

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****АНДРУЩЕНКО І. Г.,**кандидат юридичних наук, доцент
кафедри економіко-правових дисциплін
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗЛИТТЯ І ПОГЛИНАННЯ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ**

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та специфіки змісту адміністративно-правових методів, що застосовуються у сфері публічного регулювання діяльності фінансових установ.

Ключові слова: адміністративно-правові методи, фінансові установи, публічне регулювання, злиття і поглинання.

Статья посвящена определению сущности и специфики содержания административно-правовых методов, которые применяются в сфере публичного регулирования деятельности финансовых учреждений.

Ключевые слова: административно-правовые методы, финансовые учреждения, публичное регулирование, слияние и поглощение.

Article is devoted to clarifying the nature and specificity of the content of administrative-legal methods that are used in the field of public regulation of financial institutions.

Key words: administrative-legal methods, financial institutions, public regulation, mergers and acquisitions.

Вступ. Сучасний розвиток ринкової економіки характеризується переплетінням і збільшенням кількості операцій зі злиття і поглинання (далі – ЗіП) фінансових установ (далі – ФУ), якісною зміною структури фінансових відносин, в основі функціонування яких лежить конкурентний механізм.

Наявність здорового конкурентного середовища є необхідною умовою ефективного здійснення фінансової діяльності ФУ. Усвідомлюючи, що результати реалізації основних напрямів соціально-економічного розвитку країни багато в чому залежать від стану конкуренції, держава визначила низку першочергових заходів з розширення можливостей і стимулювання підприємницької діяльності у фінансовій сфері.

Зауважимо, що наслідки дії конкуренції не завжди мають позитивний ефект з погляду соціально-економічних інтересів суспільства (публічних інтересів). Тому держава повинна здійснювати цілеспрямований вплив на ринок фінансових послуг з метою зменшення негативних проявів функціонування ринку, домагаючись тих же результатів, які повинні досягатися природним чином під впливом конкурентного механізму.

Останнім часом ключову роль у системі методів державної політики відіграє публічне регулювання, яке сприяє створенню стабільного становища для всіх ФУ, їх самостійності, дозволяє розвиватися ринковій конкуренції тощо.



Постановка завдання. Активне формування та розвиток фінансового законодавства, що супроводжується напрацюванням широкої адміністративної і судової практики, інтенсивне зростання адміністративних повноважень державних органів, поступове посилення впливу цих органів на фінансову сферу в Україні спонукають до теоретичного осмислення системи сучасних адміністративно-правових методів публічного регулювання та напрацювання рекомендацій щодо систематизації, уніфікації й оптимізації застосування таких методів.

Актуальність статті зумовлена необхідністю реформування державної політики з удосконалення регуляторної діяльності у сфері ЗіП ФУ, що спрямована на зниження адміністративних бар'єрів, створення належних умов для залучення інвестицій, демонополізацію та дерегуляцію.

Метою статті є розкриття сутності та специфіки змісту адміністративно-правових методів, що застосовуються у сфері публічного регулювання ФУ.

Внаслідок того, що публічне регулювання нерозривно пов'язане з ринковими відносинами та свободою підприємницької діяльності, проблеми застосування правових засобів публічного регулювання в цілому, а також проблеми застосування адміністративно-правових методів публічного регулювання, зокрема, не представляли інтересу для вітчизняної юридичної науки за радянської доби. Нині ж природа та структура адміністративно-правових методів, а також проблеми їх застосування в Україні викликають справжній інтерес у вчених-юристів.

Водночас, за наявності фундаментальних досліджень вітчизняних учених з проблем застосування адміністративно-правових методів, а також праць, що розкривають окремі особливості сучасного публічного регулювання, нині практично відсутні наукові роботи комплексного характеру, які присвячені проблемам систематизації, уніфікації й оптимізації адміністративно-правових методів публічного регулювання в Україні.

Результати дослідження. Адміністративно-правовий метод публічного регулювання є системою нормативно зафіксованих типових способів і прийомів забезпечення виконання вимог державних органів, що містяться в нормативно-правових актах, фізичними і юридичними особами, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів у повсякденній діяльності з метою захисту публічних інтересів на ринку фінансових послуг. Даний метод володіє низкою характерних ознак, специфічним змістом і може бути поділений на окремі види за різними критеріями. У сучасних умовах у сфері публічного регулювання переважне значення має метод адміністративно-правового примусу, а також метод адміністративно-правового обмеження, що вживається разом з адміністративно-правовим примусом.

Метод адміністративно-правового обмеження у сфері публічного регулювання є системою нормативно зафіксованих типових способів і прийомів виявлення і запобігання формально визначених умов, які пов'язані з очікуваними порушеннями регуляторних вимог і які здатні заподіяти шкоду інтересам ФУ на ринку фінансових послуг, конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства і держави, за допомогою встановлення державними органами та їх посадовими особами тимчасових чи постійних обмежень прав фізичних і юридичних осіб, повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, покладання спеціальних тимчасових адміністративних обов'язків. Підставою застосування методу адміністративно-правового обмеження у сфері публічного регулювання є наявність формальних чинників, які пов'язані з очікуваними порушеннями публічних вимог і здатні заподіяти шкоду інтересам ФУ на ринку фінансових послуг, конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства і держави. У структурі даного методу можна виділити такі специфічні адміністративно-правові заходи: заходи офіційної оцінки операцій економічної концентрації, заходи офіційної оцінки надання преференцій, заходи адміністративного нагляду, заходи з визнання ФУ домінуючими на ринку фінансових послуг.



Під методом адміністративно-правового примусу у сфері публічного регулювання слід розуміти систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів владно-примусової дії державних органів та їх посадових осіб на фізичних, юридичних осіб, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів, які пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням регуляторних вимог і мають своїм призначенням захист інтересів ФУ на ринку фінансових послуг. Підставою застосування даного методу є порушення регуляторних вимог, тобто дія чи бездіяльність фізичної чи юридичної особи, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів, яка пов'язана з невиконанням чи неналежним виконанням регуляторних вимог, за здійснення якої в законодавстві передбачено застосування заходів адміністративно-правового примусу. Метод адміністративно-правового примусу у сфері публічного регулювання охоплює такі адміністративно-правові заходи, як адміністративно-відновлювальні заходи публічного регулювання і заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються у сфері публічного регулювання.

Адміністративно-відновлювальні заходи публічного регулювання є системою нормативно (формально) визначених способів і прийомів безпосередньої дії державних органів і їх посадових осіб на поведінку фізичних і юридичних осіб, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Необхідно відмітити, що адміністративно-відновлювальні заходи публічного регулювання можна поділити на два види: 1) адміністративно-правові заходи, що пов'язані з припиненням порушення публічних вимог; 2) адміністративно-правові заходи, що не пов'язані з припиненням порушення публічних вимог.

Заходи адміністративної відповідальності, що вживаються у сфері публічного регулювання, є системою нормативно зафіксованих (формально визначених) способів і прийомів обмеження посадовими особами державних органів і суддями прав та свобод фізичних і юридичних осіб, посадових осіб органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які вчинили адміністративні правопорушення, що пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням публічних вимог, з метою компенсації шкоди інтересам ФУ на ринку фінансових послуг [1, с. 134].

Зазначимо, що публічне регулювання нерозривно пов'язане з такими економіко-правовими категоріями, як «конкуренція», «монополістична діяльність», «недобросовісна конкуренція» тощо. У свою чергу, це надає можливість виділити особливий об'єкт публічного регулювання – інтереси ФУ, що здійснюють діяльність на ринку фінансових послуг [2].

Крім цього, публічне регулювання можна визначити як дію системи специфічних адміністративно-правових засобів на суспільні відносини, що пов'язані із ЗіП ФУ, з метою захисту учасників операції консолідації.

При цьому зміст публічного регулювання розкривається у сфері діяльності держави зі встановлення в нормативно-правових актах відповідних загальнообов'язкових норм публічного регулювання, адресованих невизначеному колу фізичних і юридичних осіб, органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування.

При такому підході безпосередня дія держави на поведінку фізичних і юридичних осіб, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з метою захисту інтересів суб'єктів ЗіП можна розглядати як діяльність із забезпечення виконання загальнообов'язкових норм чинного законодавства та вимог органів держави [3, с. 74].

На підставі аналізу чинного законодавства варто констатувати, що основу публічного регулювання складає низка нормативно-правових актів, які містять загальнообов'язкові публічні вимоги: 1) Конституція України; 2) нормативно-правові акти, що складають публічне законодавство; 3) Кодекс України про адміністративні правопорушення; 4) укази Президента України, що регулюють адміністративно-правовий статус регуляторних органів; 5) постанови Кабінету Міністрів України, що видані на підставі



та на виконання публічного законодавства в межах встановленої компетенції; 6) нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що видані на підставі та на виконання публічного законодавства в межах встановленої компетенції [4, с. 112].

Аналіз адміністративно-правового статусу регуляторних органів надає можливість стверджувати, що даним органам належить ключове місце у забезпеченні захисту інтересів суб'єктів ЗіП. Досягнення вказаної мети здійснюється регуляторними органами в межах встановлених адміністративних повноважень і пов'язано із забезпеченням виконання вимог публічного законодавства, імперативних вимог державних органів за допомогою застосування різноманітних специфічних адміністративно-правових методів.

Разом із тим заходи адміністративного нагляду у сфері публічного регулювання характеризуються встановленням регуляторними органами та їх посадовими особами відповідної поведінки фізичних і юридичних осіб, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та виявленням умов, що пов'язані з очікуваними порушеннями публічних вимог і здатні заподіяти шкоду інтересам суб'єктів ЗіП, конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства і держави [5, с. 147].

Слід звернути увагу на ту обставину, що заходи адміністративного нагляду у сфері публічного регулювання сприяють виявленню не лише ознак порушень публічних вимог, але й чинників, які здатні заподіяти шкоду інтересам суб'єктів ЗіП, конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства і держави. Законодавець повинен встановити адміністративно-правові заходи рекомендаційного характеру, що дозволять державним органам впливати у превентивному порядку на будь-які виявлені шкідливі чинники й умови.

Залежно від того, чи пов'язано застосування адміністративно-відновлювальних заходів публічного регулювання з припиненням порушення публічних вимог або ж не пов'язано, в їх структурі виділяються адміністративно-правові заходи, що пов'язані з припиненням порушення публічних вимог, і адміністративно-правові заходи, що не пов'язані з припиненням порушення публічних вимог.

Необхідно підкреслити, що проблема правової природи такого примусового заходу, як відрахування до місцевого бюджету доходу, одержаного внаслідок порушення публічних вимог, проявляється в тому, що вона є адміністративно-відновлювальним заходом публічного регулювання, що спрямований на відшкодування правопорушником державі витрат, які пов'язані з усуненням негативних соціально-економічних наслідків порушення публічних вимог. Вказаний адміністративно-правовий захід близький за своєю правовою природою до заходів адміністративної відповідальності, що застосовуються у сфері публічного регулювання. При такому підході виникають серйозні побоювання щодо правомірності застосування даного адміністративно-примусового заходу паралельно із заходами адміністративної відповідальності, що носять каральний характер [6, с. 73].

Необхідно відмітити одну з основних проблем, що перешкоджають ефективному застосуванню комплексу адміністративно-відновлювальних заходів публічного регулювання, – відсутність уніфікованих принципів, підстав, процедур взаємозв'язаного застосування вказаних заходів.

Заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються у сфері публічного регулювання, покликані компенсувати безповоротну шкоду інтересам суб'єктів ЗіП, що заподіяна невиконанням чи неналежним виконанням фізичними чи юридичними особами публічних вимог.

Втім у сфері публічного регулювання широко застосовуються такі заходи адміністративної відповідальності, як адміністративний штраф та дискваліфікація.

Адміністративний штраф за порушення публічних вимог можна визначити як одностороннє, примусове грошове стягнення, що накладається посадовою особою регуляторного органу чи суддею на фізичну та/або юридичну особу чи посадову особу органу



виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, яка вчинила адміністративне правопорушення, що пов'язане з невиконанням чи неналежним виконанням публічних вимог.

Стосовно дискваліфікації як заходу адміністративної відповідальності, то варто ширше застосовувати даний адміністративно-примусовий захід, що викликаний високим показником вчинення повторних адміністративних правопорушень у сфері публічного регулювання посадовими особами органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування [7, с. 19–20].

Висновки. Наприкінці статті, аналізуючи такі адміністративно-правові заходи, що застосовуються у сфері публічного регулювання, як примусова реорганізація та примусова ліквідація ФУ за порушення публічних вимог, беручи до уваги якісний зміст правообмежень, які виникають у результаті застосування даних адміністративно-примусових заходів, слід підкреслити, що вони за своєю суттю є заходами адміністративної відповідальності і потребують закріплення в Кодексі України про адміністративні правопорушення як самостійний вид адміністративних покарань.

Окрім цього, з метою уніфікації й оптимізації застосування адміністративно-відновлювальних заходів публічного регулювання необхідно внести до чинного адміністративного законодавства зміни щодо включення до складів адміністративних правопорушень вказівки на те, що дані правопорушення можуть бути здійснені не лише шляхом дії, але й у формі бездіяльності.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М. : Юридическая литература, 2004. – 569 с.
2. Глех Ю.В. Антимонопольное регулирование в экономике Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://rusnauka.com/17_AND_2010/Economics/69043.doc.htm.
3. Гурвич В.Д. Административное правонарушение / В.Д. Гурвич. – М. : Юридическая литература, 2005. – 122 с.
4. Колпаков В.К. Административное право Украины : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : Общая часть : учебник / Д.Н. Бахрах . – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 355 с.
6. Савченко І.Л. Міжнародна економіка: основні економічні проблеми і шлях їх вирішення / І.Л. Савченко. – Львів : ЛБІ НБУ, 2003. – 197 с.
7. Карлов С.А. Административно-правовые методы антимонопольного регулирования в России : автореф. дисс. ... канд. юрид. нау : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / С.А. Карлов. – Москва, 2012. – 24 с.

