

УДК 342.51

Д.В. РАДЬКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

РЕГУЛЯТИВНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ ФІНАНСОВИХ КОМПАНІЙ

Ключові слова: регулятивні адміністративно-правові відносини, фінансові компанії

Україна, як і будь-яка сучасна держава, приділяє велику увагу вдосконаленню державної регулятивної політики у сфері економіки. Проте, зараз склалась така ситуація, що державна політика у сфері економіки перебуває переважно під впливом різних груп, які дбають про власні інтереси і тільки на словах підтримують інтереси споживача. Таким чином, державна політика відзначається не стільки суспільними інтересами, скільки нескінченною чергою приватних інтересів [1]. У багатьох випадках егоїстичні інтереси державних службовців беруть гору над суспільним інтересами. Таким чином, розвиток громадянського суспільства і держави та, насамперед, розробка державної політики підпадають під вплив групової стратегії і актуалізують проблему економічного саморегулювання, характерного, в першу чергу, для ринкової економіки [1, с.118].

Дослідженням регулятивних правовідносин займалися С.С. Алексєєв, О.Ф. Скакун, М.М. Марченко, М.І. Матузов, зокрема, регулятивні адміністративно-правові відносини вивчали: Г.І. Петров, В.Б. Авер'янов, В.К. Колпаков, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Д.М. Бахрах, Л.В. Коваль, В.К. Кузьменко, Є.В. Курінний, О.І. Харитонova та ін. У своїх наукових пошуках вчені дають визначення досліджуваного об'єкту, виділяють його ознаки, вивчають сутність, суспільну цінність, призначення та спрямованість регулятивних правовідносин, в тому числі адміністративно-правових. Однак, особливості регулятивних адміністративно-правових відносин за участю фінансових

компаній окремо не вивчалися, тому фундаментальні наукові дослідження з цього питання відсутні.

Метою статті є дослідити сутність та зміст регулятивних правовідносин за участю фінансових компаній. Наукова новизна статті визначається тим, що в ній визначено сутність та зміст регулятивних правовідносин за участю фінансових компаній, окреслено систему нормативно-правових актів в означеній сфері, охарактеризовано види регулятивних правовідносин за участю фінансових компаній.

Регулятивна функція характеризує лише певну сторону правового регулювання, а саме – регламентуючу. Регулятивний вплив – це складова частина правового регулювання. Він пов'язаний з координуванням суспільних відносин, встановленням позитивних правил поведінки, добровільним і свідомим виконанням цих правил. Основний метод здійснення цієї функції – дозвіл, покладання активних прав і обов'язків. Виявити специфіку здійснення регулятивної функції можна й іншим шляхом: залежно від характеру нормативних приписів, тобто за допомогою аналізу зобов'язуючих, уповноважуючих, дозволяючих, рекомендаційних та інших норм [2, с.37]. Інші визначення регулятивних адміністративно-правових відносин, що зустрічаються у науковій юридичній літературі, мають приблизно таке ж формулювання, що і вищевикладені приклади, тобто: регулятивна функція адміністративно правових відносин полягає у реалізації позитивних задач та функцій адміністративного права та (або) державної влади.

Таке визначення здається нам не дуже вдалим. На наш погляд, по-перше, не слід у визначенні використовувати термін «позитивні» задачі або (та) функції. Якщо певна група функцій та завдань виокремлюються як «позитивні», то цілком розумно вважати, що є і такі функції, які мають носити загальну назву «негативні». Коли у наукових працях йде мова про «позитивні» функції адміністративного права та державної влади, то їх, швидше за все, слід розуміти як такі, що пов'язані з нормальним існуванням правовідносин у межах закону і не мають відношення до державного

примусу та покарання. Тобто, поки суб'єкти правовідносин діють у межах норм права і не порушують їхніх вимог, реалізуються так звані «позитивні» функції. Але варто одному чи кільком суб'єктам адміністративно-правових відносин порушити нормативні вимоги, починають діяти правоохоронні відносини, у яких реалізуються ті функції адміністративного права, що зветься «негативними», які полягають у застосуванні до порушників представниками державної влади адміністративного примусу та покарання, передбаченого законом.

По-друге, в більшості існуючих визначень регулятивних адміністративно-правових відносин вчені акцентують увагу на тому, що це правовідносини, які функціонують у сфері діяльності державної виконавчої влади. Такий підхід до розуміння поняття регулятивних адміністративно-правових відносин здається не зовсім вірним або, точніше сказати, неповним. Адже державна виконавча влада – не єдина сфера, де виникають та діють зазначені правовідносини. Існують ще внутрішньоорганізаційні адміністративні правовідносини, що складаються всередині фінансових установ. Тобто регулятивні адміністративно-правові відносини виникають та діють в межах окремої фінансової установи, і обидві сторони таких відносин є представниками фінансової компанії, але один з них стосовно іншого має владно-розпорядчі повноваження. На нашу думку, це досить суттєвий момент, який слід відображати під час формулювання визначення поняття регулятивних адміністративно-правових відносин. Також слід зазначити, що саме місце або рівень виникнення та протікання адміністративно-правових відносин є однією з підстав їх класифікації у наукових дослідженнях на зовнішні та внутрішньоорганізаційні, що є підтвердженням вагомості локальних (внутрішніх) регулятивних адміністративних правовідносин.

Отже, виходячи з вищевикладеного, під регулятивними адміністративно-правовими відносинами слід розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають та діють на підставі правомірної поведінки суб'єктів в сфері дія-

льності державної виконавчої влади та на внутрішньоорганізаційному рівні в межах окремих компаній (установ, підприємств).

Регулятивні правовідносини, зокрема, адміністративно-правові, – це, напевне, найширша та найзагальніша група правовідносин. Адже вони направлені на впорядкування та налагоджування існуючих суспільних відносин. Саме через такі правовідносини діють регулятивні норми права, в яких проявляються особливості права як універсального засобу впливу на певні суспільні відносини, процеси та явища.

Українська держава прикладає значні зусилля задля поліпшення та вдосконалення державної регулятивної політики у фінансовому секторі. Ми йдемо шляхом зменшення впливу жорстких нормативно-владних методів керування у фінансовому секторі, яке було притаманне радянській командно-адміністративній системі. Однак, повністю відмовитися від певного адміністративного впливу на економічні, зокрема, фінансові, відносини держава не може, оскільки ринкові процеси мають здатність до стихійного розвитку, що може призвести до руйнівних наслідків. Тому під час проведення своєї регулятивної політики Україна намагається поєднувати важелі ринкової економіки з владно-розпорядчими методами керування. Підтвердженням тому є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р., у якому закріплено, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі – державна регуляторна політика) спрямована на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [3]. Основними принципами державної регуляторної політики визнаються:

– доцільність та ефективність, які слід розуміти як обґрунтовану та зважену необхідність державного регулювання (втручання), що забезпечує максимально можливий позитивний результат, і при цьому витрачається мінімальна кількість ресурсів, які належать суб'єктам господарювання, громадянам та державі;

– адекватність та збалансованість, тобто міра, рівень і форми державного регулювання відносин мають відповідати існуючій проблемі, враховувати ринкові потреби, інтереси суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Не менш важливими є принцип передбачуваності державної регуляторної політики, який покликаний полегшити суб'єктам господарювання планування своєї діяльності, і принцип прозорості та врахування громадської думки. Останній принцип забезпечує фізичним та юридичним особам можливість спостерігати за регуляторною діяльністю органів, наділених владно-розпорядчими повноваженнями, робити зауваження щодо їхніх дій, звертатися до них з пропозиціями та ініціативою. Також цей принцип гарантує суб'єктам господарювання та фізичним особам право на повне і своєчасне інформування про здійснення регуляторної діяльності.

Учасниками ринків фінансових послуг визнаються юридичні та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які відповідно до закону мають право здійснювати діяльність з надання фінансових послуг на території України, та споживачі таких послуг. Отже, вищезазначені принципи та спрямованість державної регуляторної політики також поширюються на регулятивні адміністративно-правові відносини за участю фінансових компаній.

Національне законодавство у сфері державного регулювання діяльності фінансових компаній (установ) знаходиться на стадії активного формування та розвитку. Україна за часи незалежності зробила значні кроки на цьому шляху, результатом яких було прийняття низки законів як загального значення, тобто таких, положення яких розповсюджу-

ються на діяльність всіх фінансових компаній, так і тих, що стосуються певних видів фінансових установ та їх діяльності, наприклад: «Про банки і банківську діяльність», «Про фінансовий лізинг», «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати», «Про страхування», «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про аудиторську діяльність», Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» та ін.

Однак, до досконалого вигляду системи нормативно-правових актів, що регулюють фінансовий сектор, ще далеко. І особливо це проявила світова криза 2008 року, яка суттєво уповільнила динамічність розвитку фінансового сектору України, підкресливши невідповідність його рівня зростаючим потребам національної економіки і суттєве відставання від європейських показників.

Центральне місце у системі нормативно-правових актів, завдяки яким держава здійснює свій регуляторний вплив на діяльність фінансових компаній, займає Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [4]. В ньому закріплені загальні правові засади надання фінансових послуг, мета та форми здійснення державного регулювання ринку фінансових послуг, а також органи, які здійснюють таке регулювання та контроль, з визначенням їх повноважень у даній сфері, що має особливе значення.

Закон дає чітке визначення того, що представляє собою державне регулювання ринків фінансових послуг – це здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам [4]. Також у даному нормативно-правовому документі законодавець сформулював визначення основних термінів, які зустрічаються у сфері діяльності фінансових компаній (наприклад, кредитна установа, фінансові активи, саморегулювальна організація, тощо), що, на наш погляд, є дуже важливим, оскільки забезпечує одна-

нітність застосування даних термінів і унеможлиблює їх підміну або часткову заміну схожими поняттями.

У законі наведений перелік послуг, які держава вважає фінансовими, однак, цей перелік не є вичерпним, про що свідчить п.12 статті 4 Закону, де зазначено, що, крім перелічених фінансових послуг, до них належать інші операції, які відповідають критеріям, визначеним у пункті 5 частини першої статті 1 цього Закону [4], тобто операції, що підпадають під ознаки фінансової послуги, визначення якої було наведене вище по тексту.

Отже, як видно з викладеного вище, Україна чітко розуміє, що фінансові компанії мають будувати свою діяльність відповідно до законів ринкової економіки, однак, певний регулюючий владний вплив з боку держави на їх діяльність є абсолютно необхідним, оскільки надає можливість передбачити та попередити кризові явища у фінансовій сфері, а також гарантію захисту прав споживачів фінансових послуг. Таке втручання держави у діяльність фінансових компаній реалізується шляхом адміністративно-правових відносин. Особливість регулятивних адміністративно-правових відносин полягає у тому, що саме через них діють адміністративно-правові норми, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки учасників даних відносин. Однією із сторін таких правовідносин завжди є носій юридично-владних повноважень (державних або самоврядних) щодо інших суб'єктів, що обумовлює імперативний (наказовий) характер переважної більшості таких правовідносин. Тобто, носій владних повноважень шляхом прийняття певного нормативного акту управління може або зобов'язати суб'єкт діяти тільки певним чином (прямий припис), або надати можливість суб'єкту обирати варіант поведінки лише із передбачених у нормі таких варіантів чи, у разі недотримання правил, які встановлені нормою, застосувати засоби примусу в межах, передбачених законодавством. Під нормативним актом управління слід розуміти нормативно-правовий акт, який містить у собі адміністративно-правові норми, що встанов-

люють, змінюють чи скасовують певні адміністративно-правові відносини. Саме такі нормативні акти надають адміністративно-правовим відносинам регулятивного характеру. Видавати такі акти мають право певні державні органи та посадові особи в межах своєї компетенції, а також органи та посадові особи, наділені адміністрацією фінансової компанії владно-розпорядчими повноваженнями, в межах діяльності такої компанії.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що регулює діяльність фінансового сектору, відповідно до Положення Кабінету Міністрів «Про Міністерство фінансів України» від 2006 року, є Міністерство фінансів. Поряд з іншими покладеними на нього завданнями Мінфін зобов'язаний забезпечувати реалізацію єдиної державної фінансової політики та здійснювати державний внутрішній фінансовий контроль.

Також центральним органом виконавчої влади, який спеціально уповноважений на діяльність у сфері регулювання ринків фінансових послуг, є Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг. Положення про діяльність такої комісії було прийнято Кабінетом Міністрів у 2010 році. Згідно з цим положенням Держфінпослуг доручено ряд завдань, а саме: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері надання фінансових послуг; розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг та вирішення системних питань їх функціонування; забезпечення розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування; здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері; захист відповідно до законодавства прав споживачів фінансових послуг [5].

На виконання цього та інших завдань Держфінпослуг повинен здійснювати певні дії, перелік яких закріплений у згаданому положенні, наприклад: державне регулювання та нагляд за діяльністю фінансових установ (крім банків, професійних учасників фондо-

вого ринку, інститутів спільного інвестування, фінансових установ, які мають статус міжурядових міжнародних організацій, Державного казначейства та державних цільових фондів), здійснення реєстрації фінансових установ та саморегулюючі організацій учасників ринків фінансових послуг, встановлення вимог щодо програмного забезпечення та спеціального технічного обладнання фінансових установ, пов'язаного з наданням фінансових послуг, тощо [5]. Загалом перелік налічує дев'яносто п'ять пунктів, що свідчить про доволі широкий об'єм повноважень Держфінпослуг у фінансовому секторі національної економіки.

Як видно з вищевикладеного, значення регулятивних адміністративних правовідносин в діяльності фінансових компаній важко переоцінити. Зараз в Україні склалася двояка ситуація: з одного боку, криза 2008 року чітко вказала, що національний фінансовий сектор в умовах перехідної економіки потребує суттєвого регуляторного впливу з боку держави, з іншого — Україна, тримаючи курсу на інтеграцію до європейських структур, повинна зменшувати державне втручання у діяльність фінансових компаній та одночасно підвищувати якість і ефективність регулятивного адміністративного впливу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тимченко С. М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Тимченко Сергій Михайлович ; Запоріж. юрид. ін-т. — Запоріжжя, 2001. — 232 с.
2. Щербина В. І. Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин : монографія / В. І. Щербина. — Дніпропетровськ : Вид-во Акад. митної служби України. 2004. — 211 с.
3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» : від 11.09.2003 р., № 1160-IV // ВВР України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.
4. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» : від 12.07.2001 р., № 2664-III // ВВР України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України» : від 03.02.2010 р., № 157 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=157-2010-%EF>.

Радько Д. В. Регулятивні адміністративно-правові відносини за участю фінансових компаній / Д. В. Радько // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 848–852 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11rdvufk.pdf>

Досліджено сутність та зміст регулятивних правовідносин за участю фінансових компаній, окреслено систему нормативно-правових актів в означеній сфері, охарактеризовано регулятивні правовідносини за участю фінансових компаній.

Радько Д.В. Регулятивные административно-правовые отношения при участии финансовых компаний

Исследована сущность и содержание регулятивных правоотношений при участии финансовых компаний, очерчено систему нормативно правовых актов в отмеченной сфере, охарактеризованы регулятивные правоотношения при участии финансовых компаний.

Radko D.V. Regulative Administrative-Legal Relations with the Assistance of the Financial Companies

In the article investigational essence and maintenance of regulative legal relationships with participation of financial companies, outlined system normatively legal acts in the noted sphere, regulative legal relationships are described with participation of financial companies.