ISSN 1995-6134

УДК 336.76
Д.О. АНДРЄЄВ, Одеський національний університет ім. І.І. Мечнікова

ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОВАДЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ КОМІСІЇ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ

Ключові слова: *контрольно-наглядові провадження, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку*

У найбільш загальному вигляді сутність контрольно-наглядової діяльності характеризується її цільовою спрямованістю, яка полягає в утриманні піднаглядних об'єктів в існуючому правовому режимі [1, с.152]. Однак, це твердження є надто загальним і може бути використано в якості остаточного висновку оскільки, зазначена функція притаманна всім без виключення заходам адміністративного примусу.

Контрольно-наглядова діяльність досліджувалась у працях О.В. Баклана, В.М. Гаращука, Г.М. Остаповича, В.С. Шестака та багатьох інших вчених. Але особливостям контрольно-наглядової діяльності Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (надалі - Комісія) в юридичній літературі приділялось і приділяється мало уваги. Тому метою даної статті є встановлення правової природи, мети, функцій і форм контрольно-наглядової діяльності Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Її новизна полягає в тому, в статті вперше визначено поняття контрольно-наглядових проваджень Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку та їх місце в системі заходів адміністративно-правового примусу. Крім тогою, в даній роботі наведено детальну класифікацію контрольно-наглядових проваджень Комісії. Повноваження Комісії щодо здійснення контролю і нагляду на ринку цінних паперів закріплені в багатьох Законах та підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих Комісією, в той же час систематизація законодавства, що регламентує контрольно-наглядову діяльність на ринку цінних паперів, вперше наводиться нами. Науково-теоретичні розробки, що містяться в статті, мають неабияке значення для удосконалення контрольно-наглядової діяльності на ринку цінних паперів.

Контроль та контрольну діяльність держави можна розглядати з декількох позицій: по-перше, як особливу функцію державного управління, по-друге, як сукупність проваджень, що становлять зміст адміністративно-правового примусу.

Розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління і засіб забезпечення законності в державному управлінні, В.М. Гаращук зазначає, що в змісті правової категорії контроль, окрім "перевірки" або "нагляду з метою перевірки", випливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, - протидія чомусь небажаному. На його думку, буде більш правильним слово "контроль" тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь. Крім того, він зазначає, що важливо також звернути увагу й на таку його функцію, як надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті [2, с.8]. Таким чином, В.М. Гарашук розташовує завдання, що виконуються за допомогою контрольних проваджень, в такому порядку: а) встановлення відповідності/невідповідності стану речей нормі; б) в разі відхилення від норми, що призвело до правопорушення, – виявлення та фіксація правопорушень; в) при встановленні лише передумов вчинення правопорушення - попередження правопорушень шляхом їх усунення; г) допомога підконтрольній структурі у приведенні стану речей у відповідність нормі.

ISSN 1995-6134

Також розкриває поняття і призначення контролю, як особливої функції державного управління, О.В. Баклан Він, зокрема, зазначає, що контроль і нагляд є особливою функцією держави та однією із найважливіших ланок системи управління в цілому. Загальна мета контролю і нагляду полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, зіставляти відповідність цього стану наміченим цілям, і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкту до належного стану. Його функція найчастіше полягає у збереженні на керованому об'єкті встановленого державного порядку, не передбачаючи участі в його зміні чи санкціонування зміни [1, с.7, 14]. Виходячи із запропонованого змісту контрольної діяльності держави, можна зазначити, що вона покликана: накопичувати інформацію про об'єкт контролю, і, як наслідок, перевіряти діяльність об'єкту контролю на відповідність/невідповідність встановленим нормам, стандартам, приписам тощо. На думку О.В. Баклан, контроль в більшості випадків не передбачає участі в зміні стану речей на об'єкті чи санкціонування відповідних змін.

Ближче до визначення сутності контролю, як спеціальних проваджень, підходить В.С. Шестак Він визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення її відповідності/невідповідності тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [3, с.21]. Вірність розставлених акцентів полягає, передусім, у тому, що контрольні провадження безпосередньо не містять в своїй структурі заходів реагування чи впливу, проте лише припускають їх застосування. "Основне призначення державного контролю – виявлення невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування", – зазначає В.С. Шестак [3, с.173].

Щодо контролю на ринку цінних паперів слід зазначити наступне. Відповідно до положень Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів України" провідним органом державного регулювання ринку цінних паперів є Комісія, на яку, зокрема, покладено здійснення державної політики щодо контролю за:

- достовірністю і розкриттям інформації, що надається учасниками ринку цінних паперів;
- випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України;
- поліграфічною базою з випуску цінних паперів тощо.

В той же час можна зазначити, що Комісія має здійснювати функцію усестороннього та постійного контролю за дотриманням вимог законодавства про цінні папери всіма учасниками ринку цінних паперів. Зокрема, відповідно до ч.13 ст.6 Закону Комісія не тільки розробляє і затверджує з питань, що належать до її компетенції, акти законодавства, обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринку цінних паперів, їх об'єднаннями, однак і контролює їх виконання [4].

Отже, *контроль на ринку цінних паперів* (здійснення якого, передусім, покладено на Комісію) *є особливою функцією держави та однією з найважливіших ланок системи управління ринком цінних паперів, яка полягає у постійному спостереженні за діяльністю учасників ринку цінних паперів.* Мета контролю і нагляду на ринку цінних паперів полягає в тому, щоб виявляти стан справ із дотриманням учасниками ринку норм спеціального законодавства, зіставляти відповідність цього стану наміченим цілям державного регулювання, і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного суб'єкту до належ-

ISSN 1995-6134

ного стану, а саме: заходи попередження та припинення правопорушень. Отже, кінцевою метою державного контролю за правовідносинами на ринку цінних паперів є виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-якого учасника ринку цінних паперів.

Погоджуючись із позицією Г.М. Остапович щодо визначення поняття об'єкту та предмету державного контролю на ринку цінних паперів, слід зазначити, що об'єктом контролю на ринку цінних паперів є діяльність учасників ринку цінних паперів, результати їх дій (операцій), а предметом контролю - показники, що характеризують той чи інший аспект діяльності чи стану підконтрольного суб'єкта [5, с.20, 58]. Підконтрольними суб'єктами можуть бути лише учасники ринку цінних паперів.

Зміст контрольної діяльності Комісії на ринку цінних паперів найкраще розкривається завдяки визначення форм такої діяльності, які ґрунтуються на відповідних повноваженнях Комісії. Законодавством про цінні папери Комісія наділена широким колом повноважень щодо контролю та нагляду за ринком. Зокрема, *контроль за додержанням вимог законодавства* про цінні папери емітентами та саморегулівними організаціями, а також контроль за додержанням суб'єктами професійної діяльності на ринку цінних паперів (ліцензіатами) Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів, здійснюється Комісією (її центральним апаратом та територіальними органами) *шляхом проведення самостійно чи разом з іншими відповідними органами планових і позапланових перевірок* [6, п.1.2; 7, п.1.2].

Окрім проведення перевірок учасників ринку цінних паперів [4, п.9 ст.8], Комісія також має наступні контрольно-наглядові повноваження: 1) вилучати на строк до трьох робочих днів документи, що підтверджують факти порушення актів законодавства про цінні папери [4, п.21 ст.8]; 2) витребовувати у учасників ринку цінних паперів необхідні для перевірки документи та інформацію [4, п.10 ст.8]; 3) призначати представників Комісії для контролю за реєстрацією акціонерів для участі у загальних зборах акціонерних товариств [8, ст.41]; 4) призначати державних представників на фондовій біржі, у депозитарії та торговельно-інформаційній системі.

Основною, на нашу думку, формою контролю на фондовому ринку є *проведення Комісією планових/позапланових перевірок* діяльності учасників ринку цінних паперів на предмет дотримання вимог чинного законодавства про цінні папери. Позапланові перевірки можуть проводитися у разі надходження до Комісії: 1) заяви (повідомлення) в письмовій формі про порушення учасником фондового ринку законодавства про цінні папери; 2) рішень, наказів, ухвал судів, постанов слідчих про проведення відповідної перевірки [6, п.п.2.1, 2.2; 7, п.п.2.1, 2.2]. За результатами перевірки робоча група складає акт перевірки, який підписує керівник та члени робочої групи. В акті перевірки, зокрема, фіксуються виявлені порушення законодавства про цінні папери. На підставі даних, отриманих в ході планової/позапланової перевірки, уповноваженою особою Комісії у відношенні особи, діяльність якої перевірялася, може бути порушена справа про правопорушення та/або винесено розпорядження про усунення порушень вимог законодавства про цінні папери.

Під час проведення перевірок учасників ринку цінних паперів Комісія має право вилучати на строк до трьох робочих днів документи, що підтверджують факти порушення актів законодавства про цінні папери [4, п.21 ст.8]. Це вилучення проводиться з обов'язковим складанням протоколу. Деякі вчені класифікують відповідні повноваження державних органів як заходи процесуального забезпечення встановлення факту та складу правопорушення.

Формою дистанційного контролю є *витребування у учасників ринку цінних паперів, необхідних документів та інформації.*

ISSN 1995-6134

На практиці відповідна вимога оформлюється листом-запитом Комісії (територіального управління Комісії) щодо надання документів та інформації, який направляється на адресу емітента чи професійного учасника. Граничний строк надання інформації та завірених копій документів встановлюється Комісією (територіальним управлінням Комісії) у листі. Право Комісії на отримання інформації та документів від учасників фондового ринку, а також обов'язок учасників ринку надавати відповідні документи та інформацію підкріплюється силою адміністративного примусу.

Специфічною формою контролю за діяльністю акціонерних товариств є *призначення представників Комісії для контролю за реєстрацією акціонерів для участі у загальних зборах* акціонерних товариств. Важливого значення для попередження порушення прав акціонерів набуває той факт, що під час проведення контролю представниками Комісії перевіряється відповідність реєстру акціонерів (зведеного облікового реєстру цінних паперів), наданого для реєстрації акціонерів, встановленим вимогам законодавства щодо ведення реєстру власників іменних цінних паперів, а також відповідність документів, які підтверджують право участі акціонерів або їх представників у загальних зборах, вимогам чинного законодавства та правомірність відмови у реєстрації акціонера для участі у загальних зборах [9, п.п.3.10, 3.12].

Важливим заходом нагляду за дотриманням депозитаріями та фондовими біржами прав інвесторів *є призначення державних представників* для контролю за діяльністю таких учасників ринку цінних паперів як фондові біржі, депозитарії та торговельно-інформаційні системи. Чинним Положенням про державних представників на фондових біржах, у депозитаріях та торговельно-інформаційних системах встановлено, що державний представник на фондовій біржі, у депозитарії та торговельно-інформаційній системі призначається рішеннями Комісії та здійснює контроль від імені держави за додержанням положень статуту і правил фондових бірж, депозитаріїв та торговельно-інформаційних систем [10, п.1,2].

З метою здійснення всебічного контролю за діяльністю зазначених учасників фондового ринку державний представник наділений широким колом повноважень щодо участі у роботі підконтрольного суб'єкту та отримання від нього необхідної для здійснення контролю інформації. Так, державний представник має право: бути присутнім на загальних зборах (конференціях тощо) акціонерів (учасників) організатора торгівлі та депозитарію, біржових аукціонах (торговельних сесіях), брати участь у роботі ради та інших органів управління організатора торгівлі та депозитарію. Крім того, він має право отримувати від підконтрольного суб'єкту: інформацію, що має пряме відношення до діяльності членів та (або) учасників організатора торгівлі та депозитарію, брокерів (трейдерів, уповноважених осіб), працівників комітетів (комісій, секцій); інформацію про діяльність з надання послуг із зберігання цінних паперів, обліку прав власності на цінні папери та обслуговування угод з цінними паперами, а також інформацію про емітентів, цінні папери яких уведені до продажу та обслуговуються організатором торгівлі чи зберігаються, обліковуються у депозитарії [10, п.3.2].

Крім того, захист прав інвесторів у цінні папери значним чином пов'язаний із завданням держави щодо всебічного, кваліфікованого та своєчасного *розгляду звернень інвесторів* з метою перевірки порушених у їх зверненнях питань. Розгляд звернень інвесторів здійснюється із дотриманням вимог Закону України "Про розгляд звернень громадян".

При цьому *контроль проявляється у наступних формах:* проведення планових/позапланових перевірок; направлення письмових запитів (вимог про надання документів); вилучення на термін до трьох днів документів, які підтверджують факти

ISSN 1995-6134

порушення вимог законодавства про цінні папери; направлення державних представників для контролю за реєстрацією акціонерів для участі у загальних зборах акціонерних товариств. *До наглядових проваджень відноситься:* призначення державних представників для контролю за діяльністю професійних учасників ринку: фондових бірж, депозитаріїв та торговельно-інформаційних систем; розгляд звернень учасників ринку цінних паперів.

Слід наголосити, що контроль і нагляд за ринком цінних паперів, що здійснюється Комісією, є комплексним явищем та виконує декілька функцій: превентивну, інформаційну, виховну, правовідновлювальну (компенсаційну); однак, виховна, інформаційна, правовідновлювальна функції контрольно-наглядових проваджень не можуть слугувати класифікаційним критерієм, оскільки фундаментальною метою контрольно-наглядових проваджень є здійснення превентивного впливу на суспільні відносини, що головним чином досягається завдяки створенню у суспільстві атмосфери "контрольованості" всіх процесів з боку держави. Наприклад, неминучість проведення перевірки діяльності емітента чи професійного учасника ринку цінних паперів змушує останніх дотримуватися положень нормативно-правових актів законодавства про цінні папери, аби в подальшому уникнути неминучої відповідальності.

Таким чином, *за своєю правовою природою контрольно-наглядові провадження Комісії відносяться до адміністративно-правових засобів попередження правопорушень на ринку цінних паперів* і мають на меті: по-перше, здійснення превентивного впливу на правовідносини на фондовому ринку; по-друге, отримання інформації (даних) про фактичний стан підконтрольного суб'єкта (емітентів, професійних учасників ринку цінних паперів), даних щодо виконання ним вимог нормативно-правових актів і управлінських рішень Комісії, виявлення правопорушень на ринку цінних паперів; по-третє, надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; по-четверте, припинення порушення вимог законодавства про цінні папери (в разі доброї волі суб'єкту перевірки).

Контрольно-наглядові провадження на ринку цінних паперів, як процес, має в своїй структурі дві основні складові. Він завжди розпочинається зі спостереження за об'єктом контролю і накопиченням інформації (даних) про предмет перевірки, і продовжується аналітичною діяльністю, що має на меті встановити відповідність/невідповідність стану речей нормі, правилу, стандарту тощо, закріпивши це у вигляді висновку. Зазвичай, зібрана інформація і висновок, зроблений за результатом перевірки, закріплюються у вигляді письмового акту перевірки (контролю, ревізії тощо) або іншого процесуального документу (протоколу).

На підставі виконаного в статті аналізу можна зробити наступні висновки.

По-перше, до системи контрольно-наглядових проваджень Комісії входять наступні, відносно самостійні провадження щодо: проведення перевірок; вилучення на строк до трьох робочих днів документів; витребування інформації та документів; направлення представників для контролю за реєстрацією акціонерів; призначення та діяльність державних представників. Крім того, до контрольно-наглядових проваджень слід віднести розгляд скарг учасників ринку цінних паперів.

По-друге, до основних ознак контролю і нагляду, що здійснюються Комісією на ринку цінних паперів і є заходами адміністративного примусу, слід віднести наступні:

- здійснюється компетентним посадовими (уповноваженими) особами Комісії на підставі та в порядку, передбаченому нормами законодавства про цінні папери. Наприклад, порядок та підстави проведення перевірок учасників фондового ринку закріплені Комісією у наступних нормативно-правових актах: 1) щодо перевірок емітентів

ISSN 1995-6134

– Правилами проведення перевірок діяльності емітентів та саморегулівних організацій на ринку цінних паперів [6]; 2) щодо перевірок професійних учасників ринку – Порядком контролю за дотриманням Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів [7]; щодо саморегулівних організацій - Правилами проведення перевірок діяльності емітентів та саморегулівних організацій на ринку цінних паперів [6] та Положенням про діяльність саморегулівної організації професійних учасників ринку цінних паперів [11];

- застосовується тільки по відношенню до суб'єкта, який організаційно не підпорядкований Комісії як органу державної влади, а саме: учасників ринку цінних паперів;

- поєднується із безпосереднім втручанням в діяльність об'єкту контролю учасника ринку цінних паперів (окрім, розгляду звернень громадян). Так, керівник та члени робочої групи при проведенні перевірки мають право: безперешкодно входити за службовим посвідченням до підприємств – учасників фондового ринку; мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки; вимагати для перевірки необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень тощо [6, п.3.1; 7, п.3.1];

- забезпечується заходами державного примусу, зокрема, за невиконання вмотивованих вимог уповноваженої особи Комісії передбачена адміністративна відповідальність об'єктів контролю - юридичних осіб та їх посадових осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баклан О.В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці: Навчальний посібник. – Київ: Поліпром, 2003. –168 с.

2. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному правлінні: Навчальний посібник. –Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. –55 с.

3. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Монографія. -Харків: Держ. спеціалізоване вид-во "Основа", 2003. -208 с.

4. Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30.10.1996 р., № 448/96-ВР // ВВР України. –1996. -№ 51. –Ст.292 (із змінами і доповненнями).

5. Остапович Г.М. Державний контроль на ринку цінних паперів: Дис… канд. юрид. наук: 12.00.07 /Київськ. нац. торг.-екон. ун-т. -Київ, 2006. -206 с.

6. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Про затвердження Правил проведення перевірок діяльності емітентів та саморегулівних організацій на ринку цінних паперів" від 8.07.2003 р., № 302 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.

7. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Про порядок контролю за дотриманням Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів" від 17.04.2003 року № 162.

8. Закон України "Про господарські товариства" від 19.09.1991 р., № 1576-XII // ВВР України. -1991. -№ 49. –Ст.682.

9. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Положення про проведення контролю за реєстрацією акціонерів для участі у загальних зборах акціонерних товариств» від 23.12.1998 р., № 199 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.

10. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Про здійснення державного контролю за діяльністю фондових бірж, депозитаріїв та торговельно-інформаційних систем" від 08.05.2001 р., № 144 199 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.

11. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Положення про діяльність саморегулівної організації

ISSN 1995-6134

професійних учасників ринку цінних паперів» від 18.03.2002 р., № 107 (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.

Андрєєв Д.О. Щодо питання правової природи контрольно-наглядових проваджень Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку // Форум права. -2007. -№ 3. – С.15-21 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07adotfr.pdf

Встановлена правова природа, мета, функції і форми контрольно-наглядової діяльності Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Зокрема, визначено поняття контрольно-наглядових проваджень Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку та їх місце в системі заходів адміністративно-правового примусу; наведено детальну класифікацію контрольно-наглядових проваджень Комісії.

***

Андреев Д.А. К вопросу правовой природы контрольно-надзорных производств Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку

Установлена правовая природа, цель, функции и формы контрольно-надзорной деятельности Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку. В частности, определено понятие контрольно-надзорных производств Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку и их место в системе мероприятий административно-правового принуждения; приведена детальная классификация контрольно-надзорных производств Комиссии.

***

Andreev D.A. To a question of a legal nature check-supervising procedure of the State commission under securities and the share market

The legal nature, the purpose, functions and forms of control-supervising activity of the State commission under securities and the share market is established. In particular, the concept of control-supervising manufactures of the State commission under securities and the share market and their place in system of actions of administrative-legal compulsion is determined; detailed classification of control-supervising manufactures of the Commission is given.

Форум пра