

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Андрущенко І.Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри економіко-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

ОПОСЕРЕДКОВАНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЗЛИТТЯ І ПОГЛИНАННЯ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

Анотація. Стаття присвячена питанням реалізації механізму адміністративно-правової дії на суспільні відносини, зокрема у сфері злиття і поглинання фінансових установ. Розглянуто характерні риси опосередкованих адміністративно-правових відносин. Висвітлено ознаки та рівні функції державного управління – адміністрування.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, державне регулювання, злиття і поглинання, фінансові установи, адміністрування.

Андрущенко І.Г.

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры экономико-правовых дисциплин
Национальной академии внутренних дел

ОПОСРЕДОВАННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ СЛИЯНИЯ И ПОГЛОЩЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация. Статья посвящена вопросам реализации механизма административно-правового воздействия на общественные отношения, в частности в сфере слияния и поглощения финансовых учреждений. Рассмотрены характерные черты опосредованных административно-правовых отношений. Отражены признаки и уровни функции государственного управления - администрирование.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, государственное регулирование, слияние и поглощение, финансовые учреждения, администрирование.

Andrushchenko I.H.

phd, assistant professor,
Associate professor of economics and law disciplines
National Academy of Internal Affairs

INDIRECT ADMINISTRATIVE-LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF MERGERS AND ACQUISITIONS OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Annotation. The article is devoted to the realization of the mechanism of administrative legal impact on social relations, in particular in the field of mergers and acquisitions of financial institutions. Reviewed the salient features of the indirect administrative legal relations. Reflected signs and levels of functions of government administration.

In the second half of the 20th century to the legal doctrine were actively introduced concepts such as “legal means”, “mechanism of the legal actions”, “mechanism of the legal regulation” conscious of their high importance in organizing his public relations, the government is committed to creating appropriate conditions for their effective implementation. Modern researchers are increasingly asking questions about the factors that will sync different legal means to ensure their cooperation, their legal nature, the conditions of implementation.

Bases of scientific analysis of the advocate focus and limit the immediate impact of the legal means of social relations and the development of society, the mechanism of their implementation, classification of such drugs and of the real needs of social development.

However, in the modern legal doctrine did not work out the common approach to the understanding of these problems. Moreover, in some cases, deny the validity of the use of systematic research regarding the legal action.

Legal science, including administrative and legal, very particular and wears an applied character. It seems absurdly excessive abstract. In this regard, any scientific study requires binding to certain spheres of social life. This circumstance makes the discussion of the mechanism of legal action regarding state regulation in the sphere of mergers and acquisitions of financial institutions.

The relevance of this article is due to the necessity of the theoretical comprehension of the regularities of the development of the modern mechanism of legal action on public relations, the formation of the theoretical concept of implied legal relations in the exercise of State regulation in the sphere of mergers and acquisitions of financial institutions.

Keywords: administrative-legal relations, government regulation, mergers and acquisitions, financial institutions, administration.

Актуальність проблематики. Сучасний механізм державного управління є складною багатогранною системою, що потребує постійного вдосконалення та забезпечується розвитком організаційних засобів, інструментів і механізмів діяльності органів публічної влади, синхронізацією з ними чинного законодавства на основі результатів наукових досліджень, що виражаються в адміністративно-правовій доктрині. Водночас, у процесі розвитку суспільних відносин та становлення діючої моделі держави, актуалізується завдання вдосконалення самої адміністративно-правової доктрини. Це обумовлено трансформацією функцій, структури та повноважень органів публічної влади, з метою підвищення ефективності та стабільності їх функціонування.

У другій половині ХХ століття до правової доктрини стали активно запроваджуватися такі поняття як “правові засоби”, “механізм правової дії”, “механізм правового регулювання”, усвідомлюючи їх високу значимість у впорядкуванні суспільних відносин, держава прагне до створення належних умов їх ефективної реалізації. Сучасні дослідники все частіше задаються питаннями про чинники, які синхронізують різні правові засоби, що забезпечують їх взаємодію, про їх правову природу, умови виникнення та реалізації.

Підставами наукового аналізу виступають спрямованість і межі безпосереднього впливу правових засобів на суспільні відносини та розвиток суспільства, механізм їх реалізації, класифікація таких засобів та їх обумовленість реальними потребами суспільного розвитку.

Проте у сучасній правовій доктрині не склалося загальноприйнятого підходу до розуміння зазначених проблем. Більш того, у ряді випадків спростовується обґрунтованість самого використання системного дослідження стосовно правової дії у цілому.

Юридична наука, зокрема адміністративно-правова, вельми конкретна та носить прикладний характер. У ній представляється неприпустимою зайва абстрагованість. У зв'язку з цим будь-яке наукове дослідження вимагає прив'язки до певних сфер суспільного буття. Дана обставина обумовлює обговорення механізму правової дії стосовно державного регулювання у сфері злиття і поглинання (далі – ЗіП) фінансових установ (далі – ФУ).

Ступінь наукової розробки проблеми. Висвітлені у статті актуальні питання частково знайшли своє відображення у роботах вітчизняних та закордонних вчених, зокрема: С.С. Алексеева, А.М. Асадова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Гурвича, А.Т. Комзюка, Ю.Є. Ковного, В.К. Колпакова та ін.

Метою статті є актуалізація механізму адміністративно-правового впливу на суспільні відносини у сфері злиття і поглинання фінансових установ.

Актуальність даної статті обумовлена необхідністю теоретичного осмислення закономірностей розвитку сучасного механізму правової дії на суспільні відносини, формування теоретичної концепції опосередкованих правових відносин при здійсненні державного регулювання у сфері ЗіП ФУ.

Виклад матеріалу. Відомо, що створення спеціальних державних органів для здійснення державного регулювання у сфері ЗіП ФУ не гарантує, що загальнодержавні та відомчі інтереси цих органів автоматично співпадуть. Співпадіння таких інтересів досягається шляхом вибудовування спеціальної системи відносин між державними органами, а також між державними органами й іншими особами, сприяючої адаптації відомчих інтересів до загальнодержавних. У більшості країн світу, а також країн пострадянського простору, такі системи мають чітку вертикально-ієрархічну структуру. Після розпаду СРСР в Україні, в результаті ухвалення в 1996 році Конституції, а також ряду інших законів, система державних органів перестала бути вертикально-ієрархічною. Це пов'язано з тим, що у вітчизняній історії було здійснено реалізацію принципу поділу влади, який забезпечив побудову не лише вертикальних, але й горизонтальних зв'язків. Так, в Україні місцеве самоврядування відокремлено від системи державної влади. Утворені державні органи, що не відносяться до виконавчої гілки влади чи виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, які наділені владними повноваженнями (компетенцією) у сфері регулювання ЗіП ФУ, наприклад, Національний банк України (далі – НБУ).

Виникає питання: за відсутності вертикально-ієрархічної системи взаємозв'язків між різними державними органами (наприклад, між Кабінетом Міністрів України та НБУ) за допомогою яких правових конструкцій здійснюється адаптація відомчих інтересів окремих органів до загальнодержавних для здійснення єдиної ефективної державної політики? Конституція України та чинне законодавство встановлюють досить високий рівень незалежності НБУ, відбуваються інші структурні зрушення в системі державних органів, в результаті яких у цій системі виникають не вертикально-інтегровані структури. У даному випадку традиційні системні зв'язки внутрішньодержавного апарату, що включають лінійно-владну дію (відносини “керівник – підлеглий”) і функціональну дію (відносини “контролюючий – контрольований”) не можуть бути застосовані. Виникає принципово нова правова конструкція – опосередковані адміністративно-правові відносини, яка дозволяє державним органам, при збереженні встановленого Конституцією України рівня самостійності, формувати ефективно функціонуючу систему відносин для досягнення певного балансу відомчих, загальнодержавних і суспільних інтересів. Це концептуально інший метод дії, який, як правило, застосовується у не ієрархічних соціальних системах.

Очевидно, що в умовах завершення переходу від адміністративно-командної системи до ринкової економіки, що характеризується розвиненою системою не ієрархічних зв'язків між державою та окремими господарюючими суб'єктами, актуальним стає впровадження принципово нових підходів до державного регулювання у сфері ЗіП ФУ, які забезпечують узгодження відомчих, загальнодержавних та суспільних інтересів, а також залучення інститутів громадянського суспільства до механізму адміністративно-правової дії на суспільні відносини [1, ст. 184].

Необхідно підкреслити, що основні парадигми наукового пізнання, лежать в основі сучасної адміністративно-правової доктрини. Сама ж доктрина характеризується переважанням ліберальної парадигми та її базової ідеї – приватної власності. Саме її слід вважати базисом сучасного українського права. Основоположні ідеї лібералізму, такі як власність, свобода, мир, рівність, віротерпимість, демократія та громадянське суспільство, не ставляться під сумнів вітчизняними вченими-юристами. Вони набули характеру соціальних цінностей, що підлягають практично безумовній правовій охороні.

Вказана обставина обумовлює необхідність інтеграції інститутів громадянського суспільства з механізмом державного управління, а суб'єктів останнього – у громадянське суспільство. Лише на основі такої інтеграції можлива дійсно ефективна адміністративно-правова дія на суспільні відносини у сфері ЗіП ФУ.

У цьому зв'язку, слід наголосити на необхідності безпосередньої й опосередкованої адміністративно-правової дії на суспільні відносини у сфері ЗіП ФУ. Такі відносини, будучи в першу чергу предметом цивільного права, навіть в умовах ринкової економіки об'єктивно потребують управлінської дії з боку держави. Проте, якщо в СРСР така дія здійснювалася в рамках суворо ієрархічної системи, яка була встановлена Конституцією СРСР, то в сучасних умовах механізм державної дії на сферу ЗіП ФУ має не ієрархічний або ж частково ієрархічний характер, одним з яких є опосередковані адміністративно-правові відносини.

Варто наголосити, що разом із основними методами правової дії, такими як переконання, примус, законність, координація та субординація, існує і спеціальний непрямий метод правової дії на суспільні відносини, при реалізації якого здійснюється узгодження відомчих інтересів окремих державних органів із загальнодержавними і суспільними інтересами, а також інтересами окремих осіб через створення і функціонування спеціальних структур, зокрема, що мають природу інститутів громадянського суспільства [2, ст. 91].

Це концептуально інший метод дії, який, як правило, застосовується в не ієрархічних системах. Даному методу відповідає спеціальний правовий засіб – опосередковані правові відносини.

У свою чергу, характерними рисами опосередкованих адміністративно-правових відносин є: а) непрямий спосіб дії державних органів на суспільні відносини здійснюється через третю структуру (інститут громадянського суспільства); б) ступінь владної дії визначається за допомогою встановлення компетенцій для такої структури; в) непряма форма дії державних органів на суспільні відносини здійснюється шляхом делегування представників відповідних органів у дану структуру; г) кількість делегованих представників прямо пропорційно безпосередній компетенції відповідного державного органу [3, ст. 372].

Опосередковані адміністративно-правові відносини, що характеризують рівень прозорості діяльності державних органів, сприяють підвищенню ефективності реалізації організаційної і організаційно-контрольної функції правової дії.

Сучасна модель держави, яка була розроблена на доктринальному рівні, одержала своє закріплення на конституційному. Сучасні держави характеризуються тим, що вони є як правовими так і соціальними. Влада в них є де-персоніфікованою, тобто єдиним

сувереном виступає весь народ. Держава може бути ефективною тільки за умови застосування механізму стримування та противаг, який у сучасній державі представлений системою поділу влади. Державна влада завжди єдина в своїх основних проявах: законодавства, правозастосування, правосуддя. Вона не може належати одній особі чи одному державному органу, інакше виникають умови для формування антидемократичного тоталітарного режиму.

Слід вказати, що при розкритті адміністративно-правового статусу державних органів його основу складає компетенція цих органів, яка є похідною від суверенітету і правоздатності держави. Такі органи можуть володіти загальною (Президент України, Кабінет Міністрів України тощо) чи спеціальною (Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України тощо) компетенцією. При цьому підкреслюється, що державне управління здійснюється не лише органами виконавчої влади, але також і державними органами, що не входять до цієї гілки влади. У сфері ЗіП ФУ прикладом таких органів спеціальної компетенції, що не входять до системи органів виконавчої влади, але здійснюють організаційно-розпорядчі та контрольні-наглядові повноваження є НБУ і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг).

Механізм адміністративно-правової дії у сфері ЗіП ФУ вступив у період свого корінного перетворення з метою його приведення у відповідність із сучасними умовами, а саме із умовами формування ринкової економіки. У зв'язку з цим, він вже не може характеризуватися лише в традиційних для вітчизняної адміністративно-правової науки термінах – державне управління, діяльність органів виконавчої влади, адміністративна діяльність тощо. Звичайно ж, про їх виключення з понятійно-категоріального апарату науки адміністративного права і законодавства мова не йде. Вони у жодному випадку не втратили свого значення. Проте, поява нових підходів до адміністративно-правової дії на відносини у сфері ЗіП ФУ, обумовлює необхідність вдосконалення самого адміністративно-правового понятійно-категоріального апарату [4, ст. 175].

Для з'ясування безпосередньої організаційно-розпорядчої діяльності виконавчих органів державної влади, інших державних органів і організацій, що входять до державного апарату, варто використовувати термін адміністрування. Його використання дозволить розмежувати відповідні суспільні відносини від відносин, в рамках яких реалізуються зворотні зв'язки між державою і суспільством, а також здійснюється взаємодія між державою і громадянським суспільством.

Адміністрування як безпосередня реалізація органами виконавчої влади, іншими державними органами і організаціями організаційно-розпорядчих повноважень може характеризуватися наступними ознаками: 1) цілеспрямованість діяльності уповноважених органів, що проявляється у забезпеченні досягнення мети, яка визначається державною політикою у певній сфері та чинним законодавством; 2) регламентація такої діяльності процесуальними і процедурними нормами адміністративного права; 3) підзаконність такої діяльності, оскільки вона здійснюється на підставі та на виконання законодавчих норм з метою реалізації вимог закону; 4) вторинність регулюючої та управлінської дії на суспільні відносини у порівнянні із законодавчою діяльністю; 5) регулярність, що проявляється у постійному характері дії

на суспільні відносини; 6) наявність владно-розпорядчих повноважень органу, що здійснює адміністрування; 7) реалізація організаційно-контрольної функції відносно діяльності осіб, що адмініструються.

Адміністрування здійснюється на трьох рівнях:

- внутрішнє адміністрування – припускає реалізацію організаційно-розпорядчої функції в межах конкретного державного органу чи організації;
- внутрішньовідомче адміністрування – має місце в рамках певної групи державних чи місцевих органів;
- зовнішнє адміністрування – полягає в реалізації повноважень розпорядчого характеру стосовно осіб, які не підпорядковані по службі.

Реалізація опосередкованих адміністративно-правових відносин забезпечує координацію і субординацію в складних не ієрархічних соціальних системах, якими в даний час є як “держава – громадянське суспільство”, так і сам державний апарат, який включає не лише вертикально-інтегровану систему органів державної влади, але також і ряд державних органів, що не входять у цю систему.

Таким чином, опосередковані адміністративно-правові відносини не лише дозволяють інтегрувати інститути громадянського суспільства в механізм державного управління, але й також забезпечити координацію всередині самого державного апарату [5, ст. 27-28].

Висновки. Насамкінець, як висновок, слід аргументувати, що у сучасних умовах, які склалися у державі та в межах концепції опосередкованих адміністративно-правових відносин у сфері ЗіП ФУ, можливо створення Національної контрольно-наглядової комісії (далі – Комісія) із включенням до її складу представників громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства.

Поява такої структури, забезпечить взаємодію всіх контрольно-наглядових органів та інститутів громадянського суспільства, а також не порушить законодавчо встановлений рівень незалежності державних органів різних гілок влади і в той же час послужить адаптацією їх відомчих інтересів єдиним суспільним.

Певна річ, що у діяльності такої структури можуть бути як позитивні так і негативні сторони. У свою чергу, до переваг такої структури можна віднести: а) можливість здійснення нагляду за ФУ на консолідованій основі; б) здійснення моніторингу всієї фінансової системи у цілому та більш швидке забезпечення адекватної реакції; в) можливість вироблення уніфікованого підходу до різних типів ФУ, що дозволить збільшити можливості регуляторного впливу; г) концентрація інформації та повноважень по регулюванню в одному органі дозволить застосовувати адресний нагляд, враховуючи специфіку слабorozвинених секторів; д) економія масштабу – проявляється у тому, що одну структуру утримувати дешевше, чим декілька.

До можливо проблемних моментів даної концепції варто віднести: 1) низька ефективність реалізації контрольно-наглядових повноважень у перехідний період; 2) небезпека зниження ефективності вказаної діяльності у зв'язку із зменшенням уваги до конкретних секторів ЗіП; 3) негнучкість регулювання, ризик бюрократизації організаційно-розпорядчих та організаційно-контрольних процесів; 4) негативна оцінка закордонними інвесторами даної концепції у зв'язку із відсутністю відповідного

зарубіжного досвіду; 5) можливий конфлікт інтересів між НБУ, Нацкомфінпослуг і даною Комісією; 6) ризик того, що дана Комісія через об'єктивні причини не зможе забезпечити рівний юридичний захист всім ФУ.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 2004. – 569 с.
2. Гурвич В.Д. Административное правонарушение / В.Д. Гурвич. – М. : Юридическая литература, 2005. – 122 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
4. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / А.Т. Комзюк. – Х. : НУВС, 2002. – 336 с.
5. Асадов А.М. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов : автореф. дисс. на соискание науч. степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 – административное право; административный процесс / А.М. Асадов. – Челябинск, 2014. – 46 с.

References

1. Atamanchuk G.V. Obespechenie ratsionalnosti gosudarstvennogo upravleniya / G.V. Atamanchuk. – M. : Yuridicheskaya literatura, 2004. – 569 s.
2. Gurvich V.D. Administrativnoe pravonarushenie / V.D. Gurvich. – M. : Yuridicheskaya literatura, 2005. – 122 s.
3. Kolpakov V.K. AdmInIstrativne pravo UkraYini: PIdruchnik / V.K. Kolpakov. – K. : YurInkom Inter, 1999. – 736 s.
4. Komzyuk A.T. Zahodi admInIstrativnogo primusu v pravoohoronny dlyalnostI mIlitsiyi: ponyattya, vidi ta organIzatsIyno-pravovI pitannya reallzatsIyi: MonografIya / A.T. Komzyuk. – H. : NUVS, 2002. – 336 s.
5. Asadov A.M. Kosvennyie (oposredovannyie) administrativno-pravovyyie otnosheniya v sfere ekonomiki i finansov : avtoref. diss. na soiskanie nauch. stepeni dokt. yurid. nauk: spets. 12.00.14 – administrativnoe pravo; administrativnyiy protsess / A.M. Asadov. – Chelyabinsk, 2014. – 46 s.

Рецензент: доктор юридичних наук, професор Берлач Н.А.

УДК 347

Вдовичен В.А.,

доцент кафедри публічного права юридичного факультету
ЧНУ ім. Ю. Федьковича

**СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ
ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ ЗА ДОХОДАМИ**

В даній статті проаналізовано становлення правової категорії виконання бюджетів за доходами. Досліджено правове регулювання даної правової категорії в різні періоди її становлення. З'ясовано позиції науковців щодо вказаного питання.

Ключові слова: бюджет, доходи, Державний бюджет, фінансові органи, казначейська система.

Вдовичен В.А.,

доцент кафедри публічного права юридичного факультета
ЧНУ ім. Ю. Федьковича

**СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ
ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ПО ДОХОДАМ**

В данной статье проанализировано становления правовой категории исполнения бюджетов по доходам. Исследовано правовое регулирование данной правовой категории в разные периоды ее становления. Выяснено позиции ученых по указанному вопросу.

Ключевые слова: бюджет, доходы, государственный бюджет, финансовые органы, казначейская система.

Vdovichen V.A.,