

УДК 342.51

Д. В. Радько

ОХОРОННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ ФІНАНСОВИХ КОМПАНІЙ

Проаналізовано охоронні правовідносини, в яких безпосередньо беруть участь фінансові компанії під час своєї діяльності, уточнено термінологію з досліджуваних питань, охарактеризовано склад охоронних правовідносин, що виникають у діяльності фінансових компаній.

Кожна сучасна держава, що йде шляхом демократії та розбудови громадянського суспільства, здійснюючи свою діяльність відповідно до загальних вимог права та соціальних потреб суспільства, прагне, щоб усі суспільні відносини, які складаються між суб'єктами, в тому числі правові, будувалися за принципами справедливості, доброчесності, відповідали загальним засадам права та пануючим у даному суспільстві уявленням про мораль.

Охоронні норми права та правовідносини, які вони регулюють, завжди викликали заінтересованість науковців. Теорію даних правовідносин досліджували такі відомі вчені як М. Г. Александров, С. С. Алексєєв, О. С. Іоффе, М. М. Марченко та багато інших. Зокрема теорією адміністративно-правових охоронних відносин займалися В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, А. В. Коваль, В. К. Колпаков, В. К. Кузьменко, Є. В. Курінний, Г. И. Петров, О. І. Харитонова та ін. Однак серед науковців досі тривають жваві дискусії з приводу певних аспектів охоронних правовідносин.

Метою даної статті є аналіз охоронних правовідносин, в яких безпосередньо беруть участь фінансові компанії під час своєї діяльності, визначення в цій системі місця адміністративних охоронних правовідносин. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: уточнити термінологію з досліджуваних питань, охарактеризувати склад охоронних правовідносин, що виникають у діяльності фінансових компаній.

У наукових дослідженнях охоронним адміністративним правовідносинам за участю фінансових компаній окрема увага не приділялася. Проте це питання є надзвичайно актуальним, оскільки державна економіка не стоїть на місці – вона перебуває в постійному розвитку, а відтак змінюється і фінансовий сектор: з'являються нові види фінансових послуг та кількість компаній, які такі послуги пропонують. Отже, зростає ймовірність порушень діючого законодавства та вчинення протиправних дій з боку фінансових компаній у відношенні споживачів відповідних послуг. Тому значення саме охоронних адміністративно-правових відносин зростає.

Охоронні правовідносини в цій сфері розвиваються значно повільніше, ніж регулятивні. Адже потреба в них виникає лише тоді, коли вчинено правопорушення чи зловживання. А чим рідше суб'єктам доводиться звертатися до таких правовідносин, тим більше це свідчить про високий рівень розвитку правової культури та правосвідомості населення.

Охоронні правовідносини – це правовідносини, що виникають із фактів неправомірної поведінки суб'єкта, тобто такої поведінки, яка вимагає певної реакції держави [1, с. 366]. Охоронні правовідносини – це правовідносини, що виникають у разі порушення суб'єктивних прав та обов'язків сторін та сприяють їх відновленню [2, с. 360].

Отже, під охоронними слід розуміти такі відносини, що виникають на підставі неправомірної поведінки суб'єкта та вимагають від держави певних дій, спрямованих на припинення порушення, відновлення порушених прав і свобод та застосування до порушника заходів державного примусу аж до пока-

рання. Саме через такі відносини втілюється у життя охоронна функція права, яка полягає у встановленні заходів юридичного захисту і відповідальності та гарантії їх застосування і виконання. Правова система жодної сучасної держави не може нормально існувати без реалізації охоронної функції права.

У наукових працях вчених-правознавців існує декілька варіантів визначення охоронних адміністративно-правових відносин. Так, В. Б. Авер'янов та В. К. Колпаков охоронними адміністративно-правовими відносинами називають ті, що пов'язані з реалізацією правоохоронної функції адміністративного права [3, с. 182; 4, с. 70], трохи ширше визначення пропонує професор Ю. П. Битяк, який під ними розуміє такі відносини, що регулюють правоохоронну діяльність шляхом встановлення правових заборон та застосування адміністративного примусу, адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного впливу [5, с. 48].

На нашу думку, ці визначення не досить повно відображають сутність досліджуваного явища, адже, по-перше: через охоронні адміністративно-правові відносини втілюються у життя не тільки охоронна функція адміністративного права, а й виховна, профілактична тощо; по-друге: охоронні адміністративно-правові відносини мають не тільки нести караючу складову для порушника, а й відновлювати порушені права та свободи суб'єкта.

Тому охоронні адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які виникають на підставі протиправної поведінки суб'єктів адміністративного права, спрямовані на припинення правопорушення, застосування до порушника засобів адміністративного примусу та адміністративного покарання, а також відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів.

Охоронні правовідносини являють собою складне явище, яке включає окремі елементи, що перебувають у певному взаємозв'язку та взаємодії і становлять структурну систему. І з метою більш чіткого уявлення природи, сутності та призначення охоронних адміністративно-правових відносин необхідно провести аналіз їхньої структури, а саме: виокремити кожний елемент та дослідити його роль у даному правовідношенні. Під структурою слід розуміти ustalений, закономірний зв'язок між частинами (елементами) цілого (системи). Крім терміна «структура» у науковій літературі досить часто як його синонім зустрічається термін «склад». Вважаємо, що використання терміна «структура» є більш правильним. Адже слово «склад» визначається як сукупність елементів, що становить якість ціле. А правовідносини – це не просто сукупність частин, а складна конструкція, елементи якої перебувають у логічному взаємо-

зв'язку. При використанні поняття складу такий зв'язок залишається поза увагою визначення. Отже, структура правовідносин – це основні елементи правовідносин (суб'єкти) і доцільний спосіб зв'язку між ними на підставі суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності з приводу соціального блага або забезпечення яких-небудь інтересів [1, с. 348].

Охоронні адміністративно-правові відносини є різновидом правовідносин, тому їм притаманні певні спільні для всіх правовідносин, незалежно від галузі права, риси. Однією з них є загальний вигляд структури охоронних адміністративно-правових відносин. До їх головних елементів належать суб'єкти, об'єкт та зміст.

Суб'єктами називаються особи, які беруть участь у правовідносинах. В охоронних адміністративно-правових відносинах як суб'єкти можуть діяти державні органи всіх гілок влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, кооперативи, об'єднання громадян тощо. Особливістю суб'єктного складу є те, що один із суб'єктів – завжди носій владно-розпорядчих повноважень, тому найчастіше охоронні адміністративні правовідносини виникають всупереч бажанню другого суб'єкта.

Необхідною умовою участі суб'єктів у адміністративно-правових відносинах є наявність у них адміністративної правосуб'єктності. Тобто вони мають володіти адміністративною правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю. Правосуб'єктність фінансових установ виникає з моменту їх офіційної реєстрації. Також законом може бути передбачено, крім державної реєстрації, і ліцензування певного виду фінансової діяльності. Так, наприклад, у Законі України «Про банки і банківську діяльність» закріплено, що банк має право займатися здійсненням банківських операцій на підставі ліцензії Національного банку України. Банківська ліцензія – документ, який видається Національним банком України в порядку і на умовах, визначених у цьому Законі, на підставі якого банки та філії іноземних банків мають право здійснювати банківську діяльність [6]. Межі правосуб'єктності фінансової установи, так само як і будь-якої юридичної особи, визначаються законом, статутними документами чи положенням про діяльність.

Об'єктом правовідносин вважають те, з приводу чого вони виникають та діють. Це можуть бути предмети матеріального світу, певні дії чи результат таких дій. Враховуючи те, що охоронні адміністративно-правові відносини складаються в управлінській сфері, зрозуміло, що їх об'єктом найчастіше є са-

ме дії чи обов'язок вчинити певні дії. Тобто повноважний орган чи посадова особа у разі виявлення ознак вчинення правопорушення у фінансовій сфері мають право вимагати від порушника вчинення певних дій, наприклад сплатити штраф або вжити заходів для усунення порушення та його наслідків тощо.

Зміст правовідносин становлять суб'єктивні права та обов'язки, повноваження та юридична відповідальність. Суб'єктивні права – це передбачена законом міра дозволеної поведінки суб'єкта. Юридичний обов'язок слід розуміти як міру необхідної поведінки, що вимагається від суб'єкта та забезпечується державою. Юридичний обов'язок може реалізовуватися як в активній формі, так і в пасивній. Активна форма вимагає від зобов'язаного суб'єкта вчинення певних дій, наприклад провести позачергові збори, сплатити штраф тощо. Пасивна форма, навпаки, передбачає утримання суб'єкта від вчинення якихось дій, наприклад не вступати у договірні відносини з анонімними особами. Повноваження – це закріплене законом право особи, яка здійснює адміністративне керування, приймати рішення, віддавати накази та розпорядження, що є обов'язковими для керованих суб'єктів, а також розподіляти ресурси для досягнення бажаних організаційних-управлінських результатів. Владні повноваження детермінуються виключно посадою, їх межі та обсяг визначаються нормативно-правовими актами (законами, інструкціями, статутними документами тощо). Юридична відповідальність – це особливий різновид соціальної відповідальності.

Невід'ємними супутниками охоронних адміністративно-правових відносин є мета, завдання та функції. На нашу думку, їх також необхідно розглядати як елементи зазначених правовідносин, адже вони надають охоронним адміністративно-правовим відносинам спрямованості та відображають їх соціальне призначення.

Мета – це уявна модель кінцевого бажаного результату. Мета – це образ усвідомленого передбаченого результату, що актуалізує готовність суб'єкта до її досягнення і тим самим визначає спрямованість даної дії [7, с. 60]. Саме мета є тією мотивуючою силою, яка скеровує охоронні адміністративно-правові відносини. Кінцевою вищою метою охоронних адміністративно-правових відносин є забезпечення законності та підтримка правопорядку у взаємовідносинах суб'єктів фінансового сектору. Законність – складне політико-правове явище, яке зобов'язує державу та суспільство будувати свою діяльність на правових засадах. Правопорядок являє собою елемент громадського порядку. Громадський порядок – це система інститутів

та відносин, які складаються між ними, що зумовлена рівнем розвитку суспільства та впорядковується соціальними нормами. Громадський порядок – набагато ширше поняття, ніж правопорядок, адже він складається з цілої низки соціальних норм, тоді як правопорядок діє тільки на підставі норм права.

Отже, законність і правопорядок складаються і розвиваються завдяки правомірній поведінці. Однак підтримувати їх стабільність та захищеність від посягань покликані саме охоронні правовідносини, які виконують функції «вартового».

Під завданнями охоронних адміністративно-правових відносин розуміють певний обсяг роботи, який необхідно виконати державі на шляху до мети. Головні завдання, які постають перед охоронними адміністративно-правовими нормами, – це припинення правопорушення, застосування до правопорушника покарання, передбаченого законом, та відновлення порушених прав і свобод. Припинення правопорушення – це певні державні заходи, спрямовані на примусове припинення дій правопорушника. Адміністративне покарання полягає у праві суб'єкта владних повноважень застосувати до правопорушника заходи адміністративного покарання в разі виявлення правопорушення, а правопорушник, у свою чергу, зобов'язаний понести для себе певні негативні наслідки. Перелік таких заходів та межі їх застосування визначаються законодавством. Найкраще реалізація завдань охоронних адміністративно-правових відносин відображується у здійсненні адміністративного примусу. Адміністративний примус є різновидом державного примусу. До державного примусу належить комплекс заходів державного впливу (фізичних чи психічних), які спрямовані на суб'єкт з метою примусити його виконати вимоги норм права. Саме можливість застосування адміністративного примусу є особливістю охоронних адміністративно-правових відносин. У деяких наукових працях до складових адміністративного примусу відносять, крім адміністративного припинення та адміністративного покарання, ще й адміністративне попередження. Однак адміністративне попередження не входить до складу охоронних адміністративно-правових відносин, тому що діяльність з припинення порушення та застосування покарання є реакцією повноважних державних органів на наявну, тобто встановлену, протиправну поведінку суб'єкта. А діяльність держави, спрямовану на попередження протиправних дій, наприклад чи можна вважати підставою для виникнення правоохоронних адміністративно-правових відносин, оскільки вона здійснюється до вчинення протиправних дій, більше того – вона намагається їх попередити. Отже, хоча адміністративне по-

передження і здійснює правоохоронну функцію та спрямоване на підтримку правопорядку, однак реалізується поза охоронними адміністративно-правовими відносинами.

Українське адміністративно-правове охоронне законодавство у сфері діяльності фінансових компаній можна визначити як таке, що активно розвивається. На наш погляд, його можна розділити на загальне та спеціальне. До загальних нормативно-правових актів слід віднести такі, в яких містяться норми, які поширюються на дії, а точніше, в разі вчинення протиправних дій, – на всі різновиди компаній, що надають фінансові послуги. Таким, наприклад, є Закон «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», в якому цілий розділ присвячений заходам впливу, де закріплено, що в разі порушення вимог нормативно-правового законодавства у сфері надання фінансових послуг уповноважений орган застосовує до порушника заходи впливу, які передбачені законом. Перелік таких заходів міститься у ст. 40 зазначеного Закону [8]. У даній статті заходи примусу наведені в загальному вигляді, які залежно від виду фінансової компанії, що надає відповідні послуги, можуть бути конкретизовані у спеціальному нормативно-правовому документі. Наприклад, такий захід державного впливу, як зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення, більш детально розкритий у п. першому ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність», де вказано, що Національний банк України на правах повноважної особи має право винести письмове застереження щодо припинення порушення та вжиття необхідних заходів для виправлення ситуації, зменшення невинуватених витрат банку, обмеження невинуватено високих процентних виплат за залученими коштами, зменшення чи відчуження неефективних інвестицій [6].

Дуже важливе значення, на нашу думку, мають положення ст. 39 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» про те, що, обираючи заходи впливу, уповноважений орган має здійснити аналіз даних та інформації стосовно порушення, враховувати наслідки порушення та наслідки застосування таких заходів. Подібні норми закріплені і у Законі України «Про банки і банківську діяльність», а саме: у ст. 73 закріплено, що Національний банк України, в разі необхідності, має право застосувати адекватні вчиненому правопорушенню заходи впливу. Ці положення свідчать про те, що держава розуміє необхідність підходити до реалізації правоохоронної функції адміністративно-правових відносин та наслідків такої реалізації з позиції детального аналізу ситуації. Тобто державний вплив не зводиться до бездумного покарання по-

рушника у вигляді застосування до нього санкції. Під час своєї діяльності у цьому напрямку держава діє відповідно до принципів своєчасності (оперативності), ефективності, відповідності покарання вчиненому правопорушенню.

Окрім загальних нормативно-правових документів, що містять охоронні адміністративно-правові норми, вимоги яких поширюються на всі фінансові установи, існують також нормативно-правові акти більш вузької спрямованості, наприклад закони України «Про страхування», «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про цінні папери та фондовий ринок», Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» тощо. У цих нормативно-правових актах містяться охоронні адміністративно-правові норми, які діють в межах окремих елементів фінансового сектору та обов'язкові для певних фінансових установ. Так, наприклад, Закон «Про страхування» поширюється на страховиків, якими відповідно до закону є фінансові установи, що створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю згідно із Законом України «Про господарські товариства» з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом, а також одержали у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності [9]. На державне соціальне страхування дія цього Закону не поширюється. Закон «Про цінні папери та фондовий ринок» є обов'язковим для учасників фондового ринку, до яких належать емітенти, інвестори, саморегулювні організації та професійні учасники фондового ринку [10].

У нормативно-правових актах охоронні адміністративно-правові норми фіксуються по-різному, як правило, такі норми містяться у тих же статтях нормативного документа, що присвячені повноваженням державних органів влади у певній сфері. Або можуть бути закріплені в окремих статтях у розділах, що містять перелік та межі здійснення державним органом відповідних повноважень. Так, у Законі України «Про банки і банківську діяльність» в розділі про інспекційні перевірки банків окремою статтею виділені заходи впливу, а саме: ст. 73 передбачає, що в разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього Закону, банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню має право застосувати заходи впливу [6].

Таким чином, охоронні адміністративно-правові відносини нарівні з регулятивними організують та впорядковують діяльність фінансових компаній. Саме через охоронні адміністративно-правові відносини реалізується охоронна функція адміністративного права, яка покликана оберігати і захищати суспільні відносини та соціальні цінності, попереджати вчинення протиправних дій та вказувати суб'єктам на законні шляхи реалізації своїх інтересів. Без ефективно діючих охоронних адміністративно-правових норм неможливо підтримувати в державі на гідному рівні режим законності та правопорядку.

Список літератури: 1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 2. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – М. : Юрид. лит., 1996. – 432 с. 3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004–. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с. 4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 5. Административное право Украины : учебник [для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с. 6. Про банки і банківську діяльність : закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30. 7. Асмолов А. Г. Деятельность и установка / А. Г. Асмолов. – М. : Изд-во МГУ, 1979. – 151 с. 8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1. 9. Про страхування : закон України від 7 берез. 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78. 10. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.

Надійшла до редколегії 29.01.2011

Проанализированы охранительные правоотношения, в которых непосредственно принимают участие финансовые компании во время своей деятельности, уточнена терминология по исследуемым вопросам, охарактеризован состав охранительных правоотношений, которые возникают в деятельности финансовых компаний.

Protective legal relationships where financial companies take part during their activity are analyzed. Terminology concerning the researched problems is specified; the structure of protective legal relationships which arise during the financial companies' activity is characterized.