

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗЛИТТЯ Й ПОГЛИНАННЯ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

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

### SUMMARY

The article discusses the issue of the necessity of application of administrative measures in the field of mergers and acquisitions of financial institutions. Selected forms of administrative-legal regulation, as well as the analysis of direct and mediated methods of influence of the state on this sphere of relations. Systematic legal basis of administrative-legal regulation in the sphere of mergers and acquisitions of financial institutions in Ukraine. Investigated the feasibility and the borders of administrative-legal regulation in the specified field. Analyzes the forms and methods of using the State in the process of administrative-legal regulation in the sphere of mergers and acquisitions of financial institutions. Set out the terms of the individual authors with respect to understanding the method of legal regulation in this field.

**Key words:** mergers and acquisitions, financial institutions, administrative-legal regulation, impact of the state.

### АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються питання щодо необхідності застосування адміністративних заходів у сфері злиття й поглинання фінансових установ. Виділено форми адміністративно-правового регулювання, проаналізовано прямі та опосередковані методи впливу держави на цю сферу правовідносин. Систематизовано правові основи адміністративно-правового регулювання у сфері злиття й поглинання фінансових установ в Україні. Досліджено доцільність і межі адміністративно-правового регулювання в указаній сфері. Проаналізовано форми та методи, що використовує держава у процесі адміністративно-правового регулювання у сфері злиття й поглинання фінансових установ. Викладено точки зору окремих авторів стосовно розуміння сутності методу правового регулювання в зазначеній сфері.

**Ключові слова:** злиття й поглинання, фінансові установи, адміністративно-правове регулювання, вплив держави.

**Постановка проблеми.** Виконуючи свої функції, держава застосовує низку методів, до яких ринкова система висуває певні вимоги. По-перше, виключаються будь-які дії держави, що розривають ринкові зв'язки. По-друге, вплив на ринок (як самоналагоджувальну систему) держава здійснює переважно економічними методами. По-третє, економічні регулятори не повинні послаблювати чи замінювати ринкові стимули, для держави існує чітке правило «не заважати ринку».

Водночас необхідно підкреслити, що в ринковій економіці також використовуються й адміністративні методи. Державне регулювання ринкової економіки адміністративними методами визначається необхідністю вирішення макроекономічних і соціальних проблем на користь усього суспільства. Проте варто підкреслити, що в умовах ринкової економіки дія адміністративних методів державного впливу різко скорочується, змінюється їхній зміст і завдання, які вони вирішують.

За допомогою системи адміністративних заходів у сфері злиття й поглинання (далі – ЗіП) фінансових установ (далі – ФУ) здійснюється державний контроль над доходами та розцінками на послуги; відбувається впровадження норм і стандартів, що регламентують вимоги до якості надання послуг, організації операцій на внутрішньому та зовнішньому ринках тощо. Адміністративне регулювання має бути направлено передусім на збалансованість приватних і суспільних інтересів за допомогою видання норматив-

но-правових актів, розпоряджень, доручень, роз'яснень, рекомендацій тощо.

**Актуальність теми.** Питання, що порушуються у статті є актуальними для широкого кола вітчизняних і закордонних науковців. Так, особливу увагу дослідженню регуляторного впливу держави на цю сферу правовідносин приділяли такі дослідники, як Л.В. Донцова, А.П. Коренєв, В.Д. Мельгунов, В.Д. Сорокін, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Харбієва, С.Н. Шишкін та багато інших.

**Мета статті** полягає в з'ясуванні доцільності й меж адміністративно-правового регулювання у сфері ЗіП ФУ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правову основу адміністративно-правового регулювання у сфері ЗіП ФУ в Україні становить таке:

– норми, що містяться в міжнародних актах, Конституції України, законах України, нормативних правових актах Президента України та Уряду України, актах органів центральної виконавчої влади, відповідних актах, прийнятих органами виконавчої й представницької влади на місцях тощо;

– акти тлумачення й акти, що роз'яснюють практику застосування актів законодавства у сфері ЗіП ФУ, прийняті Конституційним Судом України, судовими органами й іншими уповноваженими державними органами;

– індивідуальні нормативно-правові правові акти у сфері ЗіП ФУ;

– правозастосовні акти (ухвали про накладення адміністративного покарання тощо);

– урегульовані нормами чинного законодавства правила «поведінки» суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері ЗіП ФУ.

Поширеною є думка про те, що використання в чистому вигляді адміністративних методів та активне втручання держави в економіку ефективні лише в ситуаціях, коли нічим не обмежена свобода окремих суб'єктів господарювання зумовлює втрати для інших суб'єктів господарювання й ринкової економіки загалом. Така точка зору остаточно сформувалася із розповсюдженням кейнсіанства й була реакцією на катастрофічну економічну кризу 30-х років ХХ століття. На думку Джона Мейнара Кейнса (1883–1946), макроекономіка не може постійно знаходитися в стані рівноваги, і завдання держави – підтримувати стійкий платоспроможний попит при збереженні свободи ухвалення рішень окремими суб'єктами господарювання, активно втручаючись лише в моменти пікового коливання попиту з метою забезпечення суспільних інтересів і обмеження прагнень суб'єктів господарювання одержати максимальний прибуток за будь-яку ціну [1, с. 343].

На початку ХХІ століття знову стали популярними вчення, що обґрунтовують доцільність і економічний ефект від активного втручання держави в економіку. Д. Стігліц, Д. Акерлоф і М. Спенс, які виступали за активне втручання держави в економіку, отримали Нобелівську премію з економіки за 2001 рік. На їхню думку, дестабілізація, систематичні кризові явища та нерівні умови господарювання вимагають зростання регульованої ролі держави в економіці. Саме ця тенденція стала такою, що переважає в державних регуляторних політиках і реалізується провідними економіками світу в III тисячолітті.

Адміністративно-правове регулювання наявне в реалізації як прямих методів, так і опосередкованих, які більшою мірою наповнені економічним змістом і реалізуються за допомогою адміністративно-правових засобів.

В.Д. Мельгунов до останньої категорії зараховує, зокрема, державні замовлення та контракти, податкову й амортизаційну політику, проведення заходів цілеспрямованої дії щодо розвитку конкретних сфер [2, с. 28–29]. На думку автора, до таких сфер можна зарахувати і сферу ЗіП ФУ.

Як справедливо відзначає відомий закордонний адміністративіст Ю.А. Тихомиров, «економічний порядок тим міцніший, чим більше держава обмежує свою діяльність виконанням лише кардинальних завдань розвитку суспільства й заохочує приватну ініціативу. Надмірне втручання держави в економічне життя пригнічує приватну власність, позбавляє конкуренцію динаміки, зводючи нанівещь ефективність ринкової економіки». Уважаємо, що ступінь втручання може визначатися виходячи з аналізу певних обставин і конкретних соціально-економічних умов. Як підкреслює вчений, «ніхто не може раз і назавжди визначити доцільні межі участі держави в економічному житті. Будь-яка країна повинна вирішувати це питання виходячи з конкретних економічних умов» [3, с. 47].

Під час вироблення механізмів адміністративно-правового регулювання у сфері ЗіП ФУ, визначення його форм і методів необхідно постійно орієнтуватися на дві головні цілі цього виду управлінської діяльності – забезпечення державної безпеки та підвищення якості державного управління. Реалізація цих функцій державного управління відбувається в конкретних формах управлінської діяльності, які є «зовнішніми виявами дій, що чітко фіксуються в процесі діяльності органів виконавчої влади, державного управління й місцевого самоврядування щодо форму-

лювання цілей і реалізації функцій і завдань державного управління» [4, с. 92]. Переконані, що разом із такою невід'ємною ознакою адміністративно-правового регулювання, як його здійснення від імені держави уповноваженими органами, обов'язковою має бути вказівка на мету регулювання – захист публічних інтересів і необхідність неухильного дотримання цієї мети.

На думку сучасних адміністративістів, із якими, безперечно, варто погодитися, основне завдання законодавця – збалансувати публічні та приватні інтереси й ретельно прорахувати наслідки прийнятих рішень. Якщо ж цього не відбувається, адміністративно-правові норми можуть перетворитися на суцільні бар'єри, перешкоджаючи реалізації прав суб'єктів господарювання і громадян, а також розвитку суспільства загалом [5, с. 10]. Оптимальне державне регулювання дасть змогу забезпечити баланс і стабільність ринку, у тому числі забезпечить достатній рівень доходів ФУ [6, с. 343]. При цьому важливо уникати як зайвої жорсткості, так і зайвого лібералізму при здійсненні регулювання сфери ЗіП ФУ. Як справедливо підкреслює С.Н. Шишкін, надмірна жорсткість може призвести лише до неефективності державного регулювання у сфері економіки, а також породити нелегітимні форми господарювання [7, с. 79]. Держава не повинна бути для суб'єктів господарювання чинником ризику й не має створювати для них нових проблем. Тут необхідно навести слова Ю.М. Козлова про те, що сутність регулювання полягає «в упорядкуванні, налагодженні напрямку руху та розвитку, в підпорядкуванні певному порядку, установленні правильної взаємодії, створенні умов нормальної роботи» [8, с. 28]. Отже, головне у здійсненні державного регулювання – навести лад у тому, що без застосування заходів регулювання розбалансоване та шкідливе для суспільства й держави. Безумовно, ступінь жорсткості регулювання підлягає визначенню лише з урахуванням аналізу конкретної соціально-економічної й політичної ситуації в державі.

У процесі адміністративно-правового регулювання у сфері ЗіП ФУ держава використовує широкий спектр форм і методів, які можуть бути класифіковані залежно від цілей дії: стимулювальні, обмежувальні, забороняючі; залежно від способу дії – методи переконання та примусу; прямі й опосередковані тощо. Наразі однією з основних тенденцій у методологічному аспекті регулювання стає формування нових форм адміністративно-правового регулювання, що реалізуються не одним, а кількома методами регулювання, зокрема технічне регулювання, квотування тощо. Ю.А. Тихомиров виділяє такі форми адміністративно-правового регулювання за обсягом і методом:

- форми державної підтримки;
- імперативні кількісні та якісні нормативи;
- способи, що легалізують (стосовно сфери ЗіП ФУ – реєстрація, ліцензування тощо);
- адміністративні режими, пов'язані із забезпеченням державних інтересів;
- адміністративно-функціональні режими;
- уведення державної монополії [3, с. 361].

Закордонні адміністративісти під формами адміністративно-правового регулювання розуміють зовнішній вияв регульованої дії, що викликає певні наслідки [2, с. 24]. А.П. Коренєв формулює форму як вияв сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють управління [9, с. 155]. Ю.М. Козлов, зокрема, виділяє як правові форми управління видання нормативно-правих актів і здійснення на їхній основі інших дій юридичного характеру [8, с. 87].

Найточніше метод правового регулювання визначає Ю.Н. Старилов, який формулює його як «сукупність прийомів, способів дії правових норм і правил на конкретні суспільні відносини» [10, с. 351]. Важливою складовою методу правового регулювання є відмічена В.Д. Сорокіним єдність методу [11, с. 38–39]. Отже, саме вид регулювання суспільних відносин, на нашу думку, визначає конкретний набір правових засобів, що вживаються в разі регулювальної дії на конкретну сферу, ступінь домінування в ньому дозволу, розпорядження чи заборони. Форму управління Ю.М. Козлов визначає як «зовні виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції та викликає певні дії» [8, с. 131].

Особливістю правових засобів, які вживаються органами виконавчої влади, державного управління, органами місцевого самоврядування, є те, що вони застосовуються від імені й за дорученням держави в установленому законом порядку. Методи переконання, примусу та заохочення реалізуються в засобах адміністративного регулювання. Засоби адміністративно-правового регулювання прийнято ділити на прямі й опосередковані. Низка науковців прямі й опосередковані засоби адміністративно-правового регулювання називають методами. В.Д. Мельгунов, зокрема, як відмінні риси прямих методів називає директивність, наказовий характер, що не залишає можливостей вибору варіантів поведінки; наявність значного контрольного апарату; пряма дія на волю підлеглих. Автор опосередковані (економічні) методи зараховує до адміністративно-правових і виділяє їхні такі ознаки: здійснення регулювання за допомогою створення умов для того, щоб зацікавити суб'єктів господарювання до взаємодії із регулятором; можливість для суб'єкта господарювання варіанта вибору поведінки; обмежений контроль з боку суб'єкта правління тощо [2, с. 22].

Поділяючи точку зору В.Д. Мельгунова стосовно адміністративно-правової природи методів регулювання, зазначимо, що, на нашу думку, ці заходи адміністративно-правової дії є засобами адміністративно-правового регулювання, регулювання, що ґрунтуються на одному чи кількох методах. Надання можливості вибору одного із заданих державним регулятором варіантів належної поведінки, «надання можливості діяти чи не діяти на свій розсуд, тобто здійснювати або ж не здійснювати передбачені адміністративно-правовою нормою дії за наявності певних умов» [10, с. 358], Ю.Н. Старилов зараховує до засобів адміністративно-правового регулювання.

Дослідники характеризують методи та засоби державного регулювання економіки загалом під різним кутом, що дає змогу висвітлити всі деталі цього економіко-правового механізму. Так, Е.Л. Мініна описує короткострокову регулювальну дію на ринок і виділяє два види: стабілізуючий і розвиваючий. Стабілізуючий, на думку науковця, має на меті запобігання ажіотажному попиту, необґрунтованому зростанню цін, підтримку пропорцій споживання, реагування на сезонні коливання попиту [12, с. 9]. У цих заходах превалює адміністративно-правова природа регулювання. Розвиваючі заходи регулювання покликані, на нашу думку, створювати стимули для надання тих чи інших послуг з метою заповнення незайнятих ніш на ринку й забезпечення безпеки держави. До розвиваючих заходів Е.Л. Мініна зараховує інвестиції, лізинг, утримання за рахунок бюджету окремих елементів ринкової інфраструктури, бюджетне стимулювання факторингових послуг.

Л.В. Донцова точно формулює значення та взаємозалежність економічних і адміністративних методів, кажучи про те, що вони пов'язують інтереси різних рівнів і суб'єктів господарювання різних соціальних груп, сприяючи вирівнюванню їхнього фінансового становища, «захисту найуразливіших секторів економіки і груп населення, досягненню пріоритетної мети економічного розвитку» [13]. Методи, що вбудовані в ринкові відносини, мають формувати структуру цін і витрат, реальну конкурентоспроможність окремих секторів економіки, а значить, і функцію ринку [14, с. 146].

**Висновки.** Насамкінець зазначимо, що наразі все більш насущною постає потреба в ретельному адміністративно-правовому регулюванні сфери ЗіП ФУ. Проте таке регулювання має виходити з вимог і потреб ФУ, а не із «можливостей» держави. На сучасному етапі розвитку цієї сфери в держави є досить значна кількість способів і методів впливу на сферу ЗіП ФУ. Крім цього, взаємодія влади та ФУ набуває все більш важливого значення як на макро-, так і на мікрорівні. Проблеми, що виникають при ЗіП ФУ, повинні розв'язуватися не шляхом установлення необдуманих і нерациональних «правил гри» з боку держави, а шляхом знаходження компромісів у цій сфері правовідносин.

Нині держава в особі державних органів лише починає усвідомлювати всю важливість вирішення порушених у статті питань шляхом узгодження інтересів, і, зокрема, консультації та круглі столи є тому підтвердженням.

#### Список використаної літератури:

1. Самуэльсон П. Экономика / П. Самуэльсон. – М. : НПО «Алгон», 1993. – Т. 2. – 1993. – 740 с.
2. Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности / В.Д. Мельгунов. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 160 с.
3. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 1150 с.
4. Быстров Г.Е. Государственное регулирование сельского хозяйства в России (понятия, функции, формы, методы): теория, практика, проблемы / Г.Е. Быстров // Правовое регулирование аграрных, земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования : международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС / отв. ред. Г.Е. Быстров. – М. : МСХА, 2009. – Т. 1. – 2009. – 195 с.
5. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с.
6. Менеджмент в агропромышленном комплексе : [учебник] / [коллектив авторов] ; под ред. Р.Г. Мумладзе. – М. : КНОРУС, 2011. – 382 с.
7. Шишкин С.Н. Пути совершенствования правового обеспечения государственного регулирования экономики / С.Н. Шишкин // Государство и право. – 2012. – № 4. – 74–83 с.
8. Козлов Ю.М. Административное право : [учебник] / Ю.М. Козлов ; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юрист, 2002. – 728 с.
9. Корнев А.П. Административное право России : [учебник] : в 3 ч. / А.П. Корнев. – М. : МЮИ МВД России ; Щит-М, 1999. – Ч. 1. – 1999. – 280 с.

10. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. – М. : Норма-Инфра, 2002. – 600 с.

11. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В.Д. Сорокин. – М. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2003. – 662 с.

12. Минина Е.Л. Система аграрного законодательства и основные тенденции его развития / Е.Л. Минина // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 5–12.

13. Донцова Л.В. Вопросы государственного регу-

лирования экономики: основные направления и формы / Л.В. Донцова // Маркетинг в России и за рубежом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cfin.ru/press/management/2000-4/03.shtml>.

14. Городецкая Е.А. Административно-правовое регулирование агропромышленного комплекса : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Е.А. Городецкая. – М., 2014. – 224 с.

