

М. М. ЧЕРНОВ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ БАНКІВ У СФЕРІ ОБІГУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Досліджується правопорушення банків в сфері цінних паперів, за які встановлюється адміністративна відповідальність. Наведена класифікація вказаних правопорушень. Здійснене групування фінансових санкцій за банківські правопорушення відповідно Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні».

Ключові слова: фондовий ринок, цінні папери, банківська діяльність, адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність.

Чернов Н.Н. Административные правонарушения банков с сфере оборота ценных бумаг

Исследуются правонарушения в сфере ценных бумаг, за которые предусматривается административная ответственность. Наведена классификация указанных правонарушений. Осуществлено группирование финансовых санкций в соответствии Закона Украины «О Государственном урегулировании рынка ценных бумаг в Украине».

Ключевые слова: фондовый рынок, ценные бумаги, банковская деятельность, административные правонарушения, административная ответственность.

Chernov Mykola. The administrative offenses in the field of bank securities turnover

The the offense of banks in the securities for which introduces administrative responsibility are investigated. The classification of these offenses is presented. The grouping of financial penalties for bank offenses under the Law of Ukraine «On State Regulation of Securities Market in Ukraine» is realized.

Key words: stock market, securities, banking, administrative offenses and administrative responsibility.

Комерційні банки є активними учасниками фондового ринку, який є важливою складовою сучасної ринкової економіки, частиною ринку капіталів, де здійснюється емісія, купівля і продаж цінних паперів. Станом на 2013 рік в Україні функціонує 10 фондових бірж: ПАТ «Українська біржа», ПАТ «Східно-Європейська фондова біржа», ПАТ «Фондова біржа «Перспектива», ПрАТ «Українська міжбанківська валютна біржа», ПрАТ «Українська Міжнародна Фондова Біржа», ПАТ «Київська Міжнародна Фондова Біржа», ПАТ «Фондова біржа

ПФТС», ПрАТ «Придніпровська фондова біржа», ПрАТ «Фондова біржа «Іннекс», ПрАТ «Українська фондова біржа».

Посередницька діяльність банків на фондовому ринку регулюється Законами України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Комерційні банки на фондовому ринку виступають як безпосередні інвестори, емітенти, його інфраструктурні учасники (торговці, зберігачі, реєстратори) та як консультанти або фінансові посередники. Вкладення коштів банками у ринок цінних паперів передбачає наступні цілі: дотримання ліквідності, одержання доходу, збереження коштів, зростання вкладів¹. Активи вітчизняних банків, за даними Національного банку України, на 1.03. 2014 р. становили 100387428 млн грн², а вкладення в цінні папери – на 01.06.2014 становили 139.8 млрд. грн³.

Недосконалість правової бази фондового ринку, нерозвинутість єдиної депозитарної системи, перенасиченість ринку великою кількістю професійних учасників, значна концентрація банків, невисока наявність іноземного капіталу в банківському секторі України, низька питома вага корпоративних облігацій у фондовому портфелі комерційних банків, інші недоліки функціонування фондового ринку призводять до значних правопорушень. Протягом 2013 року уповноважені особи НКЦПФР розглянули 9 500 справ про правопорушення на ринку цінних паперів, за результатами чого було накладено 7 439 штрафів на загальну суму 134,33 млн грн. Крім того, винесено 1 519 попереджень, анульовано 63 ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів, а також зупинено дію 1 ліцензії, 2 емітентам зупинено обіг цінних паперів, закрито 476 справ про правопорушення на фондовому ринку⁴.

Банківська діяльність на фондовому ринку активно вивчається О. Вовчак, Р. Кльоба, А. Кравченко, Б. Луців, А. Мороз, та іншими науковцями. Разом з тим, ціла низка питань, пов'язаних з адміністративною відповідальністю банків за правопорушення на фондовому ринку, аналіз складів правопорушення, потребує подальших наукових досліджень. Метою даної статті є дослідження окремих правопорушень на фондовому ринку, які здійснюються в сфері банківської діяльності та за які встановлена адміністративна відповідальність.

Діяльність банків в сфері обігу цінних паперів встановлена ст. 47 Закону України «Про банки й банківську діяльність», яка до видів діяльності банків відносить випуск цінних паперів, ст. 49 до сфери банківської діяльності відносить здійснення операцій на ринку цінних

паперів, ст. 50 – операції з цінними паперами. Відповідно до Закону України «Про банки й банківську діяльність» банки за умови отримання письмового дозволу НБУ мають право виконувати наступні операції із цінними паперами: емісію власних цінних паперів; організацію купівлі та продажу цінних паперів за дорученням клієнтів; операції на ринку цінних паперів від свого імені; інвестування у статутні фонди та акції інших юридичних осіб; операції за дорученням клієнтів або від свого імені з інструментами грошового ринку і з фінансовими ф'ючерсами та опціонами; довірче управління цінними паперами за договорами з юридичними та фізичними особами; депозитарну діяльність і діяльність із ведення реєстрів власників іменних цінних паперів; надання консультаційних та інформаційних послуг щодо банківських операцій⁵.

В процесі банківської діяльності в сфері обігу цінних паперів здійснюються правопорушення, за які передбачена відповідальність за статтями КУпАП. Це: ст.ст. 163 «Розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів»; 163-5 «Приховування інформації про діяльність емітента»; 163-6 «Ненадання документів, що підтверджують право власності на цінні папери»; 163-7 «Діяльність на фондовому ринку без ліцензії»; 163-8 «Маніпулювання на фондовому ринку»; 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації (ст.163-9)»; 163-10 «Порушення порядку прийняття рішення про передачу ведення реєстру власників іменних цінних паперів або порядку передачі ведення реєстру власників іменних цінних паперів»; 163-11 «Порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку»; 188-30 «Ухилення від виконання або несвоєчасне виконання законних вимог Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку або її уповноважених осіб»⁶.

Вказані склади адміністративних правопорушень наведені без їх поділу на групи чи види. Правниками наводиться різна класифікація адміністративних порушень на фондовому ринку. За основу класифікації взяті наступні критерії: 1) орган, який розглядає справу про адміністративне правопорушення; 2) склад адміністративного правопорушення; 3) елементи складу адміністративного правопорушення; 4) нормативне закріплення видів правопорушення⁷. Існують також різні класифікації банківських операцій із цінними паперами залежно від об'єкта операцій, отриманого доходу або мети проведення операцій.

На наш погляд, доцільною є наступна класифікація зазначених статей КУпАП. До *першої групи* варто віднести склади адміністративних правопорушень в сфері обігу цінних паперів, це: ст.ст. 163 «Розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів», 163-6 «Ненадання докумен-

тів, що підтверджують право власності на цінні папери»; 163-7 «Діяльність на фондовому ринку без ліцензії», 163-8 «Маніпулювання на фондовому ринку»; 163-10 «Порушення порядку прийняття рішення про передачу ведення реєстру власників іменних цінних паперів або порядку передачі ведення реєстру власників іменних цінних паперів».

До *другої групи* віднесемо адміністративні правопорушення, пов'язанні із ненаданням або приховуванням інформації про цінні папери, це: ст.ст. 163-5 «Приховування інформації про діяльність емітента»; 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації» та 163-11 «Порушення порядку розкриття інформації на фондовому ринку» КУпАП.

До *третьої групи* віднесемо ст. 188-30 «Ухилення від виконання або несвоєчасне виконання законних вимог Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку або її уповноважених осіб», яка встановлює відповідальність за недотримання вимог керівного органу в сфері обігу цінних паперів.

Родовим об'єктом цих правопорушень В. Кочко визначає: 1) «... правопорушення, що посягають на суспільні відносини у фінансовій сфері щодо існування належних фондових правовідносин встановленого порядку обігу, обліку, розміщення цінних паперів та їх похідних (ст.ст.163, 163-5, 163-6, 163-7, 163-8, 163-9, 163-10, 163-11, 163-12 КУпАП); 2) правопорушення, що посягають на суспільні відносини стосовно належного порядку управління на фондовому ринку (188-30 КУпАП)»⁸.

Зазначені правопорушення посягають на суспільні відносини, що регулюються Законом України «Про банки і банківську діяльність» від 20.05.1999 № 679-XIV та іншими спеціальними законами України, що регулюють відносини на ринку цінних паперів, це: «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23.02.2006 р. № 3480-IV, «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР, іншими нормативно-правовими актами, зокрема, наказами Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Зауважимо, що у сфері банківського регулювання фондових відносин нараховується понад 500 правових джерел⁹.

Безпосереднім об'єктом є правопорушення є суспільні відносини: розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів (ст.163); у сфері обігу цінних паперів (ст.ст.163-6, 163-10, 165-12 КУпАП), у сфері обігу цінних паперів та професійної діяльності на фондовому ринку без ліцензії, якщо законом передбачено її одержання для здійснення операції або з порушенням умов ліцензування (163-7 КУпАП), у сфері професійної діяльності на фондовому ринку (ст.163-8 КУпАП), у сфері законного обігу

поширення інформації про цінні папери (ст.ст.163-5, 163-9, 163-11 КУпАП), у сфері дотримання законних вимог Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку або її уповноважених осіб (ст.188-30 КУпАП).

Предметом протиправного посягання є цінні папери, векселі, ліцензії, річні звіти емітентів, проспект емісії цінних паперів, тощо. Зауважимо, що цінні папери діляться на групи та види. В Україні в цивільному обороті можуть бути такі групи цінних паперів: 1) пайові; 2) боргові; 3) похідні; 4) товаророзпорядчі цінні папери (ч. 1 ст.195 ЦК)). Законом можуть визначатися також інші групи цінних паперів. Інша класифікація цінних паперів наводиться Господарському кодексі, він їх поділяє на: пайові, боргові та інші цінні папери та зазначає на такі їх види: акції, облігації внутрішніх та зовнішніх державних позик, облігації місцевих позик, облігації підприємств, казначейські зобов'язання, ощадні сертифікати, векселі, інші види цінних паперів, передбачені цим Кодексом та іншими законами (ч. 2 ст. 163 ГК). Варто відмітити, що Цивільний і Господарський кодекси України хоча і приймалися одночасно Верховною Радою України, одностайності законодавця щодо класифікації цінних паперів не містять.

Склади вищезазначених адміністративних правопорушень аналізують в юридичній літературі А. Васильєв, Е. Додін, В. Кочко, О. Підцерковний, Д. Рудник та інші науковці, в поглядах яких зустрічаються суперечності щодо визначення об'єктів адміністративного правопорушення в зазначеній сфері.

Для прикладу розглянемо погляди науковців щодо складу правопорушення ст.163 КУпАП. Її родовим об'єктом Д. Рудник визначає управлінські відносини у сфері економіки та фінансів; видовим об'єктом – управлінські відносини пов'язані з діяльністю на ринку цінних паперів, які виступають складовою частиною економіки держави; безпосереднім об'єктом – управлінські відносини у сфері емісії цінних паперів, тому що «... шкода або загроза заподіяння такої шкоди цим відносинам виникає виключно вразі порушення вимог чинного законодавства, що регламентує емісію цінних паперів»¹⁰.

Наведемо іншу позицію щодо безпосереднього об'єкту правопорушення, визначеного ст. 163 КУпАП. Колектив науковців, авторів коментаря КУпАП, ним визначають кредитно-фінансову систему України в сфері забезпечення державного регулювання ринку цінних паперів та державного контролю за випуском та обігом цінних паперів в Україні¹¹. На наш погляд, визначення, наведене Д. Рудник є більш вузьким, але одночасно й більш конкретним, інше наведене визначення безпосереднього об'єкту є більш загальним та широким.

Ми підтримуємо висловлений погляд Д. Рудника щодо обмеженого характеру аналізованої норми, яка охороняє лише ті відносини, які

виникають з приводу емісійних цінних паперів, охорона всіх інших відносин, які виникають у сфері обігу та випуску неемісійних цінних паперів є неможливою. У зв'язку з цим ним пропонується заміна у назві та диспозиції ст. 163 КУпАП терміну «емісії» на «розміщення, випуску та обігу»¹².

Криміналістами гостро критикується санкція ст. 163- КУпАП та деякі інші, у тому числі ті, які передбачають покарання за порушення обігу цінних паперів. В. Попович, В. Дацюк зауважують на «... необґрунтованість механічного перенесення в КУпАП кримінально-правових кваліфікуючих ознак декриміналізованих діянь, які свідчать про наявність значної суспільної небезпеки в цих діяннях», зокрема щодо значного розміру завданої шкоди (стаття 163). Цим самим відбудеться механічне введення в адміністративно-правовий обіг кримінально-правових ознак протиправних діянь, буде ускладнено розмежування адміністративних правопорушень і злочинів, передбачених КК, і створить небажану конкуренцію¹³.

Відповідальність за правопорушення в сфері обігу цінних паперів встановлена й іншим нормативно-правовими актами. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» НКЦПФР застосовує до юридичних осіб, у тому числі і до комерційних банків 17 видів фінансових санкцій, які наведені загальним переліком. Згрупуємо їх відповідно до виду порушення в сфері обігу цінних паперів :

до *першої групи* віднесемо порушення правил реєстрації цінних паперів та діяльність без ліцензії;

до *другої групи* – порушення вимог щодо прозорості інформації про цінні папери (неопублікування, опублікування інформації про цінні папери в неповному вигляді, опублікування недостовірної інформації) та ненадання її своєчасно інвесторам і до НКЦПФР;

до *третьої групи* – невиконання або несвоєчасне виконання рішень НКЦПФР або рішень її уповноважених осіб щодо усунення порушень законодавства на ринку цінних паперів;

до *четвертої групи* – порушення правил порядку ведення реєстру власників цінних паперів професійним учасником РЦП або емітентом;

до *п'ятої групи* – вчинення умисних дій, а саме, тих що мають ознаки маніпулювання на фондовому ринку та щодо розкриття інсайдерської інформації;

до *шостої групи* – невиконання умов проспекту емісії цінних паперів;

до *сьомої групи* – порушення здійснення реклами цінних паперів (без попереднього подання НКЦПФР, неприпинення випуску реклами у разі визнання емісії цінних паперів недобросовісною або недійсною, розповсюдження реклами після її зупинення НКЦПФР);

до сьомої групи – неподання депозитарною установою депоненту виписки з рахунка в цінних паперах або інших документів, подання яких передбачено законодавством про депозитарну систему України¹⁴.

Крім застосування вказаних фінансових санкцій, НКЦПФР має право зупиняти або анулювати ліцензію на право провадження професійної діяльності на фондовому ринку, яку було видано такому професійному учаснику фондового ринку. Таким чином, повноваження НКЦПФР щодо накладання фінансових стягнень на учасників фондового ринку є досить вагомими.

Зіставлення фінансових санкцій за окремі вказані правопорушення і аналогічні правопорушення за які передбачена відповідальність за КУпАП показує їх суперечливість. Наведемо приклад. У відповідності до ст.163-8 «Маніпулювання на фондовому ринку» КУпАП, умисні дії посадової особи учасника фондового ринку тягнуть за собою накладання штрафу від ста до п'ятисот неоподаткованих мінімумів доходів громадян, ті ж самі дії вчинені групою осіб, або повторно, тягнуть за собою накладання штрафу від п'ятисот до семисот п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян [6]. А згідно п.11 ст.11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» умисні дії, що мають ознаки маніпулювання на фондовому ринку, тягнуть за собою накладання штрафу у розмірі від десяти до п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або в розмірі до ста п'ятдесяти відсотків прибутку (надходжень), одержаних в результаті цих дій¹⁵.

Вважаємо, встановлення різного обсягу відповідальності за аналогічні правопорушення КУпАП і фінансовими законодавством є недопустимим, законодавчі фінансові санкції щодо подібних правопорушень повинні узгоджуватися із КУпАП.

Діяльність комерційних банків в сфері обігу цінних паперів здійснюється із порушенням обігу цінних паперів. Аналіз диспозицій правопорушень в сфері банківської діяльності щодо обігу цінних паперів дозволяє здійснити їх класифікацію за трьома групами. Відмічається суперечність між КУпАП і Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» щодо санкції за адміністративне правопорушення, яка має бути усунена.

1. *Рисін В.В.* Довгострокові фінансові інвестиції банків в Україні / В.В.Рисін // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2009. – Т. 24. – С.116. 2. *Активи* (рейтинг) та зобов'язання банків станом на 01.03.2014 р. (млн. грн.) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://bank-ua.com/statistics/assets/> 3. *Бюлетень* Національного

банку України. Електронне видання. Травень 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=57446> 4. Річний звіт НКЦПФР за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1402491205.pdf 5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> 6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> 7. Кочко В. Класифікація адміністративних правопорушень на фондовому ринку / В.Кочко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 2. – Т. 3. – С.107. 8. Там само. – С. 108. 9. Белікова О.В. Фінансово-правове регулювання ринку цінних паперів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидат юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право; фінансове право; інформаційне право» / О.Ф.Белікова. – Запоріжжя, 2011. – С. 10. 10. Рудник Д.В. Питання про класифікацію об'єкта адміністративних деліктів у сфері випуску та обігу цінних паперів / Д.В.Рудник // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». – Т. 21 (60). – № 2. – 2008. – С. 348-349. 11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> 12. Рудник Д.В. Цит. праця. – С. 350. 13. Попович В.М. Гуманізація кримінального законодавства України: проблеми, виклики та загрози / В.М. Попович, В.Б. Дацюк // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 407. 14. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/448/96-вр 15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

УДК 342.9

М. О. ЛИСЕНКО

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена з'ясуванню поняття і видів антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів, її значеннях у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. При цьому антикорупційна експертиза нормативно-правових актів розглядається не тільки як засіб

© ЛИСЕНКО Маргарита Олександрівна – головний спеціаліст-юрисконсульт відділу правового забезпечення та антикорупційної діяльності Управління правового забезпечення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України