

УДК 336.763

Н. В. Маричева, аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

**ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ
ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ**

Обґрунтовано доцільність підвищення дієвості державного контролю за діяльністю саморегулювальних організацій фондового ринку України. Визначено місце контролю в системі державного регулювання фондового ринку України.

Ключові слова: державний контроль; державне регулювання; саморегулювальні організації (СРО); фондовий ринок.

The necessity of strengthening the effectiveness of government control over the self-regulatory organizations, stock market of Ukraine is grounded. The place of control in the system of government regulation of securities market of Ukraine is determined.

Keywords: government control; government regulation; selfregulatory organizations (SRO); stock market.

Постановка проблеми у загальному вигляді (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Розвиток фондового ринку зумовлює потребу постійного оновлення механізмів регулювання й нагляду шляхом розвитку принципів саморегулювання та підвищення ефективності взаємодії саморегулювальних організацій і державних органів регулювання.

Фондовий ринок виступає дійовим інструментом інвестиційних процесів у країнах з ринковою економікою, перерозподілу фінансових ресурсів як у межах національної економіки, так і в рамках світового господарства. Ефективне функціонування фондового ринку, використання цінних паперів як інструменту мобілізації вільних коштів, інвестицій та управління приватними капіталами потребують створення відповідного економічного порядку, визначення важелів та інструментів ефективного регулювання ринку цінних паперів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). У сучасних умовах проблемам функціонування та державного регулювання ринку цінних паперів присвячено праці О. Барановського, М. Бурмаки, С. Глушенка, В. Євтушевського, В. Корнєєва, В. Кудряшова, В. Кузьмінського, Д. Леонова, О. Мендрула, А. Мертенса, О. Мозгового, О. Оскольського, В. Шелудько та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень вітчизняних учених, присвячених формуванню, функціонуванню та державному регулюванню ринку цінних паперів, нині ще залишається актуальною проблема державного регулювання й контролю діяльності учасників фондового ринку.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – визначення місця контролю за діяльністю саморегулювальних організацій на фондовому ринку України в системі державного регулювання).

© Н. В. Маричева, 2012

Механізми державного управління

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Державне регулювання фондового ринку – це здійснення державою та її інститутами узгодженої сукупності заходів щодо впорядкування, контролю та нагляду за фондовим ринком з метою забезпечення його соціальної справедливості, прозорості, надійності й відкритості та запобігання зловживанням і порушенням на ньому [1, 306–324]. Для досягнення мети регулювання фондового ринку України державою створено відповідну систему державного регулювання та запроваджено певні його форми (рис. 1) [2].



Рис. 1. Система державного регулювання фондового ринку України

Отже, невід’ємними складовими системи державного регулювання фондового ринку є нагляд та контроль за діяльністю його професійних учасників. Розмежування заходів, пов’язаних зі здійсненням нагляду за їх діяльністю, з одного боку, і контролю – з іншого, набуває особливої значущості під час визначення пріоритетних заходів державного сприяння розвитку СРО професійних учасників цього ринку.

Під час дослідження проблеми відмінностей контролю й адміністративного нагляду та їх співвідношення виникає питання про обсяг повноважень органів, що регулюють фондовий ринок. Для вирішення цього питання слід проаналізувати поняття й категорії у сфері контролю й нагляду, які наводяться в науковій літературі. З одного боку, адміністративний

Механізми державного управління

нагляд – це різновид надвідомчого державного контролю, з іншого – це самостійний вид контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади. При цьому слід зазначити про правові наслідки здійснення органами влади контролю чинним законодавством.

Якщо порівняти ці підходи (табл. 1), то можна дійти висновку, що функція контролю не обмежується колом питань, пов'язаних із законністю, дотриманням обов'язкових приписів, а вміщує аналіз фактичного стану справ, їх зіставлення з накресленими цілями, виступає джерелом прийняття нових рішень і спрямувань на встановлення доцільних і ефективних взаємовідносин елементів системи. Саме таке розуміння контролю дає змогу відокремити його від інших видів діяльності. Специфіка нагляду виявляється в обмеженні його компетенції перевіркою тільки законності діяльності конкретного об'єкта, тобто нагляд за дотриманням, а не за неопосередкованим виконанням законодавчих та інших нормативних актів.

Таблиця 1

Порівняльний аналіз понять контролю й нагляду

Показник	Контроль	Нагляд
Сутність	Нагляд за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він отримав від управляючого органу. Контроль дозволяє отримати оперативну, достовірну інформацію, виявити відхилення від вимог управлінських рішень, причини відхилень і визначити шляхи подолання перешкод	Наявність комплексу адміністративних засобів, за допомогою яких відбувається вплив наглядового органу на об'єкт. Форма активного нагляду супроводжується застосуванням адміністративно-владних заходів примусового характеру
	Контроль включає перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності. Контрольній діяльності притаманний організаційний аспект. Контрольний орган має право втручатися в оперативно-господарську діяльність	Пов'язаний тільки з перевіркою законності дій конкретного об'єкта нагляду, недоцільності. Не допускається втручання в оперативно-господарську діяльність
Об'єкт і суб'єкт нагляду й перевірки	За об'єктом: зазвичай стосується конкретних органів: підприємств, установ, організацій За суб'єктом: контрольні повноваження належать усім вищим органам і організаціям	Здійснюється щодо неозначеного кола осіб, немає організаційної підлеглості суб'єктів нагляду й піднаглядових об'єктів
Види	За характером діяльності: загальний, спеціалізований. За стадією: попередній, поточний, послідовний. За організаційним взаємозв'язком контрольного і підконтрольного: внутрішній, що здійснюється самими об'єктами контролю; зовнішній, що здійснюється з боку інших органів; надвідомчий, або міжгалузевий; внутрішньовідомчий, або галузевий; суспільний, здійснюється суспільними організаціями з узаємодією з органами управління	За стадією: 1) попередній: аналіз інформації про піднаглядовий об'єкт; розробка і доведення до об'єкта нагляду норм, правил його функціонування; 2) поточний: систематичне й неопосередковане спостереження; перевірки; 3) заключний: аналіз загальної ситуації об'єкта нагляду; виявлення тенденцій; розробка пропозицій

Механізми державного управління

Однією з ознак розмежування контролю та нагляду є право контрольних органів втручати в оперативно-господарську діяльність підконтрольних об'єктів [3, 125–134].

У межах своїх повноважень контроль та нагляд за діяльністю фондового ринку України здійснюють такі органи державної влади: Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міністерство фінансів, Національний банк, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна України та інші державні органи. Відповідно до Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” [4] державне регулювання зазначеного ринку здійснює Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, інші державні органи контролюють діяльність учасників фондового ринку в межах повноважень та компетенції, визначених чинним законодавством. Така кількість контрольних органів мала б забезпечити успішне функціонування фондового ринку загалом та саморегулювальних організацій зокрема. Але неузгодженість дій між відомчими організаціями, дублювання функцій, обмежений доступ до інформаційної бази кожного органу виконавчої влади стосовно певного учасника фондового ринку стримують розвиток фондового ринку. І при цьому не можна сказати, що такі функції, як контроль і нагляд, здійснюються належним чином.

Специфічним елементом структури державного регулювання фондового ринку є нагляд, який передбачає:

а) подання періодичної фінансової звітності про свою діяльність усіма професійними учасниками фондового ринку;

б) аналіз цієї звітності для встановлення відповідності діяльності учасників фондового ринку вимогам законодавства (зокрема, вимогам майнового та фінансового стану, ліквідності, фінансової забезпеченості тощо), що має сприяти захищеності інвестора на фондовому ринку;

в) аналіз будь-якої інформації та відомостей про події, тенденції та явища на ринку для виявлення ознак порушень законодавства про цінні папери;

г) безпосередній нагляд за діяльністю професійних учасників фондового ринку у процесі здійснення ними операцій із цінними паперами з метою недопущення порушень законодавства шляхом участі представників уповноваженого державного органу в торгових сесіях фондових бірж, позабіржових фондових торгових систем, у загальних зборах акціонерів тощо.

Ефективність наглядової діяльності залежить від ряду факторів, пов'язаних, головним чином, з рівнем розвитку інформаційної інфраструктури фондового ринку, наявністю різноманітних баз даних, розгалужених інформаційних та телекомунікаційних мереж, досконалого аналітичного апарату та національної системи моніторингу фондового ринку.

Якщо нагляд – це безперервний моніторинг процесів, які відбуваються на фондовому ринку, то контроль – це моніторинг діяльності учасників ринку з метою виявлення порушень законодавства про цінні папери. Без контролю навіть досконале законодавство нічого не варто. Суб'єктами контролю виступають емітенти цінних паперів, професійні учасники ринку, фондові біржі, саморегулювальні організації. Контроль за дотриманням законодавства на фондовому ринку можливий лише за наявності відповідного апарату, який складається з кваліфікованих спеціалістів, що здійснюють перевірки та ревізії фінансово-господарської діяльності учасників фондового ринку.

Контроль передбачає такі заходи:

а) провадження планових та позапланових (цільових – за скаргами та заявами юридичних і фізичних осіб або ініційованих – за поданням відповідних державних органів) перевірок діяльності учасників фондового ринку;

б) з'ясування всіх обставин та відомостей щодо факту виявленого порушення законодавства про цінні папери, збирання та аналіз необхідних матеріалів та інформації, тобто своєрідне розслідування обставин порушення;

в) створення системи “внутрішнього” контролю шляхом упровадження в діяльність усіх професійних учасників ринку цінних паперів та їх об’єднань відповідних процедур самоконтролю.

Функція контролю за дотриманням законодавства на фондовому ринку найдорожча, оскільки потребує залучення значних матеріальних, інтелектуальних та кадрових ресурсів. Це повною мірою справедливо і для фондового ринку України, який тільки розвивається.

Разом із тим у процесі контролю за учасниками фондового ринку беруть участь саморегулювні організації [3, 132]. Розвиток СРО в Україні спрямований, у першу чергу, на забезпечення додаткового контролю за діяльністю своїх членів – професійних учасників фондового ринку.

Основною підставою для надання об’єднанням професійних учасників фондового ринку статусу СРО відповідно до чинного законодавства має бути здатність забезпечити ефективний контроль за діяльністю своїх членів. Діяльність СРО у цій сфері має здійснюватись у тісному співробітництві та під загальним наглядом Комісії [5].

Саморегулювання діяльності професійних учасників на фондовому ринку є складовою регулювання ринку. В Україні встановлено правові основи розвитку процесів саморегулювання учасників фондового ринку, але на практиці реальних повноважень не отримала жодна з десяти утворених саморегулювних організацій. У зв’язку із цим необхідна поступова передача державними регулювними органами частини повноважень саморегулювним організаціям, у тому числі:

- проведення моніторингу діяльності своїх членів через їхню звітність;
- проведення підготовки, перепідготовки й попередньої сертифікації фахівців;
- проведення передліцензійної роботи з потенційними професійними учасниками через загальноприйнятні механізми сертифікації їхньої діяльності.

Проведення послідовної політики щодо встановлення єдиного підходу до створення та функціонування СРО та передачі частини регуляторних повноважень за фондовим ринком та діяльністю на ньому професійних учасників до СРО сприятиме створенню уніфікованої правової бази з кожного виду професійної діяльності на фондовому ринку, яка б забезпечила стабільність ринку та безпеку роботи на ньому як для професійних учасників, так і для інвесторів; посиленню контролю за дотриманням учасниками фондового ринку регуляторних вимог, уніфікованих правил та стандартів; підвищенню відкритості саморегулювання та покращання взаємодії з державними органами.

На цей час ще немає передумов передачі функцій державного контролю СРО у зв’язку з тим, що немає механізму державного контролю за самою СРО та відповідальності її за невиконання отриманих функцій. Комісією розроблено проєкт Закону України “Про внесення зміни до Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” щодо визначення саморегулювної організації професійних учасників фондового ринку та яким СРО названо учасниками фондового ринку, а також встановлено відповідні вимоги.

Коли держава віддає технічний і нормативний контроль, вона починає слідкувати не за кожним виробником, а за способом прийняття рішення всередині СРО. Тоді орган державної влади, який має повноваження надавати статус СРО, слідкує за способами прийняття рішень і дискваліфікує з ринку всю СРО за певних неправильних дій, але це крайній варіант. Там застосовуються різноманітні штрафи, проходять перевірки способу прийняття рішення, здійснення контролю [6].

Має бути прийнято принципове рішення про зміну в системі нагляду, інакше його якість не буде покращено. Якщо не буде якості, не буде й довіри до нагляду, а відповідно, й довіри до стійкості фінансової системи.

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку провела послідовну політику щодо встановлення єдиного підходу до створення та функціонування СРО та передачі частини регуляторних повноважень за ринком цінних паперів і діяльністю на ньому професійних учасників до СРО. Це сприятиме створенню уніфікованої правової бази з кожного виду професійної діяльності на ринку цінних паперів, яка б забезпечила стабільність ринку та безпеку роботи на ньому як для професійних учасників, так і для інвесторів; посиленню контролю за дотриманням учасниками фондового ринку регуляторних вимог, уніфікованих правил та стандартів; підвищенню відкритості саморегулювання та покращання взаємодії з державними органами. Передача частини регуляторних повноважень є стимулюючим фактором, але який ніколи не дасть позитивних результатів без обов'язкового передання відповідальності СРО за виконання цих повноважень [7].

Головна причина неможливості делегування повноважень полягає в недостатньому рівні ресурсного, матеріального та кадрового забезпечення СРО для ефективного використання делегованих функцій.

Зараз частка державного контролю СРО дуже низька. У міру розвитку СРО ефективність державного контролю має посилюватися, але не за кожним кроком у процесі діяльності СРО, а за їх результативністю.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Для підвищення дієвості державного контролю за діяльністю СРО фондового ринку необхідно в нормативних актах детально описати правила і процедури його здійснення, чітко розмежувати їх з адміністративно-правовими механізмами нагляду. Державний контроль за цією сферою відносин має спрямовуватися насамперед на відстеження результативності діяльності СРО та правовий захист їх членів; за умов дотримання цього визначального принципу він не стає додатковим адміністративним бар'єром, а навпаки, розглядається як потужний засіб державного сприяння розвитку СРО професійних учасників фондового ринку.

Список використаних джерел:

1. Павлов В. І. Цінні папери в Україні : навч. посіб. / Павлов В. І. – Вид. 2-ге, доп. – К. : Кондор, 2004. – 400 с.
2. Мозговий О. Державне регулювання ринку цінних паперів в Україні / О. Мозговий, М. Бурмака // Ринок цінних паперів України. – 1997. – № 2. – С. 10–19.
3. Зенькович О. В. Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование / Зенькович О. В. ; науч. редактор Л. Л. Попов. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 312 с.
4. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України № 448/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
5. Основні засади контрольно-ревізійної діяльності Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку : затверджено рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 17.10.1997 № 38.
6. Литовченко С. Материалы круглого стола “Практика создания и функционирования саморегулируемых организаций в России” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tomchin.ru/round/8168.html>
7. Звіт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ssmsc.gov.ua/UserFiles/File/annual_report/2007/Annual%20Report.pdf.