

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

*У статті досліджено (зокрема на основі порівняльного аналізу законодавства України та законодавства деяких зарубіжних країн) систему та повноваження державних органів у сфері регулювання діяльності фінансових установ, запропоновано шляхи перерозподілу владних повноважень фінансових регуляторів. Досліджено правовий статус саморегулівних організацій на ринку фінансових послуг.*

**Ключові слова:** ринок фінансових послуг, фінансова послуга, саморегулівна організація, фінансове посередництво, небанківська фінансова установа, універсальна фінансова установа, державне регулювання ринку фінансових послуг, систематизація законодавства про фінансові послуги.

Знайти розумне співвідношення між державним регулюванням і ринковим саморегулюванням фінансової індустрії – одне з ключових завдань, яке сьогодні постало перед Українською державою. Відповідно до ст. 5 Господарського кодексу України, правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [1]. На думку Дж. Сороса: «Фінансові ринки за своєю суттю є нестабільними, крім того, існують суспільні потреби, які не можуть бути задоволені шляхом надання повної свободи ринковим механізмам» [9, с.15]. Економічна доктрина Дж. Кейнса запропонувала шляхи поліпшення функціонування господарського механізму й пом'якшення суперечностей ринкової економіки. Всі попередні теорії виходили з того, що ринкове господарство має достатньо внутрішніх сил саморозвитку, має внутрішній «автоматичний саморегулятор» для влагодження економічних проблем. Дж. Кейнс одним із перших заявив, що теорія «автоматичного саморегулятора», цієї, за висловом А. Сміта, «невидимої руки», яка спрямовує дії окремих індивідуумів у суспільне русло й примушує їх служити «інтересам суспільства», остаточно й безповоротно зазнала краху. Виправити становище, підвищити ефективність виробництва можна тільки за допомогою державного втручання в економіку. Це єдиний практично можливий засіб уникнути повного зруйнування існуючих економічних форм, умова для успішного функціонування особистої ініціативи.

Дослідження правового регулювання діяльності саморегулівних організацій на ринку фінансових послуг висвітлювалися у працях вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, зокрема: В.Б.Авер'янова, М.М.Агаркова, А.Б.Альтшуллера, І.А.Безклубого, А.А.Вишневського, Л.К.Воронової, Н.В.Воротіної, В.П.Грибанова, О.А.Дмитрієвої, Н.В.Дроздової, А.М.Екмаляна, А.І.Камінки, А.Т.Ковальчука, В.П.Нагрєбельного та інших.

На сучасному етапі регулювання ринку фінансових послуг в Україні здійснюють: щодо ринку банківських послуг — Національний банк України; щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів — Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку; щодо інших ринків фінансових послуг — Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг. Проблемним є питання про місце і роль саморегулівних організацій (далі – СРО) в системі фінансових регуляторів. В Україні саморегулюючі організації здійснюють свою діяльність відповідно до Законів України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», Положення про саморегулюючу організацію ринку цінних паперів, затвердженого рішенням Комісії № 45 від 11 листопада 1997 року, інших законодавчих та нормативних актів. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України № 6280 від 03 жовтня 2006 року «Про затвердження Положення про делегування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок», рішення Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку щодо затвердження Основних засад розвитку саморегулю-

вання на фондовому ринку України № 350 від 22 листопада 2001 року містить визначення саморегулювальної організації як «об'єднання професійних учасників ринку цінних паперів, яке створюється згідно з чинним законодавством, за принципом — одна саморегулювальна організація з кожного виду професійної діяльності» [2].

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", саморегулювальна організація — неприбуткове об'єднання фінансових установ, створене з метою захисту інтересів своїх членів та інших учасників ринків фінансових послуг та якому делегуються відповідними державними органами, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг, повноваження щодо розроблення і впровадження правил поведінки на ринках фінансових послуг та/або сертифікації фахівців ринку фінансових послуг. Законами України з питань регулювання ринків фінансових послуг можуть бути передбачені додаткові повноваження, які можуть делегуватися саморегулювальним організаціям [3]. Метою заснування саморегулювальної організації є:

- 1) забезпечення високого професійного рівня діяльності учасників ринку цінних паперів;
- 2) представництво учасників саморегулювальної організації та захист їх професійних інтересів;
- 3) професійна підготовка та підвищення кваліфікації фахівців — учасників саморегулювальної організації, уповноважених здійснювати операції з цінними паперами;
- 4) інформування своїх учасників стосовно законодавства про цінні папери та про всі зміни, що вносяться до нього;
- 5) розроблення та контроль за дотриманням норм та правил поведінки, регламентів, правил здійснення операцій з цінними паперами, вимог до професійної кваліфікації фахівців — учасників саморегулювальної організації, уповноважених здійснювати операції з цінними паперами, та інших документів, передбачених законодавством;
- 6) впровадження ефективних механізмів розв'язання спорів між учасниками саморегулювальної організації і учасниками саморегулювальної організації та їх клієнтами;
- 7) розроблення та впровадження заходів щодо захисту клієнтів учасників саморегулювальної організації та інших інвесторів, а також додержання стичних норм та правил поведінки учасників саморегулювальної організації у їх взаєминах з клієнтами.

Практика діяльності СРО у різних країнах дозволяє класифікувати їх на такі, що займаються лобіюванням інтересів своїх членів, та такі, які в першу чергу технологічно забезпечують здійснення учасниками певного виду діяльності.

До останньої групи можна віднести ринки товарів та фінансових інструментів або такі інфраструктурні елементи, як Центральний депозитарій цінних паперів. Для забезпечення стабільної роботи своїх членів організатор торгівлі в своїй діяльності може використовувати всі функції регулювання. Діяльність лобіських СРО практично не потребує використання жодної з регуляторних функцій. Такі організації переважно створюються для захисту інтересів своїх членів в державних органах. Аналіз чинного законодавства України дозволяє виокремити три групи саморегулювальних організацій: СРО, які регулюють діяльність учасників ринку цінних паперів, СРО, які регулюють діяльність кредитних спілок і СРО адміністраторів недержавних пенсійних фондів.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок», саморегулювальна організація професійних учасників фондового ринку — неприбуткове об'єднання учасників фондового ринку, що проводять професійну діяльність на фондовому ринку з торгівлі цінними паперами, управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність (діяльність реєстраторів та зберігачів), утворене відповідно до критеріїв та вимог, установлених Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Професійна діяльність учасників фондового ринку, крім депозитаріїв та фондових бірж, здійснюється за умови членства щонайменше в одній саморегулювальній організації. Саморегулювальні організації професійних учасників фондового ринку утворюються за принципом: одна саморегулювальна організація з кожного виду професійної діяльності на ринку цінних паперів. Така саморегулювальна організація повинна об'єднувати більше п'ятдесяти відсотків професійних учасників фондового ринку за одним з видів професійної діяльності. У кожному виді професійної діяльності Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку може делегувати саморегулювальній організації такі повноваження:

збирання, узагальнення та аналітичне оброблення даних щодо провадження відповідного виду професійної діяльності;

проведення перевірок провадження відповідного виду професійної діяльності, дотримання вимог законодавства про цінні папери, правил, стандартів професійної поведінки;

подання їй обов'язкового для розгляду клопотання про припинення (зупинення) дії ліцензії на провадження професійним учасником фондового ринку певного виду діяльності;

сертифікація фахівців фондового ринку;

видача ліцензій особам, які здійснюють професійну діяльність на фондовому ринку [4].

Сьогодні в Україні зареєстровані Комісією, і здійснюють свою діяльність дев'ять саморегулюючих організацій, а саме: Професійна асоціація реєстраторів та депозитаріїв (свідоцтво № 1 від 31.10.97) включає 265 членів, Асоціація «Позабіржова Фондова Торговельна Система» (свідоцтво № 2 від 31.10.97) включає 263 члени, Українська Асоціація інвестиційного Бізнесу (свідоцтво № 3 від 31.10.97 року) включає 91 члена, Асоціація «Південноукраїнська торговельно-інформаційна система» (свідоцтво № 4 від 31.12.97 року) включає 155 членів, АТ «Київська міжнародна фондова біржа» (свідоцтво № 5 від 28.05.98 року) включає 159 членів, ЗАТ «Українська фондова біржа» (свідоцтво № 6 від 11.06.98 року) включає 140 членів, Придніпровська фондова біржа (свідоцтво № 7 від 28.05.99 року) включає 30 членів, Донська фондова біржа (свідоцтво № 8 від 28.05.99 року) включає 25 членів, Асоціація учасників фондового ринку України (свідоцтво № 9 від 28.05.99 року) включає 110 членів.

Правовий статус саморегулювальної організації кредитних спілок дещо інший. Він визначений Законом України «Про кредитні спілки», зокрема, у ст. 24 зазначено, що з метою координації своєї діяльності, надання взаємодопомоги та захисту спільних інтересів кредитні спілки мають право на добровільних засадах створювати асоціації кредитних спілок. Місцеві — у рамках однієї адміністративно-територіальної одиниці, визначеної статтею 133 Конституції України, якщо членами такого об'єднання є більш як третя частина кількості кредитних спілок, які діють на території такої адміністративно-територіальної одиниці, але у кількості не менше трьох кредитних спілок. Всеукраїнські асоціації — асоціації кредитних спілок, діяльність яких поширюється на територію всієї України, за умови, що членами таких асоціацій є кредитні спілки більш ніж з половини адміністративно-територіальних одиниць. За рішенням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг однієї із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок може бути надано статус саморегулювальної організації кредитних спілок — членів асоціації [5].

Саморегулювальна організація кредитних спілок в межах та в порядку, визначених уповноваженим органом, може:

розробляти разом із кредитними спілками програми їх фінансового оздоровлення та контролювати виконання цих програм;

здійснювати методичне забезпечення діяльності кредитних спілок;

здійснювати навчання та сертифікацію фахівців кредитних спілок;

розробляти і впроваджувати правила поведінки кредитних спілок на ринках фінансових послуг;

проводити збір, узагальнення та попередній аналіз фінансової звітності кредитних спілок [5].

У Положенні про делегування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України окремих повноважень однієї із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок вказано, що саморегулювальна організація кредитних спілок — (Всеукраїнська асоціація кредитних спілок), якій за рішенням Держфінпослуг делеговано окремі повноваження та інформація про яку внесена до реєстру саморегулювальних організацій фінансових установ Саморегулювальна організація кредитних спілок реалізує делеговані їй Держфінпослуг повноваження в межах кола кредитних спілок — її членів [6]. Членство в саморегулювальній організації кредитних спілок є добровільним. 12 травня 2004 року було розпочато реалізацію спільного пілотного проекту Держфінпослуг та Національної асоціації кредитних спілок України (НАКСУ) в рамках Угоди про співробітництво від 12.05.04 р.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», саморегулювальна організація адміністраторів недержавних пенсійних фондів — неприбуткова організація (непідприємницьке товариство), що створюється з метою встановлення професійних стандартів діяльності з адміністрування недержавних пенсійних фондів, захисту та представлення інтересів своїх членів, а також учасників недержавних пенсійних фондів; адміністратори пенсійних фондів можуть утворювати на добровільних засадах саморегулювальні організації або набувати членства в існуючих саморегулювальних організаціях [7].

Досвід саморегулювальних організацій може служити прикладом спроби наділення суб'єктів цивільного права повноваженнями органів державного регулювання (що стало також прикладом невдалого запозичення зарубіжного досвіду). Слід відзначити, що передумови суперечностей в питаннях їх правового статусу були закладені ще в положеннях Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Суперечність статусу СРО полягає у тому, що, з одного боку — це «неприбуткове об'єднання фінансових установ, створене з метою захисту інтересів своїх членів та інших учасників ринків фінансових послуг» [3]. З іншого боку, в межах відомчих актів Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку були зроблені спроби покласти на СРО функції і повноваження, якими суб'єкти цивільних правовідносин у принципі володіти не можуть. Йдеться про наділення СРО елементами регулятивних функцій державних органів. До числа таких повноважень відносяться: здійснення постійного контролю за дотриманням

членами саморегулювальних організацій правил, стандартів, вимог; накладення санкцій та застосування заходів впливу на своїх членів, які порушують вимоги чинного законодавства; сприяння органам державного регулювання у контролі за ринком цінних паперів; розробка і впровадження правил поведінки кредитних спілок на ринках фінансових послуг; проведення збору, узагальнення та попереднього аналізу фінансової звітності кредитних спілок тощо.

У результаті розширеного тлумачення даних положень в рамках відомчих актів Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку і Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг склалася практика активного залучення СРО до проведення планових і позапланових перевірок діяльності професійних учасників ринку цінних паперів та кредитних спілок. При цьому предметом перевірок із сторони СРО є не тільки питання дотримання членами СРО стандартів і правил, але і всього законодавства в цілому. Будучи відносинами децентралізованими, тобто такими, що виникають між рівними суб'єктами права, жоден з яких не має права нав'язувати свою волю іншому суб'єкту, відносини на фінансовому ринку, проте, мають велике значення для суспільства, зацікавленого в підтримці економічної стабільності і поступального розвитку національної економіки. Враховуючи це, держава повинна застосовувати метод владного регулювання відносин з єдиного центру. Наділення СРО елементами повноважень органів державного регулювання вступає в суперечність з основними засадами цивільного права, сформульованими в п. 1 статті 1 Цивільного Кодексу України, згідно з яким "цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності" [8]. Таким чином, виникла суперечність статусу СРО, яка полягає у тому, що, будучи суб'єктами цивільного права, вони наділялися повноваженнями, несумісними з принципом рівності суб'єктів цивільних правовідносин.

Запозичуючи зарубіжний досвід, Україна не могла відмовитися від традиційних методів державного регулювання ринку через ліцензування. Це означало б нетрадиційне для української правової доктрини і практики рішення, у той же час наділення СРО повноваженнями органу державної влади стало віддзеркаленням прагнення максимально запозичити відомий зарубіжний досвід. Насправді СРО, як вже наголошувалося вище, стали результатом запозичення зарубіжного досвіду, зокрема в першу чергу йдеться про досвід США і Великобританії. Законодавство вказаних країн до недавнього часу

передбачало, що факт членства в СРО означає визнання суб'єкта професійним учасником на ринку цінних паперів. При цьому держава повинна була здійснювати контроль не за професійними учасниками ринку безпосередньо, а за СРО і факт серйозного порушення професійним учасником правил поведінки на ринку тягне за собою застосування санкцій, з боку держави, перш за все до СРО. Застосування такого підходу дозволяє державі в значній мірі економити засоби впливу за рахунок скорочення контрольованих суб'єктів ринку. Але це в минулому. На сучасному етапі в більшості країн спостерігається тенденція до посилення прямого, безпосереднього державного регулювання ринку. Зокрема, прийнятий в 2000 році у Великобританії Закон про ринок фінансових послуг, не забороняючи діяльність вже існуючих СРО передбачає, що нових ліцензій на здійснення діяльності в якості СРО видаватися більш не буде. При цьому ряд функцій, які раніше здійснювалися СРО, було передано органу державного регулювання. Зокрема, це стосується ліцензування (авторизації) професійної діяльності на фінансових ринках.

Нарешті, найбільшу кількість розбіжностей викликають положення Рішення Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку щодо затвердження Основних засад розвитку саморегулювання на фондовому ринку України, що встановили обов'язковість членства в СРО. Звертає на себе увагу той факт, що участь у СРО учасників ринку цінних паперів є обов'язковою, в той час коли кредитні спілки і адміністратори недержавних пенсійних фондів вступають у асоціацію добровільно. Це свідчить про порушення принципу рівності учасників правовідносин.

У розвинутих країнах участь у таких СРО є добровільною. Тому не зовсім логічною є встановлена законодавством України обов'язковість членства учасників деяких сегментів фінансової індустрії в СРО, навіть якщо така СРО не є організатором торгівлі. Наприклад у Російській Федерації Указом Президента РФ № 1756 від 16 жовтня 2000 р. обов'язковість членства в СРО була відмінена. На думку автора статті участь фінансових установ у саморегулювальних організаціях повинна бути правом, а не обов'язком.

Отже, не заперечуючи необхідність існування саморегулювальних організацій, варто зазначити, що СРО - це не органи державної влади, тому повноваження щодо здійснення постійного контролю за дотриманням членами саморегулювальних організацій правил, стандартів, вимог; накладення санкцій та застосування заходів впливу на своїх членів, які порушують вимоги чинного за-

конодавства, а саме сприяння органам державного регулювання у контролі за ринком цінних паперів; розробка і впровадження правил поведінки кредитних спілок на ринках фінансових послуг; проведення збору, узагальнення та попередній аналіз фінансової звітності кредитних спілок повинні здійснюватись Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України і Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку. СРО в свою чергу повинні стати виразниками інтересів фінансових установ, своєрідними «профспілками», які надають юридичні консультації, здійснюють громадський контроль за діяльністю органів державної влади на предмет порушення прав фінансових посередників, розробляють разом із фінансовими установами програми їх фінансового оздоровлення та контролюють виконання цих програм, здійснюють методичне забезпечення діяльності фінансових посередників, здійснюють навчання та сертифікацію фахівців фінансових установ. Іншими словами, саморегулівні організації не повинні бути у структурі органів державної влади, а навпаки протистояти їм, здійснюючи захист піконтрольних їм суб'єктів.

Участь у саморегулівних організаціях усіх типів повинна бути добровільною.

Право на об'єднання у саморегулівні організації повинно належати всім фінансовим установам, а не лише учасникам ринку цінних паперів, кредитним спілкам і адміністраторам недержавних пенсійних фондів. Усі саморегулівні організації повинні бути рівними перед законом, тому необхідно розробити єдине Положення про саморегулівну організацію на ринку фінансових послуг, яке регламентуватиме діяльність усіх СРО, визначатиме єдиний порядок вступу, єдині права і обов'язки для усіх СРО, а також єдиний порядок делегування повноважень.

#### **А.Р. Ящишак**

Правовое регулирование создания и деятельности саморегулируемых организаций на рынке финансовых услуг.

В статье исследованы (в частности на основе сравнительного анализа законодательства Украины и законодательства некоторых зарубежных стран) система и полномочия государственных органов в сфере регулирования деятельности финансовых учреждений, предложены пути перераспределения властных полномочий финансовых регуляторов. Исследован правовой статус саморегулируемых организаций на рынке финансовых услуг.

#### **O.R. Yashchshak**

Legal regulation of creating and sros financial services market.

The thesis analyzed (in particular on the basis of comparative analysis of legislation of Ukraine and the laws of some foreign countries) system and the powers of state bodies in regulations of financial institutions, prompted by reallocating powers of financial regulators. Investigate the legal status of self-regulatory organizations in the financial services market.

#### **Література**

1. *Господарський кодекс України* від 16 січня 2003 року. // Відомості Верховної Ради. – 2003.- №18, 19-20, 21-22, Ст.144.

2. *Рішення Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку* щодо затвердження Основних засад розвитку саморегулювання на фондовому ринку України № 350 від 22 листопада 2001// Інфодиск «Законодавство України».

3. *Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг*: Закон України від 12 липня 2001 року// Відомості Верховної Ради – 2002. – № 1. – Ст.1.

4. *Про цінні папери і фондовий ринок*: Закон України від 23 лютого 2006 року. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – №31. – Ст.268

5. *Про кредитні спілки*: Закон України від 20 грудня 2001 року. // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 15. – Ст.101.

6. *Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України* про затвердження Положення про делегування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок № 6280 від 3 жовтня 2006 року // Інфодиск «Законодавство України».

7. *Про недержавне пенсійне забезпечення*: Закон України від 9 липня 2003 року // Відомості Верховної Ради – 2003. – № 47 – 48. – Ст.372.

8. *Цивільний кодекс України* від 16 січня 2003 року. // Відомості Верховної Ради .- 2003.- №№ 40-44.- Ст.356.

9. *Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности.* Пер. с англ. - М.: ИНФРА-М, 1999. – XXVI.- 262 с.