

**Г. М. Остапович**  
старший викладач кафедри комерційного права  
Київського національного торговельно-  
економічного університету

## ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ДО САМОРЕГУЛЮЮЧИХ ОРГАНІЗАЦІЙ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Як і будь-який інший учасник правовідносин у сфері господарювання та підприємницької діяльності, саморегулюючі організації ринку цінних паперів зазнають державного контролю з боку уповноважених державних органів. По відношенню до саморегулюючих організацій такими уповноваженими органами виступають Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України та Антимонопольний комітет України.

Забезпечувати дотримання учасниками правовідносин приписів правових норм покликані заходи адміністративного примусу. Метою цієї статті є дослідження змісту, видів, умов і порядку застосування заходів адміністративного примусу до саморегулюючих організацій ринку цінних паперів, з метою попередження та припинення правопорушень, а також покарання за скоєні правопорушення. Ці питання вже були предметом досліджень у правовій науці. Проте, відносна новизна саморегулюючих організацій<sup>1</sup> як учасників адміністративних правовідносин, невивченість та особливості їх статусу — зумовлюють особливості як форм і методів державного контролю, так і заходів примусу, що можуть бути вжиті уповноваженими державними органами по відношенню до саморегулюючих організацій.

Традиційно державний примус розглядають з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного і точного виконання юридичних норм конкретних галузей права [1].

Адміністративний примус — це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень [2]. Дещо інше визначення адміністративного примусу сформулював Ю. П. Битяк, який визначає адміністративний примус як систему заходів психологічного чи фізичного впливу на свідомість та поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин в рамках закону, забезпечення правопорядку і законності [3].

Щодо підстав вжиття заходів адміністративного примусу у юридичній літературі немає єдності поглядів. Так, В. К. Колпаков, даючи визначення адміністративного примусу зазначає, що він полягає у застосуванні заходів до *суб'єкта правопорушення*. Інші автори, зокрема, В. П. Чабан, не погоджуються з твердженням, що заходи адміністративного примусу застосовуються тільки у зв'язку з вчиненням правопорушення, наголошуючи, що адміністративний примус має на меті попереджувальний вплив на суспільні відносини з метою забезпечення суспільної безпеки [4]. З огляду на чисельність та варіативність заходів адміністративного примусу, уявляється, що підстави застосування заходів адміністративного примусу залежать від виду заходів та способів охорони правопорядку. Класифікація заходів адміністративного примусу, що підтримується більшістю сучасних вчених-адміністративістів, з тими чи іншими уточненнями, була вперше запропонована М. Єропкіним, який, залежно від способу охорони правопорядку, розрізняв заходи адміністративного запобігання, заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення. Деякі вчені — С. Гончарук, О. Кармолицький, Л. Попов, О. Альохін, Ю. Козлов, І. Голосніченко — виділяють ще і четвертий вид заходів адміністративного примусу — заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Інші автори також вказують на наявність заходів адміністративного примусу, метою яких є забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень на осіб, що порушують норми права, називаючи їх заходами адміністративно-процесуального забезпечення (М. Бахрах), заходами процесуального примусу (Л. Розін), адміністративно-процесуальними заходами (І. Веремеєнко) [5].

І, якщо заходи до припинення правопорушень, адміністративні стягнення та заходи адміністративно-процесуального забезпечення вживаються уповноваженими державними органами у випадку виявлення правопорушення та покарання правопорушника, то метою запобіжних заходів є непопущення скоєння правопорушень або відвернення настання суспільно небезпечних заходів у разі невжиття спеціальних заходів в силу існування певної загрози. Значення запобіжних заходів для охорони правопорядку

неможливо переоцінити, адже часто стягнення, покладене на порушника, чи матеріальне відшкодування збитків, завданих потерпілим від правопорушення особам, не здатне у повному обсязі відновити стан суспільних відносин, майнове становище, психічний стан чи відношення потерпілих осіб до певних видів діяльності, наприклад, фінансових операцій тощо. Фінансові ринки, в тому числі і фондовий, які покликані акумулювати вільні кошти суб'єктів господарювання, і в більшій — населення, і неадміністративний (ринковий) перерозподіл їх шляхом інвестування у перспективні галузі суспільного виробництва, є дуже чутливими до суспільних настроїв, ступені довіри до них. Навряд чи можливо вповні оцінити шкоду, завдану суспільству діяльністю фінансових установ, починаючи від довірчих товариств 1993–1996 років і закінчуючи фінансовою неспроможністю ряду значних банків задовольнити вимоги вкладників (Ощадбанк, “Слов’янський”, “Андріївський”, “Україна”). Оскільки розмір цієї шкоди визначається не тільки сумою неповернених вкладів, але і сумами коштів, які не стали вкладками (а значить — інвестиціями) через недовіру до фінансового ринку в цілому та його учасників зокрема, а також коштами, що не були витрачені на придбання товарів, робіт, послуг і не стали доходами підприємств та підприємців, не сприяли розширенню обсягів виробництва та створенню нових робочих місць і підвищенню добробуту українських громадян. Натомість, ці кошти збагачують і без того економічно розвинені країни. Тому, на наше переконання, в Україні необхідно створити таку систему державного контролю діяльності професійних учасників ринку цінних паперів, яка дозволяла б своєчасно попереджувати правопорушення та нечесну діяльність його учасників, в тому числі — шляхом застосування заходів адміністративного запобігання. Важливість запобігання порушенням на ринку цінних паперів визнана і на законодавчому рівні. Так, у визначенні поняття “державне регулювання ринку цінних паперів” у ст. 1 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів” від 30 жовтня 1996 р. вказано, що державне регулювання — це комплекс заходів щодо “упорядкування, контролю, нагляду за ринком цінних паперів та їх похідних та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері”.

Серед нормативних актів, якими врегульовано статус та правові засади діяльності саморегулюючих організацій ринку цінних паперів, контролю їх діяльності та застосування заходів примусу до них є, по-перше, Закон України “Про державне регулювання ринку цінних паперів” від 30 жовтня 1996 р., та підзаконні нормативні акти — Положення про саморегулюючу організацію ринку цінних паперів, затверджене наказом ДКЦПФР № 329 від 23. 12. 96 р. (далі — Положення про саморегулюючу організацію), Положення про діяльність саморегулюючої організації професійних учасників ринку цінних паперів, затверджене рішенням ДКЦПФР № 107 від 18. 03. 2002 р. (далі — Положення про діяльність саморегулюючих організацій), Положення про порядок та умови передачі Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку частини повноважень саморегулюючим організаціям професійних учасників ринку цінних паперів щодо передліцензійної роботи, підготовки, перепідготовки та попередньої сертифікації фахівців фондового ринку, затверджене рішенням ДКЦПФР № 243 від 10. 09. 2002 р. (далі — Положення про делегування повноважень саморегулюючим організаціям) та Правила проведення перевірок та ревізій емітентів, осіб, які здійснюють професійну діяльність на ринку цінних паперів, фондових бірж та саморегулюючих організацій на дотримання законодавства про цінні папери, затверджені рішенням ДКЦПФР № 37 від 17. 10. 97 р. та Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджені наказом ДКЦПФР № 2 від 09. 01. 97 р. Аналіз саме цих нормативних актів дозволить визначити та класифікувати заходи примусу, які передбачені чинним законодавством по відношенню до саморегулюючих організацій.

Характеризуючи заходи адміністративного примусу, застосування яких по відношенню до саморегулюючих організацій ринку цінних паперів передбачено чинним законодавством, варто одразу відзначити, що переважна їх більшість встановлена у нормативних актах підзаконного характеру, а саме — наказами Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України.

Згідно з наведеними актами законодавства, по відношенню до саморегулюючих організацій ринку цінних паперів можуть бути вжиті усі вищевказані види заходів примусу: адміністративне запобігання, адміністративне припинення, адміністративно-процесуальне забезпечення та адміністративне стягнення.

У цій роботі ми зробимо спробу здійснити, у відповідності до існуючої класифікації заходів адміністративного примусу, розробленої вченими-адміністративістами, класифікацію заходів адміністративного примусу, передбачених законодавством по відношенню до саморегулюючих організацій ринку цінних паперів, оскільки специфічні ознаки та особливості сфери діяльності об'єкта примусу зумовлює особливості і заходів примусу, що вживаються до них.

Серед заходів адміністративного запобігання, на нашу думку варто виділити такі, як відмова у видачі або поновленні дії свідоцтва про державну реєстрацію саморегулюючої організації ринку цінних паперів, передбачена п. 29 Положення про саморегулюючу організацію та відмова у передачі частини повноважень

Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку саморегулюючій організації, передбачена п. 4. 2 і п. 4. 4. Положення про делегування повноважень саморегулюючим організаціям. Така відмова оформляється рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, який є індивідуальним правозастосовчим актом, який приймається органом державної виконавчої влади, виражає його волю (характеризується вольовим змістом), має підзаконний характер (тут варто все ж зважити на необхідність врегулювання вжиття заходів адміністративного примусу нормами закону, а не підзаконних нормативних актів), і обмежує волю засновників саморегулюючої організації до її створення та діяльності. Тому вважаємо, що така відмова є актом адміністративного примусу попереджувального характеру. Підставами для застосування таких заходів є невідповідність поданих для отримання чи поновлення дії свідоцтва вимогам законодавства, недостатність ресурсів саморегулюючих організацій для виконання їх завдань, наявність скарг на саморегулюючі організації (підстава для відмови у продовженні дії свідоцтва), невідповідність саморегулюючої організації вимогам, встановленим для можливості передачі частини повноважень Комісії саморегулюючим організаціям. Вжиття вказаних заходів примусу дозволить відвернути порушення законодавства, які відбулися б у випадку діяльності саморегулюючих організацій, яка не відповідатиме встановленим для них вимогам.

Застосування заходів припинення правопорушень саморегулюючими організаціями передбачено п. 10 ч. 1 ст. 8 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів”, де сказано, що Комісія має право надсилати обов’язкові до виконання розпорядження про усунення правопорушень. Аналогічний захід передбачено п. 40 Положення про саморегулюючу організацію. Крім того, до заходів припинення правопорушень можна, на нашу думку, віднести попередження. Оскільки попередження як захід примусу застосовується у зв’язку з виявленим правопорушенням, то він не може бути віднесений до заходів адміністративного попередження. Водночас, попередження не можна віднести і до адміністративного стягнення, оскільки такі стягнення є мірою юридичної відповідальності у вигляді зазнавання порушником невігідних наслідків. Якщо ж державний орган обмежується тільки винесенням попередження, говорити про такі невігідні наслідки, на нашу думку, передчасно. Попередження повинне застосовуватись у випадку виявлення незначних порушень, які не завдали шкоди суспільним відносинам, тобто у тих випадках, коли накладення адміністративних стягнень не є адекватним стосовно до характеру скоєного правопорушення.

Одночасно з надсиланням обов’язкових розпоряджень про усунення порушень Комісія відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 8 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів” також має право вимагати надання відповідних документів відповідно до чинного законодавства, що є, на нашу думку, заходом адміністративно-процесуального забезпечення.

Одним з найбільш дискусійних питань у сучасній правовій науці є питання відповідальності. З появою недержавного сектора економіки, виникли такі санкції як штрафи по відношенню до суб’єктів господарювання, у т. ч. юридичних осіб, що сплачуються за рішенням уповноваженого державного органу за рахунок чистого прибутку, скасування державної реєстрації, анулювання ліцензії тощо. Окремі автори — М. П. Кучерявенко, О. Д. Бойко, Т. В. Сараскіна, В. С. Щербина — вказують на необхідність розробки нових інститутів юридичної відповідальності — фінансової, податкової господарської, — за галузевим принципом, підтверджуючи свої позиції також рішенням Конституційного Суду України. Інші вчені — О. Т. Зима, Х. П. Ярмака, — заперечують доцільність існування таких видів відповідальності, а натомість пропонують реформувати інститут адміністративної відповідальності, передбачивши також притягнення до неї юридичних осіб. Не вдаючись за браком обсягу цієї роботи до аналізу позицій кожного з вказаних авторів, зауважимо, що прихильники поділу юридичної відповідальності за галузевим принципом не навели достатнього обґрунтування необхідності такого поділу, наявності особливих базових ознак відповідальності, які б не дозволяли передбачити покарання правопорушників шляхом застосування заходів адміністративного стягнення. Термін “адміністративне” в цьому контексті вказує не стільки на галузь права, скільки на характер суспільних відносин. Інша річ, що ці стягнення повинні бути адаптованими до нових видів суб’єктів та складів правопорушень.

Заходами адміністративного стягнення до саморегулюючих організацій, на нашу думку, є відкликання наданих саморегулюючій організації повноважень, скасування реєстрації саморегулюючої організації (п. 62 Положення про діяльність саморегулюючих організацій), анулювання свідоцтва про реєстрацію саморегулюючої організації (п. 41 Положення про саморегулюючу організацію). Думаємо, два останні стягнення є тотожними за правовими наслідками, а різна їх назва зумовлена недоліками нормотворчої техніки, упушенням.

Таким чином, можна говорити про наявність певної системи заходів адміністративного примусу по відношенню до саморегулюючих організацій ринку цінних паперів, яка, втім, не позбавлена недоліків, потребує подальших ґрунтовних досліджень.

#### *Примітки*

<sup>1</sup> Вперше визначення саморегулюючої організації було наведено у ст. 1 Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів” від 30 жовтня 1996 р. До прийняття цього нормативного акта законодавство України не знало такого виду юридичних осіб як саморегулюючі організації.

#### *Література*

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України. — К.: Юрінком Інтер. — 1999. — С. 192.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України. — К.: Юрінком Інтер. — 1999. — С. 194.
3. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины. — Х.: Одиссей. — 1999. — С. 110.
4. Чабан В. П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України. — К.: Атіка. — 2002. — С. 17-18.
5. Коломоєць Т. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи усунення їх // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 5. — С. 63.

УДК 351.72

**В. Косаняк**

*старший викладач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету  
ім. Івана Франка*

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПОРІДНЕНОСТІ ОЗНАК МЕТОДУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ І ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ ЩОДО СТУПЕНЯ ВИЗНАЧЕНОСТІ ПРАВ І ОБОВ'ЯЗКІВ УЧАСНИКІВ ПРАВОВІДНОСИН**

У статті показано видозміну методу правового регулювання фінансового права у зв'язку із переходом до ринкових методів регулювання фінансових відносин; зроблено спробу довести наявність в учасників фінансових правовідносин права оперативної самостійності як однієї з ознак методу фінансово-правового регулювання; відображено способи та межі реалізації цього права.

Ключові слова: метод правового регулювання — метод фінансово-правового регулювання — ознаки методу фінансово-правового регулювання — право оперативної самостійності суб'єктів фінансово-правових відносин.

Одним із важливих критеріїв виокремлення фінансового права як самостійної галузі права, поряд з предметом, традиційно вважається метод правового регулювання відповідного виду суспільних відносин [1, 2, 3]. Даючи характеристику методу фінансово-правового регулювання, потрібно взяти до уваги, що ця складна проблема й досі залишається дискусійною. Не вдаючись у полеміку щодо застосування у фінансовому праві єдиного для всіх галузей публічного права методу правового регулювання, одного специфічного методу владних приписів чи декількох методів при одному основному, ми приєднуємось до висловленої у юридичній літературі більшістю вчених точки зору, що **фінансовому праву, як й іншим публічним галузям права, наприклад, адміністративному, властивий метод державно-владних приписів** (метод субординації або, як його ще називають, адміністративний метод). За своїм змістом ці приписи стосуються порядку і розмірів обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів, порядку використання державних грошових засобів і т. п. Такий метод сприяє своєчасному і повному надходженню засобів у розпорядження держави, їх використанню за цільовим призначенням відповідно до фінансових планів, дотримання режиму фінансової дисципліни.

Одну з ознак методу фінансово-правового регулювання вбачають у тому, що обсяг прав і обов'язків учасників фінансово-правових відносин, як і адміністративних, точно визначається державою, але, на відміну від останніх, **учасники фінансово-правових відносин позбавлені права оперативної самостійності**: сторони цих відносин не можуть самі вирішувати питання про об'єм своїх прав і обов'язків, оскільки вони точно визначені нормами права. При цьому як доказ відмінності методу владних