

УДК 346.1-346.5

В. Полюхович, кандидат юридичних наук, с.н.с. НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України

Господарсько-правові форми державного регулювання фондового ринку України

Застосування форм державного регулювання економіки та господарської діяльності в Україні неодноразово було предметом дослідження провідних вчених-юристів у сфері адміністративного, господарського, цивільного права. Серед них вагомий внесок у розвиток зазначеної проблеми внесли Ю. А. Ведерніков, О. М. Вінник, І. М. Кравець, Т. М. Кравцова, А. С. Ластовецький, В. К. Мамутов, І. Д. Пастух, Л. Л. Попов, Г. В. Пронська, Н. А. Саніахметова, В. К. Шкарупа, В. С. Щербина та інші науковці. Разом з тим господарсько-правові форми державного регулювання господарської діяльності у сфері відносин на фондовому ринку України були предметом уваги лише епізодично при дослідженні більш широких економіко-правових відносин. Їх розгляд, на нашу думку, є важливим з позиції детального дослідження правового регулювання процесів на фондовому ринку та більш чіткого застосування використовуваної юридичної термінології.

Проте насамперед доцільно з'ясувати зміст поняття «господарсько-правові форми державного регулювання». Необхідно відзначити, що форми державного регулювання є зовнішнім виразом змісту регулюючого впливу держави на певні суспільні процеси. Так, відповідно до Юридичної енциклопедії термін «форма» серед іншого визначено як «устрій, вид, тип, структура суспільних (соціальних, економічних, правових, організаційних тощо) утворень або процесів (управління, судочинства тощо)»¹. Як нами визначено, при здійсненні дослідження змісту господарсько-правового механізму державного регулювання фондового ринку регулюючий вплив держави реалізується за певними функціональними напрямками. Кожен із функціональних напрямків реалізується в певній формі. Так, наприклад, законотворча функція державного регулювання реалізується в такій формі, як прийняття нормативних актів, а дозвільна функція — у формі видачі ліцензій, сертифікатів тощо. Термін «господарсько-правові форми державного регулювання» охоплює перш за все ті форми державного регулювання, які є виразом функціо-

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6. – С. 294.

нальних напрямів, що реалізуються у складі організаційно-господарських відносин, а відповідно є предметом науки господарського права. Як слушно відзначає В. С. Щербина, господарсько-правова концепція визначає господарські відносини у власному (спеціальному) розумінні, а саме: господарськими є відносини між господарюючими суб'єктами (підприємствами, підприємцями) та органами управління, які утворюються у процесі організації і безпосереднього здійснення господарської діяльності. Господарські відносини як предмет регулювання складаються лише з двох елементів — організаційного (організація виробництва, обігу) і майнового. Сукупність господарських відносин у такому вузькому розумінні є предметом господарського права. За предметом у такому розумінні господарське право вирізняється з інших галузей права, норми яких діють у сфері господарювання¹. Відповідно і господарсько-правові форми державного регулювання вирізняються з-поміж адміністративно-правових та інших форм державного регулювання. У свою чергу, регулятивна роль держави реалізується не у всіх видах господарських відносин, а охоплює саме організаційно-господарські відносини в розумінні відповідно до змісту ч. 4 ст. 3 ГК України.

Також, як нами зазначено вище, визначені у ст. 12 ГК України засоби державного регулювання фондового ринку на практиці реалізуються в певних нормативно встановлених формах. Вважаємо, що такі форми державного регулювання є зовнішнім проявом реалізації організаційно-господарських повноважень державних органів під час їх участі в організаційно-господарських відносинах, що складаються між ними та суб'єктами господарювання у процесі регулювання та управління господарською діяльністю. Саме цим, у свою чергу, зумовлена господарсько-правова природа цих форм державного регулювання.

Якщо організаційно-господарські повноваження державних органів неодноразово були предметом дослідження таких провідних вітчизняних науковців у сфері господарського права, як О. М. Вінник, І. М. Кравець, Г. В. Пронська, Н. А. Саніахметова, В. С. Щербина, то господарсько-правовим формам державного регулювання господарської діяльності як похідній категорії приділялося менше уваги. До того ж зазначимо, що, на нашу думку, у науковій літературі не завжди обґрунтовано вживається термінологія, пов'язана з господарсько-правовими формами державного регулювання, формами організаційно-господарської діяльності держави. Так, І. М. Кравець, характеризуючи особливості правового становища органів державної влади як суб'єктів орга-

¹ Щербина В. С. Господарське право : підручник / В. С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 21.

нізаційно-господарських повноважень, відзначає, що формами здійснення ними організації господарської діяльності є: 1) управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки; 2) регулювання господарської діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності¹. Вважаємо, що в даному випадку управління та регулювання є не формами, а способами реалізації організаційно-господарських повноважень державних органів; безпосередніми формами такої реалізації в даному випадку є, наприклад, прийняття акта законодавства, видача ліцензії, сертифіката тощо.

Виходячи з наведеного, запропонуємо авторське визначення поняття «господарсько-правові форми державного регулювання».

Господарсько-правові форми державного регулювання — це зумовлені здійсненням державними органами організаційно-господарських повноважень безпосередні зовнішні прояви регулятивного впливу держави у вигляді конкретних дій, рішень, актів, заходів тощо, кожен з яких містить владне розпорядження організаційно-господарського характеру, що врегулює господарські відносини у відповідній галузі та є виразом реалізації певного засобу державного регулювання виду господарської діяльності.

Відповідно господарсько-правові форми державного регулювання фондового ринку визначаються нами як зумовлені здійсненням державними органами організаційно-господарських повноважень у сфері відносин на фондовому ринку України безпосередні зовнішні прояви регулятивного впливу держави у вигляді:

- прийняття актів законодавства з питань діяльності учасників ринку цінних паперів;
- регулювання випуску та обігу цінних паперів, прав та обов'язків учасників ринку цінних паперів;
- видачі ліцензій на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів та забезпечення контролю за такою діяльністю;
- заборони та зупинення на певний термін (до одного року) професійної діяльності на ринку цінних паперів у разі відсутності ліцензії на цю діяльність та притягнення до відповідальності за здійснення такої діяльності згідно з чинним законодавством;
- реєстрації випусків (емісій) цінних паперів та інформації про випуск (емісію) цінних паперів;
- контролю за дотриманням емітентами порядку реєстрації випуску цінних паперів та інформації про випуск цінних паперів, умов продажу (розміщення) цінних паперів, передбачених такою інформацією;

¹ Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень / І. М. Кравець. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 75.

- створення системи захисту прав інвесторів і контролю за дотриманням цих прав емітентами цінних паперів та особами, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів;
- контролю за достовірністю інформації, що надається емітентами та особами, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів, контролюючим органам;
- установлення правил і стандартів здійснення операцій на ринку цінних паперів та контролю за їх дотриманням;
- контролю за системами ціноутворення на ринку цінних паперів;
- контролю за діяльністю осіб, які обслуговують випуск та обіг цінних паперів;
- проведення інших заходів щодо державного регулювання і контролю за випуском та обігом цінних паперів.

Як видно з наведеного переліку, кожен із цих заходів, дій, рішень, актів:

- а) містить владне розпорядження організаційно-господарського характеру;
- б) врегульовує певний вид господарських відносин на фондовому ринку;
- в) є виразом реалізації певного засобу державного регулювання виду господарської діяльності на фондовому ринку.

На підставі викладеного пропонуємо вважати наведені ознаки критеріями вивчення та відмежування господарсько-правових форм державного регулювання фондового ринку. Надамо їм коротку характеристику.

Наявність владних розпоряджень організаційно-господарського характеру є ознакою та зумовлена наявністю адміністративних та інших відносин управління за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування є суб'єктом, наділений господарською компетенцією, і безпосередньо здійснює організаційно-господарські повноваження щодо суб'єкта господарювання, що, у свою чергу, є ознакою віднесення цих відносин до предмета регулювання господарського законодавства (ч. 6 п. 1 ст. 4 ГК України).

Урегулювання певного виду господарських відносин на фондовому ринку передбачає наявність таких ознак:

- відносини є господарсько-правовими за своїм змістом;
- предметом відносин є операції на фондовому ринку або інші господарські операції, пов'язані з їх здійсненням;
- конкретна господарсько-правова форма має завданням врегулювання певного виду зазначених відносин.

Конкретна господарсько-правова форма є виразом реалізації певного засобу державного регулювання виду господарської діяльності на

фондовому ринку. Основні засоби державного регулювання господарської діяльності визначені в п. 2 ст. 12 ГК України. Але не всі з них поширюються на господарську діяльність на фондовому ринку, та водночас окремі засоби, що застосовуються на практиці, не визначені в цій базовій нормі. Це і зрозуміло, бо господарська діяльність на фондовому ринку має свою специфіку, що передбачає наявність спеціальних засобів її державного регулювання.

Перелік цих форм державного регулювання ринку цінних паперів нормативно закріплено у ст. 3 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні». Ми вважаємо, що всі ці форми є господарсько-правовими, оскільки вони зумовлені здійсненням державними органами організаційно-господарських повноважень. Хоча за своїм правовим змістом окремі з них є суто адміністративно-правовими, як, наприклад, здійснення всіх зазначених видів контролю. Проте з огляду на той факт, що в даному випадку контроль є невід'ємною складовою організації господарської діяльності на фондовому ринку, забезпечення її проведення відповідно до вимог законодавства, здійснення контрольної функції є формою реалізації організаційно-господарських повноважень органів державної влади.

Водночас вважаємо за необхідне зазначити, що складовою державного контролю є нагляд за дотриманням законодавства учасниками фондового ринку, зокрема законодавства про захист економічної конкуренції, прав інвесторів тощо. Часто законодавець вживає поняття «контроль» та «нагляд» як рівнозначні. Так, у ст. 1 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» державне регулювання ринку цінних паперів визначено як «комплекс заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком цінних паперів та їх похідних та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері». Проте серед визначених у ст. 3 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» форм державного регулювання нагляд як окрема форма відсутній, що ми вважаємо істотним недоліком правового регулювання в цій частині.

Поняття «контроль» та «нагляд» є близькими. У літературі висловлюються різні, часто протилежні, погляди на співвідношення контролю та нагляду. Так, В. М. Гаращук як основний критерій розмежування контролю і нагляду пропонує, по-перше, можливість втручання контролюючого органу в оперативну діяльність підконтрольного органу (що не характерно для нагляду) та, по-друге, право самостійно притягати

винних осіб до юридичної відповідальності, якою володіє орган контролю, і якими не наділений орган нагляду¹.

М. С. Студенікіна виділяє нагляд як різновид надвідомчого контролю, який відрізняється від контролю «...широотою сфери діяльності, що охоплюється контролем, а також специфікою методів і правових форм впливу. Для контролю характерна та особливість, що він не обмежується колом питань, пов'язаних із дотриманням обов'язкових приписів — законів та інших нормативних актів. Органи контролю цікавляться також тим, наскільки правильно, доцільно й ефективно використані підконтрольним суб'єктом надані йому повноваження»². З думкою Студенікіної про те, що нагляд є різновидом контролю, який здійснюється з певних питань та обмежений у методах впливу, погоджується і О. Ф. Андрійко³. Аналогічною є позиція В. С. Шестака, який стверджує, що «контроль» — родове поняття, котре охоплює «“нагляд” як особливий (“галузевий”) вид контролю, його форму»⁴. Щодо безпосередньо фондового ринку, то ми погоджуємося з позицією Г. М. Остапович⁵, яка називає нагляд різновидом контролю на фондовому ринку, якому притаманні певні особливості, що дозволяють виділити його в окремих вид контролю: неможливість втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта та звужений предмет — лише перевірка законності діяльності підконтрольного суб'єкта.

Предметом нагляду є дотримання учасниками фондового ринку норм законодавства про державне регулювання ринку цінних паперів, відповідність кадрового, матеріально-технічного, програмного та іншого забезпечення функціонування учасників ринку, виконання обов'язків щодо розкриття інформації, одержання ліцензій, проходження процедур державної реєстрації у передбачених законом випадках, дотримання норм законодавства про захист економічної конкуренції тощо.

У зв'язку із зазначеним пропонуємо визначення наглядових форм державного регулювання фондового ринку в ст. 3 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» таким чином:

¹ Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – С. 14.

² Студенікіна М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М. С. Студенікіна. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 18.

³ Андрійко О. Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрійко ; Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого. – Киев : Наук. думка, 1994. – С. 39.

⁴ Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. – Х. : Держ. спец. вид-во «Основа», 2003. – С. 15.

⁵ Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Остапович ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2006. – С. 52.

– аналіз звітності з метою встановлення відповідності діяльності учасників фондового ринку вимогам законодавства (зокрема, вимогам майнового та фінансового стану, ліквідності активів тощо), що має сприяти захисту прав інвестора;

– аналіз інформації та відомостей про події, тенденції та явища на ринку з метою виявлення ознак порушень законодавства на фондовому ринку;

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

Наведене також є підтвердженням комплексного характеру методів державного регулювання економіки, що використовуються та є предметом вивчення в господарському праві. Імперативні та диспозитивні методи застосовуються в межах господарського законодавства залежно від конкретних економіко-правових умов, а також виходячи з мети і завдань, що стоять перед державою та її економікою на певному етапі історичного розвитку. Поєднання імперативних та диспозитивних методів зумовлює всебічний характер регулюючого впливу держави на поведінку суб'єктів господарювання на фондовому ринку України.

Визначені теоретичні засади є підґрунтям для подальшого дослідження окремих господарсько-правових форм державного регулювання господарської діяльності на фондовому ринку України.

Полюхович В. Хозяйственно-правовые формы государственного регулирования фондового рынка Украины

В статье обосновываются применение и содержание понятия «хозяйственно-правовые формы государственного регулирования», рассматриваются виды форм государственного регулирования фондового рынка Украины, вносятся предложения по их усовершенствованию.

Ключевые слова: хозяйственно-правовые формы, хозяйственные отношения, формы государственного регулирования фондового рынка, контроль и надзор на фондовом рынке.

Polyukhovych V. Economic-legal forms of state regulation of the share market of Ukraine

The article considers the application and the contents of concept «economic — legal forms of state regulation», kinds of forms of state regulation of the share market of Ukraine, offers concerning their improvement.

Keywords: economic-legal forms, economic relations, forms of state regulation of the share market, the control and supervision in the share market.