративно-правові засоби захисту прав учасників ФРУ. Згідно Послання Президента України до Вер-

ховної Ради України „Європейський вибір” на 2002-2011 роки, структурно-інноваційна політика на фондовому ринку не може здійснюватися виключно ринковими інструментами – з ними мають органічно поєднуватися адміністративні методи та механізми [9].

На нашу думку, державні засоби захисту прав учасників правовідносин на ФРУ умовно поділяються на дві великі підгрупи:

1) судові, де ключова роль належить судовим органам різної юрисдикції і процес по захисту порушеного права розпочинається зі звернення потерпілої особи до суду;

2) адміністративні (позасудові), де суб'єктами, вповноваженими на захист прав учасників правовідносин, виступають органи державної виконавчої влади (державного управління), які компетентні ініціювати проведення примусових заходів щодо захисту порушених суб'єктивних прав та заходів, направлених на позитивне регулювання суспільних відносин. Звернення потерпілої особи до державного органу є можливим, однак не обов'язковим. Щодо ФРУ, то діяльність недержавних утворень - саморегулювних організацій, необхідно розглядати як засіб адміністративного захисту, оскільки всі адміністративні повноваження цієї недержавної організації є делегованими Комісією.

У першому випадку, згідно з встановленою підвідомчістю спорів (цивільні, господарські, адміністративні) фізична або юридична особа може звернутися до суду за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів, а також для вжиття передбачених відповідними кодексами заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

У другому випадку, обсяг засобів захисту прав учасників суспільних відносин є значно ширшим, оскільки, окрім примусових заходів реагування на неправомірну поведінку (юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади), він включає великий масив заходів, спрямований на позитивне регулювання правовідносин в суспільстві за допомогою дій, що становлять зміст реєстраційного та дозвільного провадження, провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень, провадження з розгляду пропозицій та заяв. Крім того, для ініціювання процедури застосування відповідного засобу захисту не потрібне звернення громадянина чи юридичної особи. Створення та постійне використання системи контролю та регулювання суспільних відносин, запобігання вчиненню правопорушень, а в разі вчинення неправомірної поведінки – притягнення винних осіб до юридичної відповідальності є основними завданнями органів, що входять до системи виконавчої влади в державі.

Чинне законодавство не надає визначення поняття адміністративно-правових засобів захисту прав учасників фондового ринку та їх системи.

На науково-теоретичному рівні, з метою кращого розуміння предмету зазначеної правової категорії можна надати наступне визначення.

Система адміністративно-правових засобів захисту прав учасників фондового ринку – це система форм та визначених законодавством способів діяльності компетентних органів та установ державної влади, які здійснюються відповідно до закону, і мають на меті:

- запобігання та усунення передумов порушення суб'єктивних прав учасників ФРУ (здійснюється в тому числі за допомогою усунення перешкод на шляху здійснення таких прав);

- припинення протиправної поведінки на ФРУ;

- відновлення порушених прав суб'єктів ФРУ;

- притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Таким чином, можна зробити наступний висновок.

Адміністративно-правові засоби захисту учасників ФРУ знаходять свій прояв в виконавчо-розпорядчій діяльності компетентних органів державної влади (переважно – Державної комісії) та розподіляються на наступні групи:

1. Неюрисдикційні засоби захисту (реєстраційне та дозвоільне провадження, провадження з реалізації контролюючо-наглядових повноважень та з розгляду пропозицій та заяв учасників ФРУ), а саме:

- ліцензування професійної діяльності на ринку цінних паперів, реєстрація та делегування повноважень саморегулювним організаціям;

- здійснення перевірок та ревізій фінансово-господарської діяльності емітентів, професійних учасників та саморегулювних організацій. Фінансовий моніторинг;

- розгляд звернень учасників ринку цінних паперів України;

- призначення державних представників на фондових біржах, у депозитаріях та торговельно-інформаційних системах, як особлива форма контролю.

2. Застосування заходів адміністративного примусу (попередження, припинення, відповідальність, правовідновлювальні заходи, заходи процесуального забезпечення);

3. Окремо слід зазначити діяльність саморегулювних організацій, яка за своєю сутністю не може бути віднесена до жодної із вище перелічених груп, оскільки характеризується як ознаками неюрисдикційних так і юрисдикційних проваджень. Саморегулювні організації як адміністративно-правових засіб захисту – це феномен ринку цінних паперів, який слід розглядати окремо.

Таким чином, застосування адміністративно-правових засобів захисту прав учасників фондового ринку є провідною формою державного регулювання ринку цінних паперів.

Ефективність механізму державного регулювання суспільних відносин проявляється у співвідношенні засобів захисту прав учасників правовідносин, що становлять відповідно зміст юрисдикційного та неюрисдикційного проваджень. Чим менша питома вага застосування заходів адміністративного примусу, тим більш ефективно та досконало працює механізм державного регулювання відповідних правовідносин.

Література

1. Пристукко А. Фондовий ринок як об'єкт регулювання фінансового права // *Фінансове право*. 2004. - № 11. - С. 92 – 94.

2. Добровольська В. Засоби державного регулювання підприємницької діяльності // *Підприємство, господарство, право*. – 2006. - № 2. – С. 89 – 91.

3. Комзюк А.Т. Проблеми систематизації та класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовується міліцією // *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. – 1999. - № 2. – С. 63-69.

4. Коломісць Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу // *Право України*. – 2003. - № 2. – 58-63.

5. Коломісць Т.О. Адміністративний примус в Україні: деякі аспекти генези та пріоритетності доктринального дослідження й нормативної регламентації // *Підприємство, господарство і право*. – 2002. - № 11. – С. 60-62.

6. Указ Президента „Про додаткові заходи щодо розвитку фондового ринку України” від 26 березня 2001 року № 198/2001.

7. Закон України „Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30.10.1996 року № 475/96.

8. Закон України „Про цінні папери та фондовий ринок” від 23.02.2006 р. № 3480-IV.

9. Послання Президента України до Верховної Ради України „Європейський вибір” на 2002-2011 роки.