



О. Л. Андрущак
здобувач кафедри комерційного права
факультету економіки, менеджменту та права
Київського національного торговельно-економічного університету

УДК 35.072.6 : 347.728.2 (477)

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ОБІГОМ АКЦІЙ НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ

Розглядається питання співвідношення контролю та нагляду за обігом акцій на ринку цінних паперів України. Для досягнення поставленої мети проаналізовано основні норми чинного законодавства та праці вчених, за допомогою яких врегульовано це питання.

Ключові слова: акція, цінні папери, контроль, нагляд.

Існування та подальше вдосконалення ринку цінних паперів України вимагає одночасного формування й удосконалення системи регулювання і контролю за процесами, що виникають на ньому. Кожна країна, в якій існує ринок цінних паперів, створює систему його державного контролю. Україна також не є виключенням з правила, оскільки обіг фінансових активів, до яких належать цінні папери, потребує належного контролю з боку держави, адже, як відомо, зловживання фінансовими ресурсами в умовах безконтрольності можуть спричинити значну загрозу економічній безпеці усього суспільства, породжувати кризові явища в економіці, завдати великих втрат державі та її громадянам.

Одним із головних елементів державного регулювання ринку цінних паперів є здійснення контролю та нагляду за діяльністю емітентів, професійних учасників ринку цінних паперів, саморегулювальних організацій.

Окремі питання щодо здійснення контролю та нагляду органами влади на ринку цінних паперів висвітлювали у своїх працях науковці та практики різних періодів, зокрема О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Л. К. Воронова, В. В. Зуй, В. М. Гаращук, М. П. Кучерявенко, Г. М. Остапович, І. О. Сушинський, Ю. О. Тихомиров та ін. Проте слід вказати, що не було зосереджено окрему увагу саме на питанні здійснення контролю та нагляду за обігом акцій на ринку цінних паперів України.

Метою цієї статті є з'ясувати та визначити роль контролю та нагляду, а також їх співвідношення за обігом акцій на ринку цінних паперів України, оскільки важливість вирішення питань організаційно-структурного забезпечення контролю та нагляду залежить від обсягу та потреби практики в їх здійсненні, а також рівня, на якому така діяльність реалізується.

Для вирішення питання щодо співвідношення контролю та нагляду за обігом акцій необхідно проаналізувати поняття й категорії у сфері контролю й нагляду, які зустрічаються в науковій літературі та в чинному законодавстві, оскільки слід зазначити, з одного боку, існує думка, що адміністративний нагляд — це різновид надвідомчого державного контролю, з іншого боку, що це самостійний вид контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади [1, с. 126].

Так, Д. М. Овсянко розглядає адміністративний нагляд як самостійний вид контрольно-наглядової діяльності, якому притаманні свої особливості [2, с. 457], звертаючи при цьому увагу на нечіткість розмежування поняття “контроль” та “нагляд”, зазначаючи, що деякі органи виконавчої влади можна назвати контрольно-



наглядними, оскільки в окремих випадках майже неможливо відокремити контрольні функції від наглядових [3, с. 169]. У свою чергу, Ю. П. Битяк висловлює думку про те, що нагляд здійснює єдиний державний орган — прокуратура [4, с. 222].

Можна також спостерігати тенденцію заміни терміна “нагляд” терміном “контроль”, а не навпаки, про що свідчать також твердження В. Є. Чіркїна про те, що “нагляд” є також і “контролем” [5, с. 11], І. П. Ільїнського та Б. В. Щетинїна про відсутність різниці між “контролем” і “наглядом” [6, с. 42] та Є. В. Шорїної, яка визначає контроль як широке, збірне поняття [7, с. 15]. У цьому випадку смислове навантаження терміну “контроль” є значно ширшим за смислове навантаження терміна “нагляд”.

Якщо провести порівняльний аналіз між здійсненням контролю та нагляду за обігом акцій, то можна відзначити, що контроль не обмежується колом питань, які пов’язані з дотриманням законності, дотриманням обов’язкових приписів, а включає також аналіз фактичного стану ситуації в зазначеній сфері. Специфіка нагляду за обігом акцій на ринку цінних паперів України полягає в тому, що нагляд проявляється в перевірці виключно законності діяльності об’єкта праводносин у сфері обігу акцій, тобто нагляд за додержанням законності, а не за безпосереднім виконанням законодавчих та інших нормативних актів, оскільки це належить більшою мірою до контролю.

Також особливістю здійснення нагляду за обігом акцій є те, що такий нагляд, як і нагляд у будь-якій іншій сфері, реалізується стосовно необмеженого кола осіб, при цьому відсутня організаційна підпорядкованість суб’єктів нагляду.

Завданнями контрольної діяльності регулюючих органів на ринку цінних паперів, у сфері обігу акцій, виступає аналіз діяльності об’єкта, що контролюється, нагляд за виконанням ним вимог законодавства у зазначеній сфері та своєчасне виявлення недоліків у його діяльності, а також попередження правопорушень.

Розглядаючи питання контролю за обігом акцій на ринку цінних паперів України, слід вказати, що контроль у державному управлінні перебуває у тісному зв’язку з іншими функціями управління та призначений для оцінки відповідності здійснення даних функцій завданням, які ставляться перед управлінням, оскільки контроль є важливою ознакою змісту державного управління [8, с. 292]. Відповідно до цього, при дослідженні співвідношення контролю й адміністративного нагляду за обігом акцій виникає питання про обсяг повноважень органів, що регулюють обіг акцій на ринку цінних паперів.

Доцільно зауважити, що головним органом, який здійснює реалізацію функцій контролю та нагляду за обігом акцій, є Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), адже відповідно до законодавства саме НКЦПФР здійснює державне регулювання ринку цінних паперів.

Ст. 1 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” закріплено, що державне регулювання ринку цінних паперів — здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком цінних паперів, їх похідних та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. Також згідно з ч. 1 ст. 7 цього Закону основними завданнями Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку є здійснення державного регулювання та контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, а також у сфері спільного інвестування [9].

У межах цього дослідження необхідно зазначити, що до основних контрольних повноважень НКЦПФР можна віднести, серед іншого, такі:

— можливість одержувати документи, необхідні для видачі ліцензій, реєстрації випусків акцій;

— здійснення контролю за дотриманням емітентами порядку реєстрації акцій (підп. 27 п. 4 Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку) [10];



— можливість одержувати адміністративні дані та звітність учасників ринку цінних паперів відповідно до чинного законодавства України (відповідно до п. 10 ч. 2 ст. 7 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” [9]).

Варто звернути увагу на те, що часто контроль розглядають як певну функцію державних органів, яка здійснюється з метою перевірки, дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності. Інколи контроль виступає як правова форма, метод або ж принцип діяльності державних органів. Проте у переважній більшості робіт контроль розглядається як один із засобів забезпечення дотримання законності й дисципліни в державному управлінні.

Відповідно до цього необхідно зазначити, що до повноважень НКЦПФР належить також і можливість проводити самостійно чи разом з іншими відповідними органами перевірки та ревізії фінансово-господарської діяльності професійних учасників ринку цінних паперів та саморегулювних організацій професійних учасників ринку цінних паперів, а також перевірки та ревізії діяльності емітентів щодо стану корпоративного управління та здійснення операцій з розміщення та обігу цінних паперів (п. 9 ст. 8 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”).

На погляд О. Ф. Андрійко, завдання контролю як функції держави полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб’єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку. Разом з тим контроль тісно пов’язаний з іншими видами діяльності і може входити до їх складу як певна частина. Як і інші функції управління, контроль має специфічний характер. Тому О. Ф. Андрійко розглядає контроль як певний вид діяльності, самостійну дію або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів [11, с. 343].

Досліджуючи питання контролю, Є. В. Шоріна виділяє форми контролю, зазначаючи при цьому, що контроль може мати різні форми: перевірка виконання, інспектування, обстеження, ревізія, *нагляд*, спостереження, огляд, рейди і т.д., — які відрізняються між собою засобами державного чи громадського впливу на підконтрольні органи й осіб, які не дотримуються державної і суспільної дисципліни [7, с. 15]. До однієї із форм здійснення державного контролю відносить нагляд також І. К. Залюбовська [12, с. 13].

Розглядаючи питання співвідношення контролю та нагляду за обігом акцій, необхідно вказати, що законодавець закріпив здійснення певних контрольних повноважень на ринку цінних паперів шляхом внесення їх до визначених форм державного регулювання ринку цінних паперів.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” державне регулювання ринку цінних паперів здійснюється у таких формах:

- контроль за дотриманням емітентами порядку реєстрації випуску цінних паперів та інформації про випуск цінних паперів, умов продажу (розміщення) цінних паперів, передбачених такою інформацією;
- контроль за достовірністю інформації, що надається емітентами та особами, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів, контролюючим органам;
- контроль за діяльністю осіб, які обслуговують випуск та обіг цінних паперів;
- проведення інших заходів щодо державного регулювання і контролю за випуском та обігом цінних паперів.

У свою чергу, практика діяльності органів контролю та аналіз законодавства, яке забезпечує їх діяльність, дають підстави стверджувати, що в реальних ситуаціях нагляд завжди доповнюється і розширюється такими елементами контролю, як



різні види перевірок, аналіз інформації тощо, і що сам нагляд як такий не здійснюється. Так, органи державного нагляду за дотриманням стандартів, норм і правил здійснюють перевірку їх дотримання і аналізують причини порушень [8, с. 304].

Варто вказати, що при дослідженні контролю та нагляду позиція О. Ф. Андрійко зводиться до того, що родовим поняттям є “контроль”. Нагляд є похідним від нього і має свої характерні ознаки, серед яких можна виокремити такі, як перевірка дотримання спеціальних правил, встановлених щодо об’єктів, які перебувають під наглядом; організаційна непідпорядкованість певних об’єктів органам, які здійснюють нагляд; застосування органами, що здійснюють нагляд, визначених законом заходів відповідальності за допущені правопорушення [11, с. 346].

Цілком погоджуємося з тим, що нагляд можна розглядати як вид контролю, оскільки при реалізації контролю перевіряється діяльність відповідних органів, посадових осіб у межах їх компетенції, доцільність та ефективність такої діяльності. Також перевіряється дотримання правових норм, спеціальних правил. Контроль може здійснюватися як органами загальної компетенції та їх посадовими особами у межах визначених повноважень, так і спеціальними органами за об’єктами, які підпорядковані та не підпорядковані цим органам.

Разом з цим варто вказати, що при дослідженні співвідношення контролю та нагляду за обігом акцій з точки зору змісту, обсягу повноважень, суб’єктів та об’єктів нагляду та перевірки, правової та організаційної форм їх здійснення, можна стверджувати, що як контролю, так і нагляду притаманні характерні особливості.

Водночас є ґрунтовні підстави для того, щоб адміністративний нагляд розглядати саме як специфічний вид контролю.

Змістом контролю є спостереження за відповідністю діяльності підконтрольного об’єкта тим приписам, які об’єкт отримав від керуючого органу. Контроль дозволяє отримати оперативну достовірну інформацію, виявити відхилення від вимог управлінських рішень, причини відхилення та визначити шляхи подолання перешкод.

Контроль включає перевірку стану справ підконтрольного об’єкта не тільки з точки зору законності, а й доцільності. Контрольній діяльності притаманний організаційний аспект. Контролюючий орган має право втрутитися в оперативно-господарську діяльність підконтрольного об’єкта, використовуючи при цьому заходи дисциплінарного примусу.

Органи адміністративного нагляду такими повноваженнями не володіють. Вони мають право здійснювати спостереження, перевірку дотримання певних норм, виявляти і припиняти правопорушення, а також притягувати винних до адміністративної відповідальності. Адміністративний нагляд здійснюється тільки для перевірки законності.

Відповідно до ст. 8 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку має право, зокрема, у разі порушення законодавства про цінні папери, нормативних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку вносити попередження, зупиняти на термін до одного року розміщення (продаж) та обіг цінних паперів того чи іншого емітента, дію ліцензій, виданих Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, анулювати дію таких ліцензій.

Контроль, як правило, стосується конкретних органів, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб. Щодо суб’єктів контрольних повноважень, то вони належать усім вищим органам та організаціям. На противагу цьому, адміністративний нагляд здійснюється стосовно невизначеного кола осіб, при цьому відсутня організаційна підпорядкованість суб’єктів нагляду і так званих піднаглядових об’єктів.



Адміністративний нагляд, як правило, пов'язаний із застосуванням заходів адміністративного попередження, адміністративного припинення і накладення адміністративних стягнень. Тобто органи адміністративного нагляду наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями. На відміну від них, контрольні органи такими повноваженнями не володіють (як правило, мають право застосовувати заходи дисциплінарного стягнення).

Так, відповідно до ст. 8 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку має право надсилати емітентам, особам, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів, фондовим біржам та саморегульованим організаціям обов'язкові для виконання розпорядження про усунення порушень законодавства про цінні папери та вимагати надання необхідних документів відповідно до чинного законодавства; надсилати матеріали у правоохоронні органи стосовно фактів правопорушень, за які передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність, якщо до компетенції комісії не входить накладення адміністративних стягнень за відповідні правопорушення; накладати адміністративні стягнення, штрафні та інші санкції за порушення чинного законодавства на юридичних осіб та їх співробітників аж до анулювання ліцензій на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів [9].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що контроль необхідно розглядати як більш широке поняття, а нагляд як вужче щодо сфери свого застосування. Тому нагляд за обігом акцій на ринку цінних паперів можна визначити як окремий вид здійснення контролю за обігом акцій, що реалізується у випадку виявлення порушень та супроводжується заходами впливу державно-владного характеру.

Необхідно також вказати, що з метою забезпечення ефективного здійснення контролю за обігом акцій на ринку цінних паперів України важливе значення має створення ефективних механізмів взаємодії між контролюючими органами щодо обміну інформацією, одержаною в ході контролю, запобігання правопорушенням, вжиття відповідних заходів впливу до осіб, які вчинили порушення, та притягнення до юридичної відповідальності.

Список використаних джерел

1. *Зенькович, Е. В.* Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование [Текст] / Е. В. Зенькович. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 312 с.
2. Административное право [Текст] : [учебн.] / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М. : Юристъ, 1999. — 728 с.
3. *Овсянко, Д. М.* Административное право [Текст] : [учебн.] / Д. М. Овсянко. — М. : НОРМА, 1997. — 247 с.
4. Адміністративне право України [Текст] : [підручн.] / за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — 520 с.
5. *Чиркин, В. Е.* Контрольная власть [Текст] / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10–18.
6. *Ильинский, И. П.* Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах [Текст] / И. П. Ильинский, Б. В. Щегинин // Советское государство и право. — 1969. — № 9. — С. 40–44.
7. *Шорина, Е. В.* Контроль и проверка исполнения — важные средства укрепления государственной дисциплины [Текст] / Е. В. Шорина. — М. : Юрид. лит., 1978. — 268 с.
8. Адміністративне право України [Текст] : [підручн.] / за заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса : Юридична література, 2003. — 896 с.
9. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 51. — Ст. 292.
10. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затв. Указом Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 31. — Ст. 1193.



11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
12. Залюбовська, І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні [Текст] : [навч.-метод. посібн.] / І. К. Залюбовська. — Одеса : Юридична література, 2003. — 104 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою комерційного права
Київського національного торговельно-економічного університету
(протокол № 20 від 18 квітня 2012 року)*

Надійшла до редакції 19.04.2012

Андрущак О. Л. Соотношение контроля и надзора за обращением акций на рынке ценных бумаг Украины

Рассматривается вопрос соотношения контроля и надзора за обращением акций на рынке ценных бумаг Украины. Для достижения поставленной цели проанализированы основные нормы действующего законодательства и труды ученых, с помощью которых урегулирован данный вопрос.

Ключевые слова: акция, ценные бумаги, контроль, надзор.

Andrushchak, O. L. Correlation between Control and Supervision after the Circulation of Shares at the Stock Market of Ukraine

The question of correlation between control and supervision after the circulation of shares at the stock market of Ukraine is examined in this article. The fundamental norms of the prevailing legislature and works of scientists due to which this issue was regulated had been analyzed for achieving the target aim.

Key words: share, securities, control, supervision.

