



О. Р. Яцищак*

ПРАВОВИЙ СТАТУС САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

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 держави¹. 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”². 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 владження економічних проблем. Дж. Кейнс одним із перших заявив, що теорія “автоматичного саморегулятора”, цієї, за висловом А. Сміта, “невидимої руки”, яка спрямовує дії окремих індивідумів 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.

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 Закону 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 від 11.11.1997 р., № 45, інших законодавчих та нормативних актів, розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 03.10.2006 р., № 6280 “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 саморегулювання на фондовому ринку України від 22.11.2001 р., № 350 містить визначення саморегулівної організації це “об'єднання професійних учасників ринку цінних паперів, яке створюється згідно з чинним законодавством, за принципом — одна саморегулівна організація з кожного виду професійної діяльності”³.

© Яцищак О. Р., 2008

* викладач кафедри правового регулювання економіки та правознавства Тернопільського національного економічного університету

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. — 2003— № 18, № 19-20, № 21-22. — Ст. 144.

² Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности / Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 1999. — С. 15.

³ Щодо затвердження Основних засад розвитку саморегулювання на фондовому ринку України: Рішення Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку від 22.11.2001 р., № 350 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ua-info.biz/legal/basele/ua-xmtkve.htm>.



Відповідно до ст. 1 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”: саморегульвна 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 саморегульвним організаціям⁴. Метою заснування саморегульвної організації є:

- 1) забезпечення високого професійного рівня діяльності учасників ринку цінних паперів;
- 2) представництво учасників саморегульвної організації та захист їх професійних інтересів;
- 3) професійна підготовка та підвищення кваліфікації фахівців — учасників саморегульвної 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 саморегульвної організації, уповноважених здійснювати операції з цінними паперами, та інших документів, передбачених законодавством;
- 6) впровадження ефективних механізмів розв’язання спорів між учасниками саморегульвної організації і учасниками саморегульвної організації та їх клієнтами;
- 7) розроблення та впровадження заходів щодо захисту клієнтів учасників саморегульвної організації та інших інвесторів, а також додержання етичних норм та правил поведінки учасників саморегульвної 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. Нормативні документи такого ринку — СРО є обов’язковими до виконання всіма членами. 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 саморегульвних організацій:

- СРО, які регулюють діяльність учасників ринку цінних паперів;
- СРО, які регулюють діяльність кредитних спілок;
- СРО адміністраторів недержавних пенсійних фондів.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про цінні папери і фондовий ринок” саморегульвна організація професійних учасників фондового ринку — неприбуткове об’єднання учасників фондового ринку, що провадять 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 саморегульвній організації. Саморегульвні організації професійних учасників фондового ринку утворюються за принципом: одна саморегульвна організація з кожного виду професійної діяльності на ринку цінних паперів. Така саморегульвна організація повинна об’єднувати більше 50 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 саморегульвній організації такі повноваження:

⁴ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. // ВВР. — 2002. — № 1. — Ст. 1.



— 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 ринку⁵.

На сьогодні в Україні зареєстровано Комісією і здійснюють свою діяльність 9 саморегулюючих організацій: Професійна асоціація реєстраторів та депозитаріїв (свідоцтво № 1 від 31.10.1997 р.) включає 265 членів, Асоціація “Позабіржова Фондова Торговельна Система” (свідоцтво № 2 від 31.10.1997 р.) включає 263 члени, Українська Асоціація інвестиційного Бізнесу (свідоцтво № 3 від 31.10.1997 р.) включає 91 члена, Асоціація “Південноукраїнська торговельно-інформаційна система” (свідоцтво № 4 від 31.12.1997 р.) включає 155 членів, АТ “Київська міжнародна фондова біржа” (свідоцтво № 5 від 28.05.1998 р.) включає 159 членів, ЗАТ “Українська фондова біржа” (свідоцтво № 6 від 11.06.1998 р.) включає 140 членів, Придніпровська фондова біржа (свідоцтво № 7 від 28.05.1999 р.) включає 30 членів, Донецька фондова біржа (свідоцтво № 8 від 28.05.1999 р.) включає 25 членів, Асоціація учасників фондового ринку України (свідоцтво № 9 від 28.05.1999 р.) включає 110 членів.

Правовий статус саморегулювальної організації кредитних спілок дещо інший, він визначений Законом України “Про кредитні спілки”. Зокрема, у ст. 24 Закону 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 ст. 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 одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок може бути надано статус саморегулювальної організації кредитних спілок — членів асоціації⁶.

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.

У Положенні про делегування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок: 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 членів⁷. Членство в саморегулювальній організації кредитних

⁵ Про цінні папери і фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 р. // ВВР. — 2006. — № 31. — Ст. 268.

⁶ Про кредитні спілки: Закон України від 20.12.2001 р. // ВВР. — 2002. — № 15. — Ст. 101.

⁷ Про затвердження Положення про делегування Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 03.10.2006 р., № 6280 // ОВУ. — 2006. — № 45. — Ст. 3030.



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 12.05.2004 р.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення”: саморегульвна 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 саморегульвні організації або набувати членства в існуючих саморегульвних організаціях⁸.

Досвід саморегульвних 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” (ст. 1 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”). З другого 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 належать:

- здійснення постійного контролю за дотриманням членами саморегульвних 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 та ін.

В 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 із яких немає 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 ст. 1 Цивільного кодексу України, згідно з яким цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності⁹. 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. В той же час наділення СРО повноваженнями органу державної влади стало віддзеркаленням прагнення максимально

⁸ Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 47-48. — Ст. 372.

⁹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. — 2003. — №№ 40-44. — Ст. 356.



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 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 р. 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, найбільша кількість розбіжностей викликають положення Рішення Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку Щодо затвердження Основних засад розвитку саморегулювання на фондовому ринку України, що встановлювали 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.

В розвинутих країнах участь у таких СРО є добровільною. Тому не зовсім логічно 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 від 16.10.2000 р., № 1756 обов'язковість членства в СРО була відмінена. На думку автора участь фінансових установ у саморегулівних організаціях повинна бути правом, а не обов'язком.

Отже, не заперечуючи необхідність існування саморегулівних організацій, варто зазначити, що СРО це не органи державної влади, тому повноваження щодо здійснення постійного контролю за дотриманням членами саморегулівних 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 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 пікнотрольних ім суб'єктів.

Участь у саморегулівних організаціях усіх типів повинна бути добровільною.

Право на об'єднання у саморегулівні організації повинно належати усім 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.