



Ю. В. Звонарьова\*

## ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

На сучасному етапі розвитку фінансової системи України в умовах оновлення фінансового, банківського, фондового, цивільного та корпоративного законодавства потребує подальшого наукового обґрунтування фінансові механізми правового регулювання такого особливого виду фінансових правовідносин, як відносини щодо обігу цінних паперів. Фінансові правовідносини з приводу обігу цінних паперів є різноплановими, можуть мати різну мету виникнення, зміни чи припинення, характеризуються множинністю суб'єктів, здійснення прав яких можуть стосуватися цінних паперів, а також прав, які підтверджені цінними паперами.

У зв'язку з цим є актуальним науково-теоретичний розгляд виникнення, зміни та припинення фінансових правовідносин, які складаються щодо обігу цінних паперів. Особливої складності додає те, що окремі аспекти обороту цінних паперів виступають предметом цивільно-правового регулювання. Наведене свідчить про своєчасність узагальнення теоретичного і емпіричного матеріалу, проведення оцінки тенденцій розвитку правовідносин у сфері обігу цінних паперів та вирішення проблем забезпечення фінансово-правових механізмів, внесення пропозицій щодо їх розв'язання в теорії, нормотворчості та в практичній сфері.

Дослідження фінансово-правового механізму регулювання обігу цінних паперів проводились наукою адміністративного та фінансового права. Достатньо цінними у цьому є здобутки таких вчених як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, О. В. Баклан, Л. К. Воронова, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Д. М. Лук'янець, Д. М. Лученко, Л. В. Ніколаєва, В. П. Нагребельний, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, П. С. Папурківський, Л. А. Савченко, В. В. Сухонос, І. П. Устинова, В. Д. Чернадчук, В. С. Шестак та ін.

Окремо проблеми фінансово-правових механізмів правового регулювання обігу цінних паперів в Україні не досліджувались. Певні аспекти державного контролю за цією сферою досліджували у рамках дисертаційних досліджень: І. Г. Андрущенко, К. В. Андріянова, О. Б. Биля, О. М. Грищенко, О. В. Зенькович, Г. М. Остапович, К. В. Павлова, О. М. Урбанович.

Практика свідчить про те, що у сфері фінансово-правового регулювання механізму обігу цінних паперів можуть виникати без участі суб'єкта виконавчої влади. У таких випадках його замінює інший суб'єкт, який наділяється юридично владними повноваженнями, притаманними для органів державної виконавчої влади. Тим самим цей суб'єкт отримує можливість виступати уже від імені держави. Це пояснюється тим, що регулювання ринку цінних паперів проводиться на засадах поєднання публічного та приватноправового начал, оскільки застосовується його різносторонність. Тому серед актів, які регулюють фінансові відносини щодо обігу цінних паперів, слід виділити окремо акти недержавних організацій, яким державою делеговані владні повноваження.

Поряд із державним регулюванням ринку, який здійснює згідно із ч. 2 ст. 47 Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (Держкомісці цінних паперів), а також інші державні органи у межах свої повноважень, визначених законом, таке регулювання проводять саморегулювні організації. Згідно із інформацією, розміщеною на офіційному сайті Держкомісці цінних паперів станом на 31 грудня 2007 року в Україні на ринку цінних паперів діяло 11 саморегулювних організацій.

Щодо цього слід окремо вказати про іншу форму делегування, яке використовується щодо діяльності на фондовому ринку не користь саморегулювних організацій. Це наявні приклади делегування владних повноважень від центрального органу до місцевих структур. Так, наприклад, відповідно до рішення Держкомісці цінних паперів від 19 липня 2007 року № 1611 територіальним управлінням делеговано повноваження з реєстрації випусків акцій, проспектів емісії акцій та ряд інших<sup>1</sup>.

© Звонарьова Ю. В., 2008

\* здобувач відділу проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ)

<sup>1</sup> Про делегування повноважень з реєстрації випусків акцій, проспектів емісії акцій, змін до проспектів емісії акцій, звітів про результати розміщення акцій, реєстрації випусків облігацій підприємств, звітів про результати розміщення облігацій, скасування реєстрації випусків акцій та облігацій підприємств територіальним управлінням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку: рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 19.07.2007 р., № 1611, Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 03.08.2007 р. за № 891/14158 // ОВУ. — 2007. — № 58. — Ст. 2322.



Ці відносини регулюються Законами України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про фінансові послуги та державне регулювання ринку цінних паперів фінансових послуг”, “Про цінні папери та фондовий ринок”, іншими нормально-правовими актами, зокрема й тих, що регулюють створення та діяльність саморегульованих організацій.

Відповідно до ст. 48 Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” саморегульовані організації (об’єднання професійних учасників фондового ринку) утворюються за принципом: одна саморегульована організація з кожного виду професійної діяльності на ринку цінних паперів. Така саморегульована організація повинна об’єднувати більше 50 відсотків професійних учасників фондового ринку за одним з видів професійної діяльності.

Порядок та умови передачі Держкомісціннихпаперів повноважень саморегульованим організаціям професійних учасників фондового ринку визначено Положенням про порядок та умови передачі Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку повноважень саморегульованим організаціям професійних учасників фондового ринку, затв. рішенням Держкомісціннихпаперів від 10 вересня 2002 р., № 243<sup>2</sup>.

Серед повноважень, які може делегувати Держкомісціннихпаперів саморегульованій організації, називаються:

- збирання, узагальнення та аналітичне оброблення даних щодо провадження відповідного виду професійної діяльності;
- проведення перевірок провадження відповідного виду професійної діяльності, дотримання вимог законодавства про цінні папери, правил, стандартів професійної поведінки;
- подання їй обов’язкового для розгляду клопотання про припинення (зупинення) дії ліцензії на провадження професійним учасником фондового ринку певного виду діяльності;
- сертифікація фахівців фондового ринку;
- видача ліцензій особам, які здійснюють професійну діяльність на фондовому ринку.

Цей перелік не є вичерпним і може бути розширеним. Тобто, Держкомісціннихпаперів у встановленому нею порядку може делегувати інші повноваження саморегульованим організаціям.

Метою діяльності саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку є забезпечення провадження діяльності професійними учасниками фондового ринку, які є членами саморегульованої організації, розроблення і затвердження правил, стандартів професійної поведінки та провадження відповідного виду професійної діяльності.

Основними завданнями саморегульованих організацій є: установлення правил, стандартів та вимог до здійснення діяльності з цінними паперами, норм та правил поведінки, здійснення контролю за їх дотриманням членами організації; сприяння здійсненню професійної діяльності членами саморегульованої організації; розроблення та здійснення заходів щодо захисту прав членів саморегульованої організації, розгляд скарг клієнтів — членів саморегульованої організації, які входять до їхнього складу, щодо порушення вимог законодавства професійними учасниками фондового ринку; упровадження ефективних механізмів розв’язання спорів між членами саморегульованої організації та між членами саморегульованої організації та її клієнтами.

Протягом останніх років Держкомісціннихпаперів відповідно до сучасного стану фондового ринку провадиться послідовна робота щодо становлення єдиного підходу до створення та функціонування СРО та передачі частини регуляторних повноважень на здійснення державного регулювання ринку цінних паперів від Комісії до СРО, створення уніфікованої правової бази за кожним видом професійної діяльності на ринку цінних паперів, створеної на забезпечення стабільності ринку та безпеки діяльності на ньому як для професійних учасників, так і для інвесторів; посилення контролю за дотриманням учасниками фондового ринку регуляторних вимог, уніфікованих правил та стандартів, підвищення дієвості саморегулювання та покращення взаємодії з державними органами<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Положення про порядок та умови передачі Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку повноважень саморегульованим організаціям професійних учасників фондового ринку: Затверджено Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку 10.09.2002 р., № 243, Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 01.10.2002 р. за № 795/7083 // ОВУ. — 2002. — № 40. — Ст. 1897.

<sup>3</sup> Звіт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2007 рік. — К., 2007. — С. 36-37 [Електронний ресурс] Офіційний сайт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. — Режим доступу: [http://www.ssmc.gov.ua/UserFiles/File/annual\\_report/2007/Annual%20Report.pdf](http://www.ssmc.gov.ua/UserFiles/File/annual_report/2007/Annual%20Report.pdf).



Делегування певних повноважень держави щодо регулювання тих чи інших суспільних відносин не доволі часто зустрічається у правовій практиці України та інших держав у різноманітних сферах суспільного та політичного життя.

Окремо дослідження виконання таких повноважень щодо обігу цінних паперів у науці фінансового права не проводилося, тому доводиться використовувати подібні напрацювання наук конституційного та адміністративного права. На відміну від інституту делегування повноважень у муніципальному управлінні (щодо здійснення місцевого самоврядування), де конструкція чинних норм не передбачає вибору щодо визначення переданих та делегованих повноважень<sup>4</sup>, щодо передачі повноважень щодо окремих аспектів фінансово-правового механізму регулювання обігу цінних паперів регулюється на інших засадах.

Категорія, яка використовується для позначення повноважень, які передаються від одного суб'єкта владних повноважень, позначаються поняттями “переданих” та “делегованих” повноважень. Як зазначають О. В. Петришин та Т. В. Кучеренко у структурі компетенції існують такі групи повноважень: власні повноваження (ті повноваження, які виконуються самостійно і щодо яких державою не встановлено стандартів їхнього дотримання); передані повноваження (ті повноваження, які виконуються в інтересах населення і щодо яких державою встановлюються стандарти їх визнання); і делеговані повноваження (повноваження органів вищого рівня, які з метою їх більш ефективного виконання і здійснюються на договірних засадах органами іншого рівня)<sup>5</sup>.

Зважаючи на це, слід визнати, що наділення повноважень може здійснюватися у формах передавання або делегування. Передання — це спосіб наділення повноважень органу, при якому яке-небудь повноваження державного органу виключається із його компетенції і повністю включається до того органу, якому це повноваження передається. Делегування — надання державним органом належному йому права вирішення того чи іншого питання іншому органу одноразово, на певний час або безстроково.

Поняття “наділення” передбачає тимчасове або постійне делегування повноважень, але не повну передачу їх тому чи іншому органу. Поряд з тим делегування повноважень не означає, що останні втрачають державне значення та державний характер, оскільки передаються не державні функції, а тільки повноваження щодо їхнього використання.

Наділення, як правило, тягне за собою такі наслідки: обов'язкове передання необхідних для їх здійснення матеріальних та фінансових засобів; цей обов'язок може покладатися на органи державної влади; контроль за реалізацією переданих повноважень зі сторони органів державної влади.

Незважаючи на те, що відповідні органи реалізують передані їм повноваження під власну відповідальність (у тій мірі, в якій ці повноваження забезпечені матеріальним та фінансовими ресурсами), при певних умовах така відповідність може бути солідарною<sup>6</sup>.

*Делеговані функції, повноваження* — функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону. “Делегування” означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути й до власного виконання<sup>7</sup>.

Значення делегування повноважень полягає у тому, що таке цілеспрямоване вирішення проблеми делегування та зміцнення взаємозв'язків в системі суб'єктів ринку цінних паперів дозволяє досягнути ряду позитивних моментів:

- зміцнення самостійності учасників ринку цінних паперів;
- розширює компетенцію недержавних учасників ринків цінних паперів;
- самоконтроль та самоорганізація;
- створення клімату взаємної довіри та взаємної підтримки;
- обмеження доступу на ринок недобросовісних учасників та формування конкурентного середовища, при чому як у межах України, так і на міжнародних ринках,

<sup>4</sup> Чапала Г. В. Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. — Випуск 2. — Х.: Право, 2002.

<sup>5</sup> Петришин О. В., Кучеренко Т. В. Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. — Випуск 2. — Х.: Право, 2002.

<sup>6</sup> Муниципальное право России: Учебник для вузов / Под ред. А. С. Прудникова, А. М. Никитина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. — С. 83-84.

<sup>7</sup> Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. — Вид. друге, перероб. і доп. — Одеса: Юридична література, 2002. — С. 247.



зважаючи на постійно наростаючі процеси глобалізації та міжнародного взаємопроникнення фінансових систем сучасних держав;

- застосування інноваційних форм організації діяльності, які можуть якісно переважати надання управлінських послуг органами державної виконавчої влади;
- збереження охоронюваних законом таємниць.

Умовами прийняття рішення про делегування організації — претенденту професійних учасників фондового ринку повноважень Держкомісціннихпаперів щодо регулювання фондового ринку є:

- 1) наявність правил і стандартів професійної діяльності на фондовому ринку, що є обов'язковими для виконання всіма членами саморегулювальної організації;
- 2) статус невідприємницької організації;
- 3) наявність у власності для забезпечення статутної діяльності активів у розмірі не менше ніж 600 тисяч гривень.

Делегування повноважень не є автоматичним, оскільки здійснюється тільки на підставі заяви відповідної саморегулювальної організації. У місячний строк після отримання заяви від саморегулювальної організації Держкомісціннихпаперів приймає рішення про делегування або відмову в делегуванні саморегулювальної організації повноважень.

Підставою виникнення делегованих повноважень визначається адміністративний акт, а саме рішення Держкомісціннихпаперів, водночас доцільним було б укладення договору про компетенцію, в якому на взаємних засадах слід визначити розмежування або делегування повноважень та предметів відання, а також питання взаємної відповідальності, фінансування виконання тих повноважень, котрі делегуються державою саморегулювальним організаціям. Адміністративно-правовий та адміністративно-договірний методи правового регулювання водночас можна визначити як взаємно виключаючими, так і взаємодоповнюючими методами правового регулювання, особливо у контексті подальшого проведення адміністративної реформи в Україні.

У рішенні про делегування саморегулювальної організації повноважень зазначаються:

- найменування саморегулювальної організації, якій делегуються повноваження;
- повноваження, які делегуються;
- строк, на який делегуються повноваження;
- порядок державного контролю за здійсненням делегованих повноважень.

Рішення про делегування саморегулювальної організації повноважень підлягає державній реєстрації в Міністерстві юстиції України як нормативно-правовий акт та оприлюдненню відповідно до законодавства.

Моментом набуття делегованих повноважень є день опублікування в офіційному друкованому виданні Держкомісціннихпаперів. Строк делегованих саморегулювальної організації повноважень продовжується у порядку, встановленому для їх отримання. Хоча доцільно розглядати делегування повноважень як разове, на певний час або безстрокове (до скасування).

Окремим аспектом делегування повноважень Держкомісціннихпаперів є фінансова складова. За загальним правилом, державні органи, які делегують частину своїх повноважень, вправі контролювати їхню реалізацію. Однак у випадку, коли державні повноваження не забезпечені відповідними засобами, саморегулювальна організація повинна мати право відмовитись від їхнього виконання і не повинна нести відповідальність за негативні наслідки, які могли настати. Безумовно, що найбільш ефективному здійсненню своїх прав та обов'язків саморегулювальними організаціями законодавством повинна бути встановлена необхідна кількість гарантій, що можуть стати предметом подальших наукових розвідок.

