

УДК 346.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.22>**Д. В. Часовников**, здобувач

Донецького національного університету імені Василя Стуса

**ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ
НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ**

Статтю присвячено дослідженню порядку застосування санкцій на ринку цінних паперів. Проаналізовано доктринальні позиції щодо стадій провадження у справах про правопорушення, з'ясовано зміст процесуальних дій уповноважених осіб НКЦПФР у процедурі розгляду справ. За результатами проведеного дослідження виділено два встановлених у законодавстві про цінні папери способи застосування санкцій: адміністративний (за рішенням уповноваженого органу державної влади) і судовий (за звернення уповноваженого органу до суду з позовною заявою). Визначено основні стадії адміністративного порядку, а саме: порушення справи, до якої входять такі етапи: – виявлення посадовими особами органу, що здійснює державне регулювання ринку цінних паперів, порушення встановлених правил; – складання акта про правопорушення; – направлення акта та інших матеріалів за підвідомчістю та доведення її до відома заінтересованих осіб; підготовка до розгляду справи, до якої входять такі етапи: аналіз зібраних матеріалів та обставин, винесення постанови про розгляд справи; доведення постанови до відома заінтересованих осіб; вирішення справи, до якої входять такі етапи: – розгляд справи по суті; – прийняття рішення у справі (винесення постанови); виконання рішення (постанови), до якої входять такі етапи: звернення рішення до виконання; добровільне виконання рішення або примусове виконання рішення. Крім перерахованих основних стадій, виділено й факультативні – зупинення та відновлення провадження, оскарження та перегляд справ. Це також самостійні стадії, проте вони мають місце лише за наявності передбачених у законодавстві для цього підстав.

У статті сформульовано пропозиції щодо вдосконалення порядку застосування санкцій на ринку цінних паперів, а саме: виключення з положень законодавства етапу складання такого процесуального документа, як постанова про порушення справи через його недоцільність і про необхідність внесення застереження, що Правила № 1470 не поширюються на правовідносини, які виникають під час застосування певних особливих санкцій.

Ключові слова: правопорушення, уповноважена особа, розгляд справи, стадія, етап, постанова, санкція.

D. V. Chasovnykov. Procedure for application of administrative economic sanctions in the securities market

The article deals with the research of the procedure for applying sanctions in the securities market. The scientific views on the stage of the proceedings in the offense cases have been analyzed, the content of the procedural actions of the authorized persons of the NSSMC in the procedure of the case consideration was clarified. According to the results of the study, there are two ways to apply sanctions established in the legislation on securities: administrative (by decision of the public authority) and judicial (for the application of the public authority to the court with a statement of claim); the main stages in the administrative proceedings in the offense cases in the securities market are the following: 1. The stage of the taking a case proceedings, which includes the following stages: detection by officials of the public authority that carries out state regulation of the securities market, violation of established rules; drawing up an act of offense; sending the act and other materials under the jurisdiction and bringing it to the notice of interested persons. 2. The stage of preparation for a trial, which includes the following stages: analysis of the collected materials and circumstances, making a decision on the case; bringing the decision to the notice of interested parties. 3. The stage of a case decision, which includes the following stages: consideration of the case on the merits; decision-making in the case. 4. The stage of decision implementation (court decision), which includes the following stages: appeal of the decision for execution; voluntary execution of the decision or enforcement of the decision. In addition to the above main stages, selected and optional – suspension and resumption of proceedings, appeals and review of cases. These are also independent stages, but they take place only if there are grounds provided for in the legislation.

The article form formulated proposals to improve the application of sanctions in the securities market namely, the exclusion from the provisions of the legislation of the stage of drafting such a procedural document as a decision to initiate proceedings due to its inexpediency and the need to stipulate that Regulation № 1470 does not apply to legal relationships that arise from the application of certain special sanctions.

Key words: offense case, authorized person, trial, stage, court decision, sanction.

Постановка проблеми. Ефективність застосування адміністративно-господарських санкцій (далі – АГС), зокрема, на ринку цінних паперів (далі – РЦП) багато в чому залежить від правового механізму їх реалізації, а саме порядку прийняття рішень. Важливе місце в аналізі порядку застосування таких санкцій посідає вивчення його внутрішньої структури. Саме через дослідження структури можливо встановити взаємозв'язок між конкретними процесуальними діями, дати їм розгорнуту характеристику, а також простежити послідовність цих процесуальних дій і, як наслідок, визначити конкретні процесуальні стадії. Треба зазначити те, що чинний порядок застосування санкцій на РЦП не можна визнати досконалими, оскільки

© Д. В. Часовников, 2020

як у нормах матеріального, так і процесуального права мають місце численні прогалини, неузгодженості і дублювання, окремі норми не відповідають обов'язковим критеріям законодавчої техніки – чіткості, зрозумілості, що породжує їх неоднозначне трактування і призводить до численних судових спорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичною базою публікації стали праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурка, С.М. Братуся, С.С. Валітова, Ю.В. Журика, І.Ф. Коваль, В.Д. Примака, В.А. Юсупова та інших, в яких питання порядку застосування санкцій розглядалися дотично до досліджуваних ними тем. Аналіз наукової юридичної літератури показав, що на сьогодні в Україні практично відсутні публікації, які стосуються питань правового регулювання порядку застосування АГС на РЦП, у зв'язку з чим методологічні та практичні аспекти цього порядку залишаються нерозкритими, а це тягне за собою неврегульованість на достатньому рівні зазначених правовідносин.

Мета статті – розробити пропозиції щодо вдосконалення порядку застосування санкцій на РЦП з виокремленням його стадій.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи порядок застосування санкцій на РЦП, треба виділити два визначені у законодавстві про цінні папери способи: адміністративний (за рішенням уповноваженого органу державної влади) та судовий (за звернення уповноваженого органу до суду з позовною заявою). Оскільки судовий порядок регламентовано положеннями адміністративно-процесуального законодавства та у зв'язку з відсутністю протягом останніх років практики суду і Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) з цього питання, у роботі він не розглядається.

Загальні питання адміністративного порядку застосування АГС на РЦП (далі – порядок) здебільшого врегульовано положеннями: ст. ст. 8, 12 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (далі – Закон про ДР РЦП), відповідно до яких уповноважена особа НКЦПФР у разі виявлення факту вчинення правопорушення складає акт про правопорушення, який подає на розгляд уповноваженій особі НКЦПФР, яка має право застосовувати санкцію, що оформлюється постановою [1]; та Правилами розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів і застосування санкцій, затверджених рішенням НКЦПФР 16 жовтня 2012 р. № 1470 (далі – Правила 1470), в яких зосереджено основну частину положень, пов'язаних із порядком застосування санкцій щодо учасників РЦП, а саме: повноваження уповноважених осіб, підвідомчість справ, процесуальні строки, вимоги до процесуальних документів, порядок оскарження, перегляду та виконання постанов про накладення санкцій тощо [2].

Отже, нормативно-правовими актами на РЦП визначено конкретні дії, що виконуються в певній послідовності та спрямовані на досягнення обумовленої мети й розв'язання відповідних завдань конкретного провадження, що характеризується колом суб'єктів і відображається в процесуальних актах. У науковій літературі перераховані складові елементи об'єднують у таку категорію, як стадії, зазначаючи, що саме через стадії, через їх аналіз характеризується порядок загалом [3, с. 42; 4, с. 20].

Водночас положеннями вказаних законодавчих актів чітко не визначено стадії провадження у справах про правопорушення на РЦП, так само як і відсутній загальновизнаний підхід щодо переліку стадій порядку ухвалення рішень під час застосування санкцій у вітчизняній правовій доктрині.

Наприклад, І.Ф. Коваль із метою впорядкування процесуальних дій аналізує їхній зміст і доходить висновку, що стадії можна об'єднати в такий спосіб: 1. порушення справи; 2. підготовка до розгляду справи (розслідування в справі); 3. безпосередній розгляд справи і прийняття рішення; 4. виконання рішення [5, с. 147]. С.С. Валітов обґрунтовує, що правозастосовну діяльність можна розподілити на три основні стадії: 1. встановлення фактичних обставин справи; 2. вибір і аналіз юридичних норм, а також правова кваліфікація дій (бездіяльності); 3. прийняття рішення у справі і контроль за його виконанням [6, с. 22]. Ю.В. Журик визначає вісім стадій розгляду справ: подання та розгляд заяви; порушення справи; службове розслідування у справі; розгляд справи; прийняття рішення у справі; оскарження рішень у справі; виконання рішень та контроль за виконанням рішень у справі; перегляд рішень у справі [7, с. 10].

Дослідники-адміністративісти також висловлюють підходи, засновані на різних критеріях визначення структурних елементів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вчені виділяють від трьох [8, с. 60–61] до семи [9, с. 36] стадій цього провадження. Традиційною є позиція вчених, серед яких, наприклад, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко, що в провадженні можна виділити виключно чотири стадії: 1) стадію порушення справи; 2) стадію ухвалення рішення у справі; 3) стадію оскарження або опротестування рішення у справі; 4) стадію виконання ухваленого рішення [10, с. 352; 4, с. 20]. На сьогодні саме такий підхід (з окремими відмінностями й особливостями) є досить поширеним не лише серед науковців, які досліджують питання провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й серед дослідників, інтереси яких лежать у площині справ про порушення правил здійснення господарської діяльності.

З урахуванням викладеного зробимо спробу аргументувати власний погляд на основні стадії порядку розгляду справ про правопорушення органами НКЦПФР шляхом аналізу закріпленої в законодавстві України процедури.

Під стадією провадження в науковій літературі традиційно розуміють підпорядковану загальній меті відносно цього виду провадження його самостійну частину, яка разом з загальними завданнями має свої специфічні, властиві тільки їй особливості та завдання [11, с. 16]. Тобто кожна зі стадій об'єднує у собі кон-

кретні процесуальні дії та етапи, виконання яких забезпечує досягнення загальних цілей як окремої стадії, так і виконання завдань, що стоять перед провадженням в цілому.

Як впливає зі змісту розділу IV Правил № 1470, першою стадією провадження у справах про правопорушення на РЦП є порушення справи. Аналогічно визначають початкову стадію в науковій літературі більшість із вищезгаданих вчених. Оцінюючи наведені в Правилах № 1470 положення, можна сказати, що стадія порушення справи складається з наступних етапів та дій:

а) виявлення правопорушення, що здійснюється за результатами проведення: перевірок учасників РЦП (пункт 9 статті 8 Закону про ДР РЦП); контролю за достовірністю і розкриттям інформації емітентами та особами, які здійснюють професійну діяльність на РЦП, і саморегулювальними організаціями (пункт 8 статті 8 Закону про ДР РЦП); розгляду повідомлень та скарг на дії учасників РЦП (Закон України «Про звернення громадян») тощо;

б) документальне закріплення факту правопорушення. Справа про правопорушення може бути порушена тільки в тому разі, якщо є достатньо даних, які вказують на наявність правопорушення (пункт 1 розділу III Правил № 1470). Тому уповноважені особи НКЦПФР в межах своїх повноважень зобов'язані в кожному випадку виявлення правопорушення вжити всіх необхідних заходів для документального закріплення факту правопорушення, і такими документами на РЦП можуть бути акти перевірки, листи-відповіді, службові записки, пояснення учасників РЦП тощо;

в) винесення постанови про правопорушення на РЦП (далі – Постанова), яку у межах наданих повноважень мають право складати: Голова НКЦПФР, члени НКЦПФР, уповноважені НКЦПФР посадові особи (керівники департаментів, управлінь, відділів, секторів) і яка повинна містити інформацію про: уповноважену особу, яка винесла постанову; відомості про особу, щодо якої порушено справу; викладення обставин вчиненого правопорушення; посилання на нормативно-правовий акт, норми якого порушено; посилання на докази, що підтверджують факт правопорушення і вину юридичної особи; посилання на відповідні норми нормативно-правового акту, який передбачає відповідальність за це правопорушення;

г) доведення Постанови до відома заінтересованих осіб. Шляхом безпосереднього вручення під розписку або надсилання поштою рекомендованим листом.

Наступним етапом порядку є оформлення акта про правопорушення (далі – Акт). Послідовність дій щодо складання цього документу детально регламентована тим же розділом IV Правил № 1470. Здійснивши порівняльний аналіз можна стверджувати, що процедура складання Постанови і Акта практично має аналогічний зміст та процесуальні дії з однією лише відмінністю: на підписання Акта викликається особа для надання пояснень, які є його складовою частиною і приєднуються у вигляді додатка. Треба сказати, що за Законом про ДР РЦП і до підписання Акту уповноважена особа має право в будь-який час вимагати в межах своєї компетенції в посадових осіб підприємств, установ, організацій надання письмових пояснень; вимагати необхідних документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень; звертатися до правоохоронних органів щодо проведення досудового розслідування або вжиття інших заходів відповідно до законодавства (ст. 9 Закону про ДР РЦП), а тому можна констатувати, що пояснення не є ключовою процесуальною дією на стадії порушення справи, тим більш підставою для оформлення на цій стадії двох окремих процесуальних документів. Як зазначалось раніше, кожна із стадій провадження характеризується сукупністю ознак, за якими вона може бути відокремлена від інших стадій. До таких ознак насамперед слід віднести: певне коло завдань, властивих цій стадії. З опрацьованого матеріалу можна зробити висновок, що Постанова та Акт за своєю суттю вирішують одне і те саме завдання в провадженні, а саме: фіксацію факту вчинення правопорушення.

Варто погодитися з В.П. Тимошуком, що процедура повинна здійснюватися просто, швидко та доцільно. При цьому «доцільно» означає – найефективнішим з точки зору результативності та економічності способом [12, с. 49]. З огляду на це і з метою зменшення навантаження на матеріальні та часові ресурси НКЦПФР процесуальні дії щодо складання Постанови та Акта варто об'єднати в одну стадію – порушення справи та виключити з положень законодавства етап складання такого процесуального документа як постанова про порушення справи через його недоцільність. Аргументом для цього також може слугувати як сама норма ст. 12 Закону про ДР РЦП, що не містять положень про обов'язковість складання постанови про порушення справи, так і позиція законодавця при регулюванні аналогічних суспільних відносин, наприклад на ринку фінансових послуг, в сфері державного контролю на автомобільному транспорті, в антимонопольному законодавстві тощо.

Другою стадією, що має виключне значення, оскільки створює передумови для повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, є підготовка до розгляду справи, яка складається з таких етапів та дій:

а) підготовки справи до розгляду. На цьому етапі уповноважена особа вирішує питання: чи належить до її компетенції розгляд цієї справи; чи витребувані необхідні додаткові матеріали, висновки, пояснення та інші докази, без яких неможливо прийняти рішення у справі; чи наявні підстави для закриття або зупинення провадження у справі; чи підлягають задоволенню клопотання осіб, які беруть участь у розгляді справ;

б) винесення постанови про розгляд справи, якою визначається дата, час та місце розгляду справи про правопорушення;

в) доведення постанови до відома особи, щодо якої порушено справу, в строк не менше ніж за п'ять робочих днів до дати розгляду справи (розділ V Правил № 1470).

На третій стадії відбувається безпосередньо розгляд справи. Основним завданням уповноважених осіб НКЦПФР на цьому етапі є аналіз та оцінка зібраних доказів про наявність або відсутність ознак правопорушення. Для цього справа про правопорушення щодо суб'єкта господарювання розглядається у присутності його керівника та/або представника, який має право: бути заслуханим, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання, оскаржити рішення уповноваженої особи у справі. Логічними та спрямованими на забезпечення інтересів осіб є вимоги, що у разі відсутності керівника або представника справа про правопорушення розглядається за умови своєчасного повідомлення особи про місце і час розгляду справи згідно з вимогами пункту 4 розділу V цих Правил.

Розглянувши справу про правопорушення, уповноважена особа приймає у справі одне з таких рішень: 1) про накладення санкції; 2) про закриття справи. Відповідне рішення оформлюється у вигляді постанови за обов'язковими визначеними Правилами № 1470 вимогами до форми і змісту.

Завершальною четвертою стадією є виконання рішення, в ході якого відбувається практична реалізація заходів, визначених органами НКЦПФР у своїх рішеннях. З цією метою після закінчення розгляду справи примірник постанови надається особі (заінтересованим особам), щодо якої її винесено, або надсилається їй поштою. Обов'язковість виконання рішень закріплена п. 9. VII Правил № 1470 згідно з яким контроль за виконанням рішення про накладення санкцій центральним апаратом Комісії здійснює уповноважений підрозділ Комісії, за виконанням рішення про накладення санкцій територіальним органом Комісії здійснює керівник територіального органу.

Аналізуючи норми розділу XVIII Правил № 1470, яка має назву «Виконання постанов про накладення санкцій за правопорушення на ринку цінних паперів», варто відзначити, що в них визначений лише порядок щодо виконання майнових санкцій (штрафу), а саме: штраф має бути сплачений особою не пізніше ніж через п'ятнадцять днів із дати отримання постанови шляхом перерахування коштів до державного бюджету, а у разі несплати у встановлений строк, штраф стягується в судовому порядку.

Щодо організаційно-правових санкцій, то в Правилах № 1470 визначено лише, що Комісія має право застосовувати до юридичних осіб такі санкції як: зупинення на термін до одного року розміщення (продажу) та обігу цінних паперів того чи іншого емітента (для її виконання направляє оригінал постанови професійному учаснику ринку цінних паперів, яким забезпечується облік цінних паперів цього емітента); зупинення на строк до одного року дії ліцензії, виданої Комісією, анулювання дії ліцензії, виданої Комісією, анулювання свідоцтва про реєстрацію об'єднання як саморегульованої організації фондового ринку (при цьому такі постанови про накладення санкцій у вигляді анулювання ліцензії набувають чинності відповідно до законодавства).

Негативним в цьому є те, що Правила № 1470 не містять посилання на повний перелік організаційно-правових санкцій, що зосереджені в положеннях статті 8 Закону про ДРРЦП, і, відповідно, не містять процедуру їх застосування. В Законі про ДР РЦП вона також не визначена. Хоча згідно розділу I Правила № 1470 встановлюють порядок та строки розгляду НКЦПФР справ про порушення громадянами, посадовими особами та юридичними особами вимог законодавства на РЦП. Отже, за логікою законодавця повинні розповсюджуватися на всі передбачені санкції. Натомість, якщо переглянути офіційну сторінку НКЦПФР [13], то такі санкції як, наприклад: зупинення обігу цінних паперів емітента у зв'язку з включенням його до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності, зупинення внесення змін до депозитарного обліку, заборона торгівлі цінними паперами на біржах, приймаються на засіданні Комісії та оформлюється відповідним рішенням НКЦПФР без застосування процедури розгляду справ, що породжує суперечливі підходи та невизначеність, і призводить до судових спорів. [14]. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що принцип правової визначеності вимагає ясності й однозначності правової норми й забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях від 22 вересня 2005 року N 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року No 17-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року N 10-рп/2011).

Відповідно до цього вбачається, що вирішення зазначеного питання на РЦП можливе шляхом внесення до Закону про ДР РЦП та загальних положень Правил № 1470 застереження, що Правила не поширюються на правовідносини, які виникають при застосуванні певних особливих санкцій. Наприклад, як це передбачено Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та «Положенням про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги».

Окрім перерахованих основних стадій, на ринку цінних паперів можна виділити і факультативні – зупинення та відновлення провадження, оскарження та перегляд справ. Це також самостійні стадії, проте вони мають місце лише за наявності передбачених в законодавстві для цього підстав.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Узагальнюючи проведений в статті аналіз, пропонується вдосконалення порядку застосування АГС на РЦП шляхом виокремлення таких стадій цього застосування:

1. Порушення справи, до якої входять такі етапи: – виявлення посадовими особами органу, що здійснює державне регулювання РЦП, порушення встановлених правил; – складання акта про правопорушення; – направлення акта та інших матеріалів за підвідомчістю і доведення її до відома заінтересованих осіб.

2. Підготовка до розгляду справи, до якої входять такі етапи: аналіз зібраних матеріалів та обставин, винесення постанови про розгляд справи; доведення постанови до відома заінтересованих осіб;

3. Вирішення справи, до якої входять такі етапи: – розгляд справи по суті; – прийняття рішення у справі (винесення постанови).

4. Виконання рішення (постанови), до якої входять такі етапи: звернення рішення до виконання; добровільне виконання рішення або примусове виконання рішення.

Список використаних джерел:

1. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 51. Ст. 292.

2. Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій : Рішення НКЦПФР від 16 жовтня 2012 р. № 1470. *Офіційний вісник України*. 2012. № 87. Ст. 207.

3. Резнікова В.В. До питання про поняття господарського процесу. *Економіка та право*. 2015. № 2 (41). С. 38–43.

4. Бандурка А.М, Тищенко Н. М. Административный процесс : учебник для ВУЗов. Харьков : Изд-во НУВД, 2001. 353с.

5. Коваль И.Ф. Защита деловой репутации субъектов хозяйствования антимонопольными органами Украины : монография. Донецк : Норд-Пресс; ДонНУ, 2006. 190 с.

6. Валітов С.С. Становлення та розвиток антимонопольно-конкурентного законодавства України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право»; Ін-т екон.-прав. дослідж. НАН України. Донецьк, 2010. 31 с.

7. Журик Ю.В. Розгляд Антимонопольним комітетом України справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : «Господарське право, господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2004. 19 с.

8. А́лехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. Москва : Юридическая литература, 1967. 112 с.

9. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. Москва : Юридическая литература, 1979. 136 с.

10. Бахрах Д.М. Административное право : учебник для вузов. Москва : Изд-во БЕК, 1997. 368 с.

11. Васильев С.В. Хозяйственный процесс : учеб. пособие для подготовки к зачету и экзамену. Харьков : Эспада, 2003. 240 с.

12. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

13. Розділ «Реєстри». *Офіційний вебпортал Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку*. URL: <https://www.nssmc.gov.ua> (дата звернення: 10.04.2020).

14. Адміністративні справи: № 826/2212/17, № 826/20108/16, № 826/18970/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>. (дата звернення 17.04.2020).