DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.09

УДК: 342.9: 336.761

Вихристюк А. М.,*здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук Науково-дослідного інституту публічного права*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ ЯК СУБ'ЄКТА РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВИХ БІРЖ

Актуальність статті полягає в тому, що фондовий ринок є основним системо-утворюючим каналом руху капіталів у сучасному глобалізованому світі. Достовірно оцінити реальне значення діяльності фондового ринку і забезпечити повну реалізацію всіх його можливостей можна лише за умови дослідження ризиків, яку неодмінно супроводжують даний цивілізаційний феномен. Такою ж мірою даний факт актуалізує проблему мінімізації фінансових ризиків, що супроводжують діяльність фондового ринку та його інфраструктури. Мета статті полягає в тому, щоб системно аналізуючи норми чинного законодавства, а також позиції вчених адміністративного права та економіки, розкрити адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку як суб'єкта регулювання фондових бірж. У статті розкрито адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку як правове становище основного суб'єкта адміністративно-правового регулювання фондових бірж, що наділений владними регулятивними та контрольно-наглядовими повноваженнями, в межах здійснення яких встановлюється правовий зв'язок між державою та учасниками фондового ринку. Визначено зміст адміністративно-правового статусу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку – це правове становище основного суб'єкта адміністративно-правового регулювання фондових бірж, що наділений владними регулятивними та контрольно-наглядовими повноваженнями, в межах здійснення яких встановлюється правовий зв'язок між державою та учасниками фондового ринку. За змістом адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку є об'ємною категорією, що включає завдання (регулювання та контроль фондових бірж); повноваження (трансформуються у адміністративний інструментарій, що можна поділити на видання актів, надання послуг, здійснення контролю та нагляду, притягнення до відповідальності, співпраця щодо розвитку фондового ринку).

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий інструментарій, адміністративно-правовий статус, електронна торгівельна система, контроль, принципи, фондові біржі.

Актуальність теми. Фондовий ринок є основним системо-утворюючим каналом руху капіталів у сучасному глобалізованому світі. Достовірно оцінити реальне значення діяльності фондового ринку і

забезпечити повну реалізацію всіх його можливостей можна лише за умови дослідження ризиків, яку неодмінно супроводжують даний цивілізаційний феномен. Такою ж мірою даний факт актуалізує проблему мінімізації фінансових ризиків, що супроводжують діяльність фондового ринку та його інфраструктури. Все це зобов'язує насамперед фахівців уважно досліджувати умови, чинники та економіко-правові фактори функціонування фондового ринку, в тому числі, в контексті діяльності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку як провідного суб'єкта адміністрування фондового ринку в Україні [5, с. 111].

Огляд останніх досліджень. Особливості діяльності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку вивчалися у працях таких вчених як С. Антонов, Н. Бондаренко, О. Булкот, Л. Герасимова, В. Горбаневич, К. Калинець, В. Коверда, О. Копилова, Є. Кузнєцова, О. Кучер, О. Минюк, І. Мігус, М. Назарчук, В. Оскольський, І. Пахомова, Т. Пуспіта, Н. Резнік, Т. Сіташ, Л. Січко, А. Слободяник, М. Стирський, М. Уткіна, К. Фібріані, О. Харитонова, С. Черкасова, О. Чуркін, С. Шишков та ін.

Однак, існуюча проблема законодавчого забезпечення фондових бірж в Україні підкреслює актуальність наукових досліджень у цій площині.

Мета статті полягає в тому, щоб системно аналізуючи норми чинного законодавства, а також позиції вчених адміністративного права та економіки, розкрити адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку як суб'єкта регулювання фондових бірж.

Виклад основних положень. Серед науковців поширеною є думка, що скільки є фізичних і юридичних осіб, стільки й суспільних індивідуальних статусів. А як відомо з теорії, право є об'єктивним виявом характеру суспільних відносин, а закон та інші його форми – явищами, які уповноважені органи (насамперед державні) формулюють заради їх юридичного оформлення. Право і форми його вияву є юридичними категоріями, які тісно пов'язані між собою. Вони в жодному разі не мають ототожнюватися і водночас протиставлятися, їх слід розглядати в єдності. Якщо право включає в себе систему суспільних відносин, правил поведінки, реалізація яких постійно повторюється і які охороняються державою, то форми (джерела) права, зокрема законодавство, є важливим способом існування і зовнішнього виразу цих правил і відносин. Правові норми як система правил поведінки становлять зміст закону або інших форм права [8, с. 151–155].

Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР), доцільно було б вказати, що відповідно до статті 5 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» державне регулювання ринку цінних паперів здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, в той час, як інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринку цінних паперів у межах своїх повноважень, визначених чинним законодавством [10].

Як ми можемо спостерігати із норми закону, законодавець визначив НКЦПФР єдиним та головним державним регулятором, який встановлює правила на фондовому ринку та встановлює правила поведінки для кожного його учасника.

Правовий довідник вказує, що «статус» – це правове становище осіб або організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; установлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав і обов'язків [6, с. 572].

Поняття «статус» включає в себе те стабільне, основоположне в правовому стані суб'єкта, яке разом з правосуб'єктністю містить також конкретне коло основних прав та обов'язків. Конкретні ж права та обов'язки відображають специфіку реального правового положення особи, яке пов'язано більш з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основою загального положення суб'єкта в даній правовій системі. Отже, правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення змінюється в залежності від правовідношень, в які він вступає [1, с. 77–80].

Вчена О. Скакун зазначає, що «до 60-х років ХХ ст. у вітчизняній юридичній науці правовий статус ототожнювався з правоздатністю. Мотивувалося це тим, що правовий статус та правоздатність виникають і припиняються у суб'єкта одночасно, що вони є однаковою мірою невідчужуваними» [13, с. 386]. На підставі вищезазначеного, О. Скакун визначає правовий статус як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві» [13, с. 381].

Н. Шаптала та Г. Задорожня у своїй праці трактують своє бачення та пропонують під правовим статусом особи розуміти юридично закріплене становище особи як соціального суб'єкта в суспільстві, тобто це сукупність прав та обов'язків особи, визначених та гарантованих Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [14, с. 472].

На сьогоднішній день існує чимало думок науковців щодо поняття «адміністративно-правовий статус». Цікавою є думка С. Курило в праці про органи внутрішніх справ, відповідно до якої під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ і місцевих органів влади як суб'єктів взаємодії слід розуміти їх положення, становище у системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові, управлінські, відносини, зокрема ті, що складаються безпосередньо під час їх взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [7, с. 525–526].

На думку вчених-теоретиків В. Галунька, В. Олефіра та С. Короеда, під адміністративно-правовим статусом варто розуміти сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Отже, визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи можуть вважатися такі юридичні елементи: публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; обсяг і характер правосуб'єктності; адміністративна відповідальність; дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації (у деяких

випадках) [2, с. 124]. О. Гусар пропонує свій підхід, згідно з яким адміністративно-правовий статус – це системна сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. До таких властивостей вона зараховує детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенцію суб'єкта; 2) порядок його утворення й набрання юридичних ознак; 3) назву; 4) місце дислокації; 5) структуру; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [4, с. 116]. Схожий, але дещо розширений підхід запропонував О. Сікорський, на думку якого адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади – це складна юридично-теоретична конструкція, що включає у себе такі складові елементи: 1) мету утворення органу й визначення сфери його відання; 2) принципи та територіальні масштаби діяльності; 3) внутрішню структуру органу; 4) порядок і спосіб його утворення, реорганізації та ліквідації; 5) завдання та функції; 6) обсяг і характер державно-владних повноважень; 7) форми й методи діяльності; 8) порядок рішення в органі підвідомчих питань; 9) джерела фінансування органу; 10) наявність чи відсутність прав юридичної особи; 11) право та обов'язок користуватися державними символами; 12) відповідальність [12, с. 9].

Перелік основних завдань, закріплених Положенням про НКЦПФР, є доволі широким, кожне з них має, як зазначають вітчизняні вчені-адміністративісти, цільовий, організаційно-структурний компонент і ряд компетенційних повноважень [9, с. 175], серед яких: – здійснення державного регулювання та контролю за емісією й обігом цінних паперів і похідних (деривативів) на території України; – здійснення державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування; – здійснення у межах компетенції державного регулювання та контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення; – здійснення у межах повноважень, визначених законодавством, нагляду на консолідованій і субконсолідованій основі за небанківськими фінансовими групами та їх підгрупами та ін. [11].

Перелік основних завдань, які мають відношення безпосередньо до фондових бірж дозволяє державному регулятору забезпечити державне регулювання та контроль діяльності усіх учасників фондового ринку. Саме на виконання вищенаведених завдань НКЦПФР: встановлює відповідно до закону особливості порядку реорганізації та ліквідації професійних учасників ринку цінних паперів (за винятком банків); здійснює контроль за дотриманням законодавства і призначає державних представників на фондових біржах і депозитаріях; контролює відповідно до законодавства системи ціноутворення на ринку цінних паперів; здійснює контроль за дотриманням емітентами порядку реєстрації випуску цінних паперів; здійснює контроль за діяльністю депозитарної системи України; встановлює наявність ознак маніпулювання на фондовому ринку; встановлює правила та стандарти здійснення учасниками депозитарної системи України операцій на ринку цінних паперів і контролює їх дотримання; встановлює порядок розподілу коштів, отриманих від реалізації активів корпоративного інвестиційного фонду, між акціонерами та ін. [11].

Що стосується регулятивних і контрольних повноважень щодо учасників фондового ринку, то насамперед варто звернутися до статті 8 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», якою визначені повноваження НКЦПФР, а саме: подавати позов до суду про

припинення юридичної особи – емітента у зв'язку з включенням його до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності; накладати адміністративні стягнення, штрафні та інші санкції за порушення чинного законодавства на юридичних осіб і їх співробітників, аж до анулювання ліцензій на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів; вилучати під час проведення перевірок на строк до трьох робочих днів документи, що підтверджують факти порушення актів законодавства про цінні папери; порушувати в суді питання про ліквідацію корпоративного інвестиційного фонду та саморегулювних організацій; приймати рішення про ліквідацію пайового інвестиційного фонду та ін. [10].

Вартою уваги є думка С.Г. Голубицького, який зазначає, що навіть поверхневий огляд повноважень НКЦПФР свідчить про значну присутність публічної влади у сфері фондового ринку, що не завжди забезпечує його поступальний розвиток та ефективність. На думку автора, безумовно, значна частина повноважень є логічно обґрунтованою, що пояснюється обов'язком суб'єкта підприємництва дотримуватися правил. Водночас ряд повноважень регулятора викликають сумнів щодо їх доцільності в системі державного регулювання. Так, НКЦПФР надмірно зарегулював сферу фондового ринку, використовуючи свої контрольні повноваження, самостійно визначаючи правила функціонування приватних відносин на рівні внутрішньо-організаційної структури та приватних зв'язків між учасниками фондового ринку, як-то: порядок прийняття рішень на загальних зборах або ж порядок складання звітності внутрішнього використання, що в свою чергу породжує стан конфліктності на ринку та напружує відносини приватних осіб із НКЦПФР [3].

Таким чином, на підставі вищезазначеного, можна сказати, що адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку – це правове становище основного суб'єкта адміністративно-правового регулювання фондових бірж, що наділений владними регулятивними та контрольними повноваженнями, в межах здійснення яких встановлюється правовий зв'язок між державою та учасниками фондового ринку.

За змістом адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку є об'ємною категорією, що включає

- завдання (регулювання та контроль фондових бірж);
- повноваження (трансформуються у адміністративний інструментарій, що можна поділити на видання актів, надання послуг, здійснення контролю та пруденційного нагляду, притягнення до відповідальності, співпраця щодо розвитку фондового ринку).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2000. 427 с.
2. Галуцько В. та ін. Адміністративне право України: підручник. Херсон: ХМД, 2013. 393 с.
3. Голубицький С. Г. Адміністративно-процесуальний статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку при розгляді та вирішенні спорів, що виникають у сфері функціонування фондового ринку України. *Юридичний бюлетень*. Випуск 7. Ч. 2. 2018.

4. Гусар О. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 116–123.
5. Коваленко В. В. Правові засади мінімізації фінансових ризиків на фондовому ринку. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 111–117.
6. Ковальова Т. В., Коврига Л. П. Тлумачний словник української мови. Харків: Синтекс, 2005. 672 с.
7. Курило С. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526.
8. Малько А. В., Матузов Н. И. Теория государства и права. Москва: Юристь, 1996. 672 с.
9. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
10. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 292.
11. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку. Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3415.
12. Сікорський О. Адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 19 с.
13. Скакун О. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 664 с.
14. Шаптала Н.К., Задорожня Г. Конституційне право України : навчальний посібник. Дніпропетровськ : Лізунов Прес, 2012. 472 с.

A. Vykhrystiuk

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL COMMISSION OF SECURITIES AND THE STOCK MARKET AS AN ENTITY REGULATION OF STOCK EXCHANGES

The relevance of the article is that the stock market is the main system-forming channel of capital movement in today's globalized world. It is possible to reliably assess the real significance of the stock market and ensure the full realization of all its capabilities only if the study of risks, which is inevitably accompanied by this civilizational phenomenon. To the same extent, this fact highlights the problem of minimizing the financial risks that accompany the stock market and its infrastructure. The purpose of the article is to systematically analyze the norms of current legislation, as well as the positions of scholars of administrative law and economics, to reveal the administrative and legal status of the National Commission on Securities and Stock Market as a subject of stock exchange regulation. The article reveals the administrative and legal status of the National Commission on Securities and Stock Market as a legal position of the main subject of administrative and legal regulation of stock exchanges, endowed with authoritative regulatory and supervisory powers, within which the legal relationship between the state and stock

market participants. The content of the administrative and legal status of the National Commission on Securities and Stock Market is determined. It is concluded that the administrative and legal status of the National Commission on Securities and Stock Market is the legal status of the main subject of administrative and legal regulation of stock exchanges, endowed with authoritative regulatory and supervisory powers, within which the legal relationship is established. between the state and stock market participants. In terms of content, the administrative and legal status of the National Commission on Securities and Stock Market is a voluminous category that includes tasks (regulation and control of stock exchanges); powers (transformed into administrative tools, which can be divided into the issuance of acts, provision of services, control and supervision, prosecution, cooperation in the development of the stock market).

Keywords: *administrative and legal regulation, administrative and legal tools, administrative and legal status, electronic trading system, control, principles, stock exchanges.*