

**ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ
НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ****ON THE ISSUE OF LEGAL PROTECTION OF FINANCIAL SERVICES
ON THE SECURITIES MARKET OF UKRAINE****Карпенко С.О.,***здобувач**Київського міжнародного університету*

Стаття присвячена розкриттю підходів щодо розуміння фінансових послуг і їх правової охорони, а також дослідженню особливостей її забезпечення на ринку цінних паперів України. Пропонується авторське визначення поняття правової охорони фінансових послуг. Досліджується діяльність державного регулятора на ринку цінних паперів з метою вироблення загальних рекомендацій щодо вдосконалення напрямів правової охорони фінансових послуг.

Ключові слова: державне регулювання, правова охорона, ринок цінних паперів, фінансова послуга.

Статья посвящена раскрытию подходов к пониманию финансовых услуг и их правовой охраны, а также исследованию особенностей ее обеспечения на рынке ценных бумаг Украины. Предлагается авторское определение понятия правовой охраны финансовых услуг. Исследуется деятельность государственного регулятора на рынке ценных бумаг с целью выработки общих рекомендации по совершенствованию направлений правовой охраны финансовых услуг.

Ключевые слова: государственное регулирование, правовая охрана, рынок ценных бумаг, финансовая услуга.

The authors elucidate approaches to understanding of financial services and their legal protection, and research features of its enforcement in the securities market of Ukraine. The author's definition of law protection of financial services is proposed. The activity of the state regulator in the securities market is analyzed with the purpose of making general recommendations for improving the directions of financial services legal protection.

Key words: state regulation, legal protection, securities market, financial services.

Постановка проблеми. Серед завдань, які нині стоять на порядку денному перед Україною, є розбудова національного фондового ринку, темпи зростання мають випереджати динаміку збільшення валового внутрішнього продукту. Ринок цінних паперів є невід'ємною складовою фінансової системи держави. Разом із банківським сектором, іншими ринками фінансових послуг, а також системою публічних фінансів ринок цінних паперів має функціонувати як регульований елемент взаємопов'язаної, органічної системи. Недаремно саме ці напрями відображено в проекті Програми розвитку фондового ринку на 2015–2017 рр. «Європейський вибір: нові можливості для прогресу та зростання» [1]. Подальше реформування й модернізація ринку цінних паперів має відбуватися на всіх рівнях, зокрема інституційному, технологічному, а також правовому.

Разом із тим на шляху вдосконалення правового регулювання функціонування ринку цінних паперів, як і фінансової системи загалом, стоїть питання покращення рівня правової охорони фінансових послуг, доведення її до рівня європейських стандартів. У цьому напрямі істотна роль відводиться діяльності державних регуляторів відповідних ринків фінансових послуг. Їхня діяльність має різноплановий характер і поєднує в собі виконання багатьох завдань, спрямованих як на відповідний рівень проведення державної політики, державного регулювання, надання адміністративних послуг, так і проведення якісного контролю, нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг тощо.

Зокрема, відповідно до статистичних даних у центральному апараті Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР, Комісія), станом на 15.05.2015 р. було розглянуто 168 справ про правопорушення на ринку цінних паперів, у тому числі щодо юридичних осіб – 166, щодо фізичних осіб – 2 [2]. Унаслідок розгляду цих справ за виявлені 108 правопорушень на ринку цінних паперів було накладено фінансових санкцій на суму 976 230 грн, у тому числі на юридичних осіб – на суму 975 040 грн (за 106 правопорушень), на фізичних осіб – на суму 1 190 грн (за 2 виявленіх правопорушення). Крім того, було винесено 40 попереджень. Також було ану-

льовано 13 ліцензій на здійснення діяльності на ринку цінних паперів. Зазначені показники свідчать про постійну та планомірну роботу державного регулятора, спрямовану на виконання поставлених перед ним завдань, пов'язаних у тому числі із забезпеченням належного рівня правової охорони фінансових послуг.

Стан дослідження. Незважаючи на те що в юридичній літературі не раз порушувалося питання дослідження правової природи фінансів, у тому числі безпосередньо категорії «фінансові послуги», вони досі не розглядалися в поєднанні проблеми як об'єкта правової охорони. Не розкрито належною мірою й повноваження державних регуляторів ринків фінансових послуг у процесі забезпечення правової охорони фінансових послуг. На підтвердження цього доцільно навести роботи вітчизняних науковців, зокрема Л.К. Воронової, Н.Л. Губерської, Е.С. Дмитренка, А.Й. Іванського, А.Т. Ковальчука, М.П. Кучерявенка, О.А. Музики-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.О. Семчик і багатьох інших. Водночас у жодній із заявлених робіт не було проведено комплексного аналізу фінансових послуг як об'єкта фінансово-правового регулювання та правової охорони й захисту.

Із цього приводу інтерес викликає дисертаційне дослідження О.Д. Головенка, захищене у 2011 р. та присвячене проблемам правової охорони публічних фінансів. Крім того, договори із надання фінансових послуг розглядалися як об'єкт цивільно-правового регулювання (Н.В. Дроздова); досліджувалися й окремі питання у визначенні адміністративно-правового статусу суб'єктів ринку фінансових послуг (О.В. Дідич, А.А. Довгополик, Г.М. Остапович, І.Я. Хитра). Однак у цих дослідженнях не приділялася увага визначенню ролі окремих державних регуляторів у процесі надання правової охорони учасникам ринків фінансових послуг. Зазначене зумовлює актуальність обраної для дослідження теми.

Метою статті є розкриття загальних засад правової охорони фінансових послуг, що забезпечується НКЦПФР.

Виклад основного матеріалу. Намагаючись розкрити загальні засади охорони фінансових послуг, що надають-

ся на ринку цінних паперів, доцільним є загальний аналіз щодо розуміння фінансових послуг безпосередньо як об'єкта правової охорони. Певною мірою заслуговує на увагу позиція А.Т. Ковальчука, який ще у 2008 р. звертав увагу на те, що за всі роки становлення вітчизняного фондового ринку не було створено системи розвинутих фінансово-правових відносин і необхідних інституційних структур [3, с. 406]. Звичайно, на сьогодні ця ситуація перебуває у стадії розв'язання визначених проблем, але вона далека від ідеалу. О.Д. Головенко, досліджуючи публічні фінанси як об'єкт правової охорони, виокремлює взаємозв'язок між задоволенням публічних інтересів у різних сферах публічної фінансової діяльності й настанням заходів юридичної відповідальності за порушення таких публічних інтересів. Зокрема, автор зазначає, що «задоволення публічних інтересів у сфері банківської діяльності здійснюється за рахунок учасників банківських відносин, у першу чергу – комерційних банків та їх клієнтів. У свою чергу задоволення публічних інтересів на ринках фінансових послуг здійснюється за рахунок фінансових установ та споживачів їх послуг» [4, с. 29]. Відповідно, порушення публічного інтересу в цих сферах є підставою застосування до такого порушника заходів примусу.

Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. № 2664-III (зі змінами) [5] визначає загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних і наглядових функцій за діяльністю із надання фінансових послуг. Метою його прийняття стало створення правових основ для захисту інтересів споживачів фінансових послуг, правове забезпечення діяльності й розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні, правове забезпечення єдиної державної політики у фінансовому секторі.

Під фінансовою послугою чинне законодавство розуміє операції із фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів (п. 5 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»). У свою чергу, як учасники ринку фінансових послуг, відповідно до п. 7 ст. 1 зазначеного Закону, є особи, які, згідно із законом, мають право надавати фінансові послуги на території України; особи, які провадять діяльність із надання посередницьких послуг на ринках фінансових послуг; об'єднання фінансових установ, включені до реєстру саморегулювних організацій, що ведеться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг; споживачі фінансових послуг. Законами з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг можуть визначатися інші учасники таких ринків.

На нашу думку, правову охорону фінансових послуг загалом доцільно розглядати як сукупність правових норм і правовідносин, що виникають на основі їх застосування, спрямованих на таке: уживання заходів щодо забезпечення дотримання фінансової дисципліни всіма учасниками ринків фінансових послуг; забезпечення діяльності й розвитку конкурентоспроможного національного ринку фінансових послуг; створення та реалізацію правових механізмів захисту інтересів споживачів фінансових послуг; проведення єдиної державної політики у фінансовому секторі України передусім шляхом взаємодії державних регуляторів ринків фінансових послуг.

Зрозуміло, що ринки фінансових послуг підпадають під регулювання норм різних галузей права. У цьому разі серед них можуть бути норми фінансового, адміністративного, цивільного, господарського, кримінального права тощо. Водночас, якщо говорити про фінансово-правові

аспекти правової охорони на ринках фінансових послуг, у цьому разі доцільно спиратися на певні розрізняльні критерії, які дають змогу відокремлювати такі аспекти. Як критерії, що застосовуються до визначення питання про те, норми якого права регулюють конкретні відносини на ринку фінансових послуг, О.П. Орлюк пропонує такі: 1) вступ у відповідне правовідношення в результаті владного волевиявлення держави або іншого носія публічної влади або вступ за власним волевиявленням; 2) юридична нерівність чи рівність сторін; 3) виключення (обмеження) диспозитивності учасників правовідносин у процесі вибору й реалізації їхніх прав і обов'язків або наявність диспозитивності; 4) відсутність або наявність оперативної самостійності в суб'єктів правовідношення; 5) мета вступу в правовідношення – здійснення фінансового контролю (нагляду) за дотриманням дисципліни на ринку фінансових послуг або здійснення майнової угоди, фінансової операції з метою отримання прибутку [6, с. 90].

Якщо зазначені критерії брати до розкриття предмета цього наукового дослідження, то можна зазначити, що всі наявні критерії надають можливість зараховувати діяльність у напрямі правової охорони фінансових послуг з боку державного регулятора до предмета фінансово-правового регулювання.

Так, відповідно до абз. 3 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», здійснення державного регулювання щодо ринків цінних паперів і похідних цінних паперів (деривативів) покладено на НКЦПФР. Аналогічні висновки щодо визначення державного регулятора можна зробити й на підставі Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [7], згідно з яким зазначені функції покладено на НКЦПФР.

Державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг у загальному напрямі здійснюється шляхом: 1) ведення державних реєстрів фінансових установ і реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг; 2) нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ; 3) нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг); 4) уживання уповноваженими державними органами заходів впливу; 5) проведення інших заходів щодо державного регулювання ринків фінансових послуг.

НКЦПФР утворена Указом Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011 (зі змінами, унесеними згідно з Указом Президента від 03.04.2015 р. № 199/2015) [8]. Метою її створення фактично стала необхідність комплексного правового регулювання відносин, що виникають на ринку цінних паперів, забезпечення захисту інтересів громадян України та держави, запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. НКЦПФР є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України. До системи органу входять Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, її центральний апарат і територіальні органи.

Забезпечення правової охорони здійснюється НКЦПФР шляхом виконання основних завдань, покладених на неї, серед яких доцільно зазначити такі:

- формування й забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів і похідних (деривативів) в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів;

- координація діяльності державних органів із питань функціонування в Україні ринку цінних паперів і похідних (деривативів);

- здійснення державного регулювання та контролю за емісією й обігом цінних паперів і похідних (деривативів) на території України;

– захист прав інвесторів шляхом здійснення заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та законодавства про акціонерні товариства, застосування санкцій за порушення законодавства в межах своїх повноважень;

– здійснення державного регулювання й контролю у сфері спільного інвестування;

– здійснення в межах компетенції державного регулювання й контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення;

– здійснення в межах компетенції державного регулювання й нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– здійснення в межах повноважень, визначених законодавством, нагляду на консолідованій і субконсолідованій основі за небанківськими фінансовими групами та їхніми підгрупами.

НКЦПФР здійснює й інші завдання у своїй діяльності, але саме наведені вище завдання відповідають за своїм спрямуванням напряду правової охорони фінансових послуг на ринку цінних паперів і фондовому ринку.

Одним із головних елементів державного регулювання ринку цінних паперів є контроль за діяльністю емітентів, професійних учасників ринку цінних паперів, саморегулювних організацій. Проведення перевірок є одним із заходів реалізації виконання завдань НКЦПФР відповідно до Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні». При цьому контроль НКЦПФР здійснюється за метою виявлення та запобігання порушенням законодавства про цінні папери, сприяє справедливості й упорядкованості ринку цінних паперів, є основою правозастосування. Такий контроль здійснюється шляхом проведення планових і позапланових перевірок.

Позитивною тенденцією в роботі НКЦПФР під час контрольно-ревізійної діяльності вважається виявлення прогалин у законодавстві про цінні папери, колізій норм права, практичних ситуацій щодо негативних дій учасників ринку цінних паперів, які підлягають і потребують їх усунення шляхом прийняття відповідних норм, законодавчого врегулювання та/або внесення змін і доповнень, відповідно. При цьому така діяльність НКЦПФР, що реалізується шляхом проведення перевірок учасників фондового ринку й застосування санкцій, передбачених законодавством у разі виявлення порушень, залишається одним із пріоритетних напрямів контролю за ринком цінних паперів загалом. І, звичайно, така діяльність є однією зі складових правової охорони фінансових послуг на ринку цінних паперів.

Водночас негативним фактором діяльності НКЦПФР є те, що інформація, розміщена на сайті стосовно проведення контрольних заходів, не відповідає чинному стану. Прикладом може бути Рішення ДКЦПФР «Про затвердження Порядку контролю за дотриманням професійними учасниками фондового ринку вимог законодавства про цінні папери» № 285, яке стало не чинним станом на 2012 р., відповідно до чергового рішення Комісії, яке також пізніше було скасовано. Нині ці питання регулюються Порядком проведення перевірок дотримання вимог законодавства про цінні папери щодо професійної діяльності на фондовому ринку та діяльності саморегулювних організацій професійних учасників фондового ринку, затверджених Рішенням НКЦПФР від 12.02.2013 р. № 161 [9].

Зокрема, згідно із зазначеним Рішенням, суб'єктами перевірки можуть бути професійні учасники фондового ринку (ліцензіати); юридичні особи, строк дії ліцензії яких закінчився або ліцензії яких на провадження певних видів професійної діяльності на фондовому ринку анульовано; а також саморегулювні організації професійних учасників фондового ринку.

Комісія може проводити різні види перевірок, зокрема за місцем проведення – безвізні та візні, за організацією

– планові й позапланові, за змістом – комплексні й тематичні. Зазначені положення щодо видів перевірок, які можуть проводитися НКЦПФР та її органами, свідчать про те, що Комісія застосовує у своїй контрольно-наглядовій діяльності загальні засади фінансового контролю, розроблені теорією фінансового права. Зокрема, Л.А. Савченко пропонує під перевіркою розуміти метод фінансового контролю, тобто систему контрольних дій щодо вивчення окремих ділянок фінансово-господарської чи адміністративно-розпорядчої діяльності відповідного підконтрольного суб'єкта [10, с. 171]. Якщо екстраполювати це визначення на сферу фінансових послуг і ринок цінних паперів, то НКЦПФР має можливість використовувати метод перевірки як базовий у своїй діяльності із проведення фінансового контролю.

Щодо деталізації видів перевірки, яку можуть здійснювати органи державного регулятора на ринку цінних паперів, то варто зазначити такі загальні положення. Комплексна перевірка являє собою перевірку діяльності суб'єкта перевірки за видом професійної діяльності на фондовому ринку; тематична – це перевірка з окремих питань діяльності суб'єкта перевірки на фондовому ринку. Разом із тим законодавство не деталізує документальної перевірки як одного з видів перевірок НКЦПФР.

Під безвізною перевіркою розуміється позапланова перевірка діяльності суб'єкта перевірки, яка проводиться в приміщенні органу контролю на підставі отриманих від суб'єкта перевірки документів і пояснень без виходу за його місцезнаходженням, у тому числі в разі тимчасової зміни місцезнаходження. Потрібно відзначити, що застосування критерію позаплановості до характеристики безвізної перевірки є сумнівним, адже для проведення позапланової перевірки мають бути наявними певні критерії (згадувані нижче), визначені законодавством. Натомість безвізна перевірка пов'язана із можливістю контрольного органу оцінювати подані звітні документи. Більш правильним було б поєднати цей вид перевірки із камеральною, яка провадиться іншими органами фінансового контролю.

Візна перевірка являє собою планову або позапланову перевірку діяльності суб'єкта перевірки, яка проводиться органом контролю з виїздом за місцезнаходженням, у тому числі в разі тимчасової зміни місцезнаходження суб'єкта перевірки, та в приміщенні органу контролю.

Під плановою перевіркою розуміється запланована органом контролю перевірка діяльності суб'єкта перевірки, яка проводиться органом контролю на підставі плану-графіка проведення планових перевірок. Зазначений графік має бути у вільному доступі на офіційному сайті Комісії. Хоча варто зауважити, що аналіз поточного стану оприлюднення цієї інформації свідчить про те, що такий графік наданий НКЦПФР України станом на 2014 р., на 2015 р. інформація у вільному доступі відсутня. Планові перевірки можуть бути виїзними, комплексними, тематичними, можуть проводитися органом контролю з періодичністю не частіше ніж один раз на рік. Що стосується позапланової перевірки, то остання являє собою перевірку діяльності суб'єкта перевірки, яка не передбачена в плані-графіку проведення планових перевірок. Позапланові перевірки можуть бути виїзними, безвізними, комплексними, тематичними.

Особливості й порядок проведення перевірок на ринку цінних паперів, що забезпечується уповноваженим державним регулятором, деталізуються в підзаконних актах НКЦПФР України. Відповідно застосовуються й положення в частині проведення нагляду за діяльністю визначених законодавством суб'єктів на ринку цінних паперів з боку НКЦПФР.

Висновки. Шляхи вдосконалення правового забезпечення та правової охорони фінансових послуг на ринку цінних паперів повинні мати на меті підвищення ролі ринку цінних

паперів у процесі перерозподілу фінансових ресурсів, їх акумуляції для вирішення пріоритетних державних завдань, створення й розвиток цілісної та ефективної системи ринку цінних паперів і фінансових інститутів; розширення практики залучення інвестицій із використанням інструментів ринку цінних паперів; підвищення рівня дотримання фінансової дисципліни всіма учасниками ринків фінансових послуг тощо. При цьому напрям правової охорони фінансових послуг має розглядатися як один із базових функціональних на-

прямів у діяльності НКЦПФР України. Способи проведення перевірки діяльності підконтрольних суб'єктів, що використовуються НКЦПФР у своїй діяльності, загалом відповідають розумінню видів і методів фінансового контролю, визначених фінансово-правовою наукою та практикою. Водночас певні напрями правового регулювання таких контрольних заходів, рівно як і їх безпосередня реалізація, вимагають доведення до належного рівня правової охорони фінансових послуг на ринку цінних паперів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Програма розвитку фондового ринку «Європейський вибір: нові можливості для прогресу та зростання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nssmc.gov.ua/fund/development/plan>.
2. Правозастосування на ринку цінних паперів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/activities/enforcement>.
3. Ковальчук А.Т. Финансовое право в рыночных системах (теоретическое исследование в практическом контексте) : [монография] / А.Т. Ковальчук. – К. : Парламентское изд-во, 2008. – 560 с.
4. Головенко О.Д. Публічні фінанси як об'єкт правової охорони : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Д. Головенко ; ДНДІ МВС України. – К., 2012. – 221 с.
5. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.
6. Орлюк О.П. Вітчизняні ринки фінансових послуг як предмет правового регулювання: межі втручання фінансового права / О.П. Орлюк // Системообразующие категории в финансовом праве: состояние и перспективы трансформации : материалы Межд. науч.-практ. конф., г. Харьков, 15–16 апреля 2010 г. – Х. : НИИ ГСИС, 2010. – С. 89–91.
7. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011 (зі змінами, унесеними згідно з Указом Президента від 03.04.2015 р. № 199/2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>.
9. Про затвердження Порядку проведення перевірок дотримання вимог законодавства про цінні папери щодо професійної діяльності на фондовому ринку та діяльності саморегулювних організацій професійних учасників фондового ринку : Рішення НКЦПФР від 12.02.2013 р. № 161 ; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 06.03.2013 р. за № 377/22909 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0377-13/paran7#n7>.
10. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : [навчальний посібник] / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.