

УДК 336.762

О.Ю. МИНЮК, канд. юрид. наук, Національний університет державної податкової служби України

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ БІРЖОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: адміністративні правопорушення, санкції, адміністративна відповідальність, удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, біржова діяльність

Перехід економіки України до ринкових відносин вказує на необхідність комплексного реформування адміністративно-правового регулювання у системі біржових відносин. Важливим і необхідним з огляду на це є удосконалення адміністративно-правової відповідальності у сфері біржової торгівлі, яка потребує широкого спектра знань, розуміння глибоких економіко-правових закономірностей змісту біржової діяльності.

Основою дослідження адміністративно-правової відповідальності у даній сфері стали праці таких вітчизняних вчених як: В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценка та інші. Однак з поглибленням глобалізаційних процесів у всьому світі та й в Україні адміністративно-правова відповідальність у сфері біржової діяльності потребує свого подальшого дослідження та вдосконалення.

Зважаючи на те, що в правовому регулюванні біржової діяльності мають проблеми, що перешкоджають належному функціонуванню бірж в Україні, метою статті є аналіз сучасного стану та перспектив удосконалення

адміністративно-правової відповідальності у сфері біржової діяльності. Її новизна полягає у пропозиціях щодо удосконалення застосування адміністративної відповідальності при функціонуванні товарних і валютних бірж; та систематизації законодавства, яке врегулює адміністративну відповідальність за правопорушення, у даній сфері.

Основним джерелом права, де закріплена більшість складів адміністративних правопорушень, є КУпАП. Зокрема, Глава 12 зазначеного нормативно-правового акта визначає перелік діянь, за які наступає адміністративна відповідальність, зокрема: розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів (ст.163); приховування інформації про діяльність емітента (ст.163-5); ненадання документів, що підтверджують право власності на цінні папери (ст.163-6); діяльність на фондовому ринку без ліцензії (ст.163-7); маніпулювання цінами під час здійснення операцій з цінними паперами (ст.163-8); незаконне використання інсайдерської інформації (ст.163-9); порушення порядку прийняття рішення про передачу ведення реєстру власників іменних цінних паперів або порядку передачі ведення реєстру власників іменних цінних паперів (ст.163-10); порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку (ст.163-11); ухилення від виконання або несвоєчасне виконання законних вимог Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку або її уповноважених осіб (ст.188-30) [1, с.113–120].

Слід звернути увагу, що серед перелічених вище складів адміністративних правопорушень об'єктами в загальній більшості є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані з організованим обігом цінними паперами у рамках функціонування біржової діяльності (зокрема – ведення реєстру власників іменних цінних паперів; розкриття інформації на фондовому ринку; здійснення операцій з цінними паперами та ін.). Можливість здійснювати таку діяльність є характерною лише для фондових та універсальних бірж.

Додає обґрунтованості даному тверджен-

ню те, що за даними Державного комітету статистики України, станом на 01.01.2010 р. в Україні було зареєстровано 531 біржу. Зокрема, товарних і товарно-сировинних – 341, агропромислових – 25, інших – 38. Можливість здійснювати операції з цінними паперами надано 21 фондовій біржі (в тому числі їх філіям), а також 106 універсальним [2].

Як бачимо, лише приблизно третя частина з усіх зареєстрованих біржових установ падає під безпосередній вплив положень КУпАП у даній сфері.

Доречно наголосити, що центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері адміністративної відповідальності щодо правопорушень під час діяльності фондових бірж є Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Її статус детально визначений у Положенні про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, що затверджене Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо вдосконалення діяльності Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку» від 25.09.2002 р. № 861/2002 [3].

Серед основних завдань даного органу окремо виділене здійснення державного регулювання та контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, а також додержання вимог законодавства у цій сфері.

Отже, Комісія наділена правом:

- виносити в разі порушення законодавства про цінні папери, її власних нормативних актів попередження, зупиняти на строк до одного року розміщення (продаж) та обіг цінних паперів того чи іншого емітента, дію виданих нею спеціальних дозволів (ліцензій), анулювати дію таких дозволів (ліцензій);

- зупиняти в разі виявлення ознак правопорушення у вигляді випуску в обіг або розміщення не зареєстрованих відповідно до чинного законодавства цінних паперів чи діяльності на ринку цінних паперів (надалі РЦП) без спеціального дозволу (ліцензії) всі операції по банківських рахунках відповідної юридичної особи до виконання або скасування в

судовому порядку рішення про накладення штрафу, за винятком сплати державного мита з заяв і скарг, що подаються до суду;

- у разі порушення фондовою біржею законодавства про цінні папери, статуту та правил фондової біржі зупиняти торгівлю на ній до усунення таких порушень;

- здійснювати контроль за достовірністю інформації, що надається емітентами та особами, які здійснюють професійну діяльність на РЦП, та її відповідність встановленим стандартам;

- надсилати емітентам, особам, які здійснюють професійну діяльність на РЦП, фондовим біржам та саморегульованим організаціям (надалі – СРО) обов'язкові до виконання розпорядження про усунення порушень вимог законодавства про цінні папери та вимагати надання необхідних документів відповідно до чинного законодавства;

- накладати на осіб, винних у порушенні вимог законодавства про цінні папери, адміністративні стягнення, а також штрафні та інші санкції аж до анулювання дозволів на здійснення професійної діяльності на РЦП;

- порушувати з метою захисту інтересів інвесторів та громадян питання про звільнення з посад керівників фондових бірж та інших установ інфраструктури фондового ринку у випадку недодержання ними чинного законодавства України;

Ще одним нормативно-правовим актом, норми якого регулюють інститут адміністративної відповідальності у сфері функціонування фондових бірж є Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», що також наділяє Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України широкими повноваженнями.

Крім того, вартими уваги є й положення ст.11 аналізованого Закону, що містять склади адміністративних правопорушень, більшість з яких також зазначена в КУпАП: розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску в установленому законом порядку (п.1); здійснення діяльності на РЦП без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом пе-

редбачено одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення такої діяльності (п.2); ненадання інвестору в цінні папери (у тому числі акціонеру) на його письмовий запит інформації про діяльність емітента в межах, передбачених законом, або надання йому недостовірної інформації (п.3); несвоєчасне надання інформації інвесторам в цінні папери на їх письмовий запит (п.4); не опублікування, опублікування не в повному обсязі інформації та/або опублікування недостовірної інформації (п.5); нерозміщення, розміщення не в повному обсязі інформації та/або розміщення недостовірної інформації у загальнодоступній інформаційній базі даних Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку про РЦП (п.6); неподання, подання не в повному обсязі інформації та/або подання недостовірної інформації до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (п.7); невиконання або несвоєчасне виконання рішень Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку або розпоряджень, постанов або рішень уповноважених осіб Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо усунення порушень законодавства на РЦП (п.8); порушення емітентом чи професійним учасником РЦП порядку ведення системи реєстру власників іменних цінних паперів, що призвело до втрати системи реєстру (її частини), а також ухилення від внесення змін або внесення завідомо недостовірних змін до системи реєстру або до системи депозитарного обліку (п.9); порушення емітентом порядку прийняття рішення про передачу ведення реєстру власників іменних цінних паперів та/або порядку передачі ведення реєстру власників іменних цінних паперів (п.10); маніпулювання цінами під час здійснення операцій з цінними паперами (п.11); незаконне використання інсайдерської інформації (п.12).

Якщо наводити узагальнений перелік санкцій, що застосовуються за адміністративні правопорушення у сфері функціонування фондових бірж, то варто виокремити штраф (застосовується за більшість зазначених пору-

шень), попередження, зупинення або анулювання ліцензії на право провадження професійної діяльності на фондовому ринку, а також анулювання свідоцтва про реєстрацію об'єднання як саморегулювальної організації фондового ринку [4].

Зауважимо, що статистика з даного приводу свідчить, що штрафи у цій сфері застосовуються найчастіше [5].

Розглядаючи сучасний стан та перспективи вдосконалення заходів адміністративно-правової відповідальності у сфері біржової діяльності варто звернути увагу також і на Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджені, рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 11.12.2007 р. № 2272 [6].

Ці Правила визначають порядок та строки розгляду Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку (далі – Комісія) справ про порушення громадянами, посадовими особами та юридичними особами вимог законодавства на РЦП.

У даному акті містяться норми як матеріально-, так і процесуально-правового характеру, що дає можливість більш ефективно застосовувати адміністративну відповідальність в аналізованій нами сфері. Зокрема, встановлюється перелік уповноважених осіб, які розглядають справи про правопорушення, їх повноваження, врегульовані суспільні відносини щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення в даній сфері; порушення справи про правопорушення щодо громадян чи посадових осіб; строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення; постанови за справою про адміністративне правопорушення; оскарження постанови у справах про правопорушення щодо юридичних осіб, громадян чи посадових осіб; перегляду постанови про накладення санкції за правопорушення на РЦП щодо юридичної особи за ново виявленими обставинами; санкцій, які застосовуються за пра-

вопорушення на РЦП, а також виконання постанов про накладення санкцій за правопорушення на РЦП [6].

Як бачимо, адміністративно-правова відповідальність у сфері функціонування фондових бірж є врегульованою на достатньому рівні. Це стосується як матеріально-правового, так і процесуально-правового аспекту, що підтверджується наведеними вище даними.

Разом із тим, цього не можна стверджувати стосовно інших біржових установ: товарних, валютних бірж, а також бірж праці.

Основним нормативним актом, що врегулює діяльність товарних бірж в Україні, є Закон України «Про товарну біржу», що визначає правові умови створення та діяльності товарних бірж на території України. У цьому Законі відсутні положення щодо адміністративної відповідальності в процесі функціонування даної біржі. Попри це, вартим уваги є положення статті 17, яка визначає Правила біржової торгівлі основним документом, що регламентує порядок здійснення біржових операцій, ведення біржової торгівлі та розв'язання спорів з цих питань. До обов'язкових елементів даного акта Закон відносить положення щодо відповідальності учасників та працівників біржі за невиконання або неналежне виконання правил біржової торгівлі [7].

Для прикладу проаналізуємо Правила біржової торгівлі, що застосовуються при діяльності товарної біржі «Поліська». Зокрема, за порушення цих Правил до учасників торгів можуть застосовуватись санкції у випадках:

- а) надання документів, що містять недостовірну інформацію;
- б) перешкоджання веденню торгів;
- в) неявки на торги учасника, що подав заявку;
- г) не оплати укладених біржових контрактів (договорів купівлі-продажу).

До учасників торгів можуть застосовуватись такі санкції:

- попередження про неналежну поведінку;
- випровадження із залу торгів з одночасним зняттям заявки з торгів;
- позбавлення права участі в торгах протя-

гом певного часу;

- відмова в реєстрації на дані торги;
- штраф [8];

Отже, серед зазначених складів правопорушень наявні не лише адміністративні, але й цивільно-правові, що значним чином ускладнює належне застосування заходів адміністративно-правової відповідальності. Перелік санкцій майже повністю відтворює аналогічний у випадку фондових бірж, проте нормативно-визначеного переліку таких санкцій немає, що негативним чином відображається на ефективності застосування заходів адміністративної відповідальності у даній сфері.

Характеризуючи реалізацію адміністративно-правової відповідальності під час здійснення біржової діяльності валютними біржами, слід зауважити про наявність певних положень в КУпАП, зокрема, передбачені відповідні склади правопорушень: порушення порядку проведення розрахунків (ст.155-1), порушення правил про валютні операції (ст.162), порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку (ст.166-5); а також порушення законодавства з фінансових питань (ст.164-2).

Повноваження НБУ в цій сфері закріплені в Законі України «Про Національний банк України» [9], і полягають в застосовуванні заходів відповідальності до банків, юридичних та фізичних осіб (резидентів та нерезидентів) за порушення правил валютного регулювання і валютного контролю.

Адміністративна відповідальність у процесі функціонування валютних бірж є достатньо врегульованою низкою нормативних актів. Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» [10], встановлює перелік відповідних правопорушень адміністративно-правового характеру:

- здійснення операцій з валютними цінностями без одержання ліцензії НБУ;
- торгівлю іноземною валютою без одержання ліцензії НБУ та (або) з порушенням

порядку й умов торгівлі валютними цінностями на міжбанківському валютному ринку України;

- невиконання обов'язку щодо здійснення контролю за валютними операціями, що проводяться через устанovu

- несвоєчасне подання, приховування або перекручення звітності про валютні операції.

Додатковий перелік правопорушень також вказаний в Постанові НБУ «Про затвердження Положення про валютний контроль», зокрема:

- нездійснення функцій агента валютного контролю в частині запобігання проведенню резидентами і нерезидентами через ці установи незаконних валютних операцій;

- нездійснення функцій агента валютного контролю в частині інформування відповідних державних органів про порушення резидентами і нерезидентами законодавства, пов'язаного з проведенням ними валютних операцій [11].

Як санкції за адміністративні правопорушення валютними біржами передбачено найчастіше штраф, але також можливим є позбавлення ліцензії на право здійснення валютних операцій.

Таким чином, на основі аналізу матеріалів нормативно-правового, наукового та статистичного характеру, присвячених адміністративній відповідальності у сфері біржової діяльності, можна зробити висновок про наявність наступних проблем, які своїм існуванням перешкоджають належному функціонуванню біржової діяльності в Україні:

- серед переважної більшості наведених у цьому підрозділі складів адміністративних правопорушень об'єктами є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані з організованим обігом цінними паперами у рамках функціонування біржової діяльності. Попри це, можливість здійснювати таку діяльність є характерною лише для фондових та універсальних бірж. Статистика стверджує, що лише приблизно третя частина з усіх зареєстрованих біржових установ підпадає під безпосередній вплив положень КУпАП у даній сфері. Саме тому виникає питання щодо ефективно-

сті застосування адміністративної відповідальності при функціонуванні інших біржових інституцій, зокрема товарних та валютних бірж;

- перелік адміністративних правопорушень, що можуть вчинятися суб'єктами біржової діяльності, міститься у значній кількості законів та підзаконних актів, які видані різними органами державної влади та управління. При цьому, в деяких випадках певні склади повторюються по 3 рази в різних актах, що не є ознакою ефективності правового регулювання даної сфери суспільних відносин. Вважаємо, що біржова діяльність, а відповідно – і правопорушення, що вчиняються при її здійсненні, є досить монолітним та неподільним поняттям. Це, у свою чергу, вимагає систематизації законодавства, що врегулює адміністративну відповідальність за правопорушення, які вчиняються у сфері біржової діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. П. Погрібний та ін. – К. : Алерта, КНТ; ЦУЛ, 2010. – 684 с.
2. Оптова і біржова торгівля в Україні : стат. зб. / Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо вдосконалення діяльності Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку» : від 25.09.2002 р., № 861/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1854.
4. Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» : від 30.10.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
5. Звіт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ssmc.gov.ua.
6. Рішення Держкомісії з цінних паперів «Про

затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій» : від 11.12. 2007 р., № 2272 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 12. – Ст. 317.

7. Закон України «Про товарну біржу» : від 10.12.1991 р. // ВВР України. – 1992. – № 10. – Ст. 139.

8. Товарна біржа «Поліська». Правила біржової торгівлі / Офіційний сайт товарної біржі «Поліська» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://tbpol.com.ua>.

9. Закон України «Про Національний банк України» : від 20.05.1999 р., № 679-XIV // ВВР України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

10. Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» : від 19.02.1993 р., № 15-93 // ВВР України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

11. Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про валютний контроль» : від 08.02.2000 р., № 49 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 573.

Минюк О. Ю. Сучасний стан та перспективи вдосконалення адміністративно-правової відповідальності у сфері біржової діяльності / О. Ю. Минюк // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 664–669 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11mojcbd.pdf>

Розглянуто сучасний стан та перспективи вдосконалення заходів адміністративно-правової відповідальності у сфері біржової діяльності. Звертається увага на те, що лише приблизно третя частина з усіх зареєстрованих біржових установ підпадає під безпосередній вплив положень кодексу України про адміністративні правопорушення у даній сфері. А це, в свою чергу, вимагає удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання, та систематизації законодавства, що врегульовує адміністративну відповідальність за правопорушення, які вчиняються у сфері біржової діяльності.

Минюк Е.Ю. Современное состояние и перспективы совершенствования административно-правовой ответственности в сфере биржевой деятельности

Рассмотрено современное состояние и перспективы совершенствования мероприятий административно-правовой ответственности в сфере биржевой деятельности. Обращается внимание на то, что лишь приблизительно третья часть из всех зарегистрированных биржевых учреждений подвергается непосредственному влиянию положений кодекса Украины об административных правонарушениях в данной сфере. А это, в свою очередь, требует усовершенствования механизма административно-правового регулирования, и систематизации законодательства, которое регулирует административную ответственность за правонарушения, которые совершаются в сфере биржевой деятельности.

Mynyuk O.Ju. Current State and Prospects of Improving the Administrative and Legal Liability in Exchange Activity

The modern state and prospects of perfection of measures of administrative-legal responsibility are considered in the field of exchange activity. Attention applies on that only approximately the third part from all registered exchange establishments is under direct influence of positions of a code of Ukraine is about administrative offences in this sphere. And it, in turn, requires the improvement of mechanism of the administrative-legal adjusting, and systematization of legislation, which regulates administrative responsibility for offences which are accomplished in the field of exchange activity.