

TAIKOS SUTARTIS TARP PRIEŽIŪROS INSTITUCIJOS IR FINANSŲ RINKOS DALYVIO: TIK TEORINĖ GALIMYBĖ AR PASIEKIAMA REALYBĖ?

Agnė Jakaitė

Lietuvos bankas
Gedimino pr. 6
01103 Vilnius
El. p. ajakaite@lb.lt

Straipsnyje nagrinėjamos įstatymo leidėjo numatytos taikos sutarties sudarymo tarp priežiūros institucijos ir jos prižiūrimų finansų rinkos dalyvių galimybės. Siekiama atskleisti, kaip priežiūros institucijos vykdoma veikla tenkintų būtinausias tokios sutarties sąlygas – ginčo pobūdžio ir atitikties viešajam interesui. Taikos sutarties, kaip priežiūros institucijos ir jos prižiūrimų finansų rinkos dalyvių santykių reguliavimo priemonės, privalumai vertinami atsižvelgiant į galimus nepageidaujamus taikos sutarties taikymo padarinius ir lyginamuoju metodu nagrinėjant JAV įgytą ikiteisminio taikos sutarčių sudarymo praktiką. Pagrindiniai žodžiai: priežiūros institucija, finansų rinkos dalyvis, viešasis interesas, ginčo pobūdis, administracinis procesas.

Įvadas

Šiandieninė teisė išgyvena vertybių kaitos laikotarpį, keliantį poreikį prisitaikyti prie ypač dinamiškos aplinkos, kurioje plėtojasi įvairūs reguliuojami santykiai, įskaitant ir santykius, susijusius su finansų rinkos dalyvių veiklos priežiūra. Teisės moksle, kaip ir praktikoje, ilgą laiką vyravo pozicija, kad tradicinė ir vienintelė galima priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio tarpusavio santykių forma yra administracinis teisės aktas, kuriuo yra išreiškiama įsakmi valia, o administracinio akto įgyvendinimas užtikrinamas labiau valstybės taikoma prievarta nei bendru santykių subjektų tarpusavio sutarimu. Tačiau šiandien vis dažniau atkreipiamas dėmesys į priežiūros institucijos ir jos prižiūrimų finansų rinkos dalyvių santykių pokyčius, kai nuo griežto reguliavimo, ginčų, vadinamojo bylinėjimosi mentaliteto einama prie finansų rinkos dalyvių konsultavimo, vadinamojo kompromisų mentaliteto. Šiuos pokyčius patvirtina ir praktikoje keliamas klausimas dėl galimybės sudaryti taikos sutartį tarp priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio.

Neabejotina, kad taikos sutartis yra priemonė, užtikrinanti efektyvų, greitą ir kokybišką ginčo sprendimą, operatyvų jo nagrinėjimą, ir leidžianti proceso šalims atkurti teisinę bei socialinę taiką. Todėl prieš keletą metų Lietuvos įstatymų leidėjas įtvirtino taikos sutarties institutą administracinių bylų teisenoje – Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (ABTĮ), būtent 52 (1) jo straipsnyje, nustatė teisę sudaryti taikos sutartį*. Įstatyme numatyta, kad šalys tokią sutartį gali sudaryti bet kurioje administracinio proceso stadijoje, tik sudaromoji sutartis turi tenkinti straipsnyje įtvirtintas imperatyviasias sąlygas. Įstatymų leidėjas siekė, kad taikos sutarties instituto įtvirtinimas teigiamai veiktų administracinį procesą ir būtų orientuotas į socialinės taikos atkūrimą tarp ginčo šalių. Vis dėlto ligšiolinė ABTĮ įstatymo 52 (1) straipsnio taikymo praktika kelia abejonių, ar šis institutas yra tinkamai aiškinamas ir taikomas, ir klausimų, ar pasiekiami šiuo teisiniu reguliavimu įstatymų leidėjo iškelti tikslai.

Taikos sutartis kaip teisės institutas Lietuvos ir daugelio kitų šalių teisės doktrinoje bei praktikoje ilgą laiką buvo siejama tik su privatinės (civilinės) teisės kategorija. Nors ir suvokta, kad tokia sutartis turi didelių pranašumų, palyginti su ginčo išsprendimu teisme, ir kad ji galėtų būti taikoma taip pat ir viešojo administravimo srityje kylantiems ginčams spręsti, į administracinį procesą taikos sutarties nebuvo linkstama įtraukti. Galbūt todėl jos santykis su administraciniu procesu ir šio instituto praktinio įgyvendinimo problemos nėra pakankamai atskleistos, išnagrinėtos ir įvertintos. Nors lyginamosios teisės tyrėjai

*Administracinių bylų teisenos įstatymo 52 (1) straipsnis „Teisė sudaryti taikos sutartį“ įtvirtintas 2013 m. gegužės 30 d. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 52 (1) straipsniu įstatymu (LRS 2013), įsigaliojusiu nuo 2013 m. rugpjūčio 1 d.

■ Agnė Jakaitė – socialinių mokslų daktarė, Lietuvos banko Teisės skyriaus vyresnioji juriskonsultė. Veiklos sritys: civilinė atsakomybė, finansų rinkų priežiūra, bendrovių valdymas.

taikos sutarties taikymą įvairiose su valstybės institucijų vykdoma veikla susijusiose srityse įvardija kaip sparčiai evoliucionuojantį reiškinį, vis dėlto atliekami moksliniai tyrimai paprastai apima tik bendruosius taikos sutarties taikymo administraciniame procese klausimus (Valančius, Norkus 2006; Paužaitė-Kulvinskienė 2013). Apie atskirų valstybės institucijų galimybes sudaryti taikos sutartį su privačiais asmenimis ir šių sutarčių sudarymo ypatumus nediskutuojama.

Administraciniame ginče dalyvaujantys subjektai disponuoja tokiomis teisėmis ir pareigomis, kokias jiems suteikia privatinės ar viešosios teisės normos. Viešojo administravimo subjektų, tarp jų ir finansų rinkos dalyvių veiklos priežiūros institucijų, galimybes sudaryti taikos sutartį lemia viešosios teisės normų nustatoma jų kompetencija. Žinoma, teisės skirstymas į viešąją ir privatinę, kaip ir skirtingų metodų bei reguliavimo priemonių priskyrimas šioms sritims, nėra reikšmingi *per se*, tačiau nėra ir beprasmiški (žr. Stonys 2013). Susitarimu grindžiamo reguliavimo įtraukimas į viešąją teisę tokį skirstymą daro gerokai neaiškų. Todėl valdžios institucijų su privačiais asmenimis sudaromos taikos sutartys ir nėra vertinamos vienareikšmiškai.

Palaikant taikaus susitarimo galimybę su priežiūros institucijos vykdoma veikla susijusiose santykiuose, susiduriama tiek su nuostaba, kad taikos sutarties institutas viešajai teisei yra svetimas, tiek su praktinio taikymo problemišku, tiek su taikymo administraciniame procese kritika. Kritiką, nukreiptą prieš galimybę taikos sutartimi grįsti finansų rinkos priežiūros institucijos ir jos prižiūrimo rinkos dalyvio santykius, galima suskirstyti į dvi grupes. Tai visiškai tokios galimybės atmetimas (konceptualioji kritika) ir kritika, nukreipta į praktinius taikos sutarties taikymo sunkumus (Stonys 2013). Paneigus teorinę taikos sutarties sudarymo galimybę, nebebūtų aktualios nė praktinio taikymo problemos, todėl šiame straipsnyje pirmiausia susitelkiama į teorinius taikos sutarties instituto taikymo administraciniame procese klausimus.

Straipsnio objektas – taikos sutarties tarp priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio taikymas administraciniame procese. Keliami hipotezė, kad jis yra galimas. Ginčų, kylančių tarp priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvių, sprendimas yra sudėtinė administracinio proceso dalis, taigi siekiama išsiaiškinti, ar taikos sutartis, tapusi Lietuvos administracinio proceso objektu, tapo ir tokiuose ginčuose taikytinu institutu.

Straipsnio tikslas – išnagrinėti ir įvertinti aktualias problemas, susijusias su taikos sutarties sudarymu įgyvenant valstybės institucijai pavestą finansų rinkos dalyvių veiklos priežiūrą. Siekiant šio tikslo, taikomi sisteminės analizės, lyginamasis, kritinis analitinis, istorinis ir dokumentų analizės metodai.

1. Taikos sutarties taikymo administraciniame procese retrospektyva

Lietuvoje, kaip kontinentinės teisės valstybėje, teisė į viešąją ir privatinę skirstoma jau seniai. Tai pamatinė klasifikacija, kuria grindžiama visa teisės sistema. Toks skirstymas nėra savitikslis – taip siekiama optimizuoti teisėkūros, proceso ir teisės taikymo mechanizmus. Šis klasifikavimas siejamas su bendrųjų reguliavimo principų ir priemonių taikymo ypatumais, kartu jis lemia priemonių bei metodų skirtumus. Taikant jį, sutartims į viešosios teisės bendrojo pobūdžio reguliavimo ar individualių teisės aktų sritį prasibrauti sunkoka. Kaip nurodoma, tai lemia tradicija, susiklostęs požiūris, pagrįsta ir nepagrįsta valstybingumo ar nepriklausomybės praradimo baimė, norminio reguliavimo ribotumai (Stonys 2012). Vienas pavyzdžių, rodančių tokius sunkumus, ir yra taikos sutarčių įteisinimas administraciniame procese. Praktikoje šios sutartys yra taikomos jau senokai (žr. LVAT 2010), tačiau į administracinį procesą jos įtrauktos tik 2013 m., priėmus minėtus ABTĮ pakeitimus.

Prieš nagrinėjant taikos sutarčių sudarymo galimybes ir perspektyvas Lietuvoje, pravartu istoriniu bei lyginamuoju aspektais panagrinėti JAV taikytą praktiką, tiesa, labiau atskleidžiančią ikiteisminio taikos sutarties taikymo galimybes ir reikšmę finansų rinkos dalyvio bei priežiūros institucijos tarpusavio santykiams.

1.1. JAV patirtis

Manoma, kad 1929–1933 m. vykusią didžiausią kapitalistinio ūkio krizę, dar vadinamą Didžiąja depresija, sukėlė ne tik ilgai trukęs ypatingu spartumu bei disbalansais pasižymintis ekonomikos augimas, bet ir finansų sektoriaus kontrolės stoka. Sunkmečių būta ir iki Didžiosios depresijos, tačiau juos lemdavo tokios priežastys kaip karas, gamtos reiškinių sukeltos nelaimės, maras ar pan. Didžioji ekonominė krizė prasidėjo vadinamuoju juodoju ketvirtadieniu, kai Niujorko vertybinių popierių biržą apėmė panika ir Volstrite staiga krito akcijų kainos. Vėliau bankrotų ir įsiskolinimų virtinė įsisuko į visas kapitalistines šalis.

Prieš krizę JAV buvo investuota 8,5 mlrd. dolerių skolinto kapitalo, o per ketverius metus akcijų rinkų indeksų vertė sumažėjo 89 procentais. Krizė išplito po visą pasaulį ir sukėlė ypač skaudžių padarinių. Iki 1933 m. JAV bankrutavo beveik visi bankai. Tuometė investavimo aplinka pasižymėjo geroku nesąžiningumu ir apgaule, todėl 1933 m. JAV Kongresas išleido Vertybinių popierių įstatymą, kuriuo numatė, kad vertybinius popierius išleidžiančios bendrovės registruotų savo pasiūlymus ir atskleistų visą informaciją, kuri yra reikšminga investuotojams priimant sprendimus ir nulemia vertybinio popieriaus vertę. 1934 m. Kongresas priėmė papildomą teisės aktą ir nustatė naujas informacijos apie vertybinius popierius atskleidimo procedūras. Taip buvo pradėta kurti tam tikra investuotojus apsauganti teisinė bazė.

Vis dėlto JAV Vertybinių popierių ir biržos komisija vis nustatydavo teisės aktų pažeidimų, susijusių su išsamios, teisingos ir investuotojams būtinos informacijos apie vertybinius popierius atkleidimu. Jų nustačius, ši priežiūros funkciją atliekanti institucija derėdavosi su finansų rinkos dalyviais, kaip pažeidimus ištaisyti, sudarydavo taikos sutartis. Tačiau finansų rinkos dalyviai, užuot užtikrinę taikius santykius, imdavo rengti viešas informavimo kampanijas, kuriomis siekdavo teisės aktų pažeidimus paneigti. Atsižvelgdama į tokią praktiką, 1972 m. Vertybinių popierių ir biržos komisija paskelbė, kad taikos sutartis su teisės aktų pažeidėjais sudaromos nebus, jei jie viešai neigs nustatytus faktus. Finansų rinkos dalyviams liko dvi išeitys: veikti aktyviai, t. y. pažeidimus patvirtinti ir pripažinti viešai, arba būti pasyviems, t. y. pažeidimų nei patvirtinti, nei paneigti. Taip JAV praktikoje atsirado doktrina „nei patvirtink, nei paneik“.

Kaip matyti, tokios politikos, kai teisės aktų nuostatas pažeidusiam finansų rinkos dalyviui taikos sutartimi suteikiama galimybė pažeidimo nepripažinti, bet kartu ir jo nepaneigti, ištakos siekia 1972 m. Savo poziciją Vertybinių popierių ir biržos komisija aiškino taip: tylėjimo ji nelaiko nustatytų faktų neigimu, kartu teisės aktų pažeidimu kaltinamas asmuo turi pagrindo pasipriešinti privataus bylinėjimosi atveju, nes kitaip pažeidimo pripažinimas gali būti panaudojamas prieš jį pripažinusį asmenį. Taigi, į finansų rinkos dalyvių su Vertybinių popierių ir biržos komisija sudaromą taikos sutartį tipiniu atveju įtraukiama nuostata „nei pripažink, nei paneik“ tenkino abiejų šalių interesus: komisija užsitikrindavo, kad nustatyti faktai nebus paneigti, o finansų rinkos dalyviai turėjo galimybę nebūti saistomi su praeityje padarytais pažeidimais kilus ginčų su savo klientais. Taip komisija finansų rinkos dalyviams sudarė sąlygas pažeidimų nepaneigti, bet ir viešai nepripažinti atsakomybės.

Vertybinių popierių ir biržos komisijos teisė sudaryti taikos sutartį su prižiūrimu finansų rinkos dalyviu nebuvo išimtinė. Sutartis turėjo būti patvirtinama apygardos teismo teisėjo, tik tada ji galėjo kelti teisinių pasekmių sutartį pasirašiusiems šalims (Siegel 2015). Toks patvirtinimas buvo nekvestionuotina procedūra, privalomas taikos sutarties sudarymo etapas. Tačiau pastebėta, kad apygardų teismų teisėjai taikos sutartis dažnai tvirtindavo tik formaliai: jie įvertindavo pateiktus dokumentus, bet sutarties nuostatų turiniui ir jų keliamoms pasekmėms išnagrinėti neskirdavo didesnio dėmesio. Todėl vis kildavo klausimų, koks vaidmuo tvirtinant taikos sutartį turi tekti teismui, kokios yra teismo kontrolės ir aktyvumo ribos, ar teisėjams taikos sutartį reikia vertinti tik teisėtumo, ar ir institucijos vykdomos veiklos politikos bei ekonominio tikslingumo požiūriu (Siegel 2015).

2008 m. pasaulį užklupo nauja ekonomikos krizė, neretai įvardijama kaip viena iš nesėkmingo finansų rinkų reguliavimo ir netinkamos priežiūros pasekmių. Tai lėmė vis didesnę Vertybinių popierių ir biržos komisijos veiklos kritiką, imta įžvelgti vis daugiau neigiamų taikos sutarties sudarymo aspektų. Niujorko teisėjas Jedas Rakoffas nusprendė

ilgą laiką trukusią praktiką nutraukti. Jis sukritikavo doktriną „nei pripažink, nei paneik“ ir sukėlė viešas diskusijas apie tai, ar Vertybinių popierių ir biržos komisijos vykdoma taikos sutarčių sudarymo politika nepadedama teisės aktus pažeidusiems finansų rinkos dalyviams išvengti atsakomybės (Siegel 2015). 2009 m. šis teisėjas atsisakė patvirtinti taikos sutartį, Vertybinių popierių ir biržos komisijos sudarytą su bendrove „Bank of America Corp.“, kuria ši bendrovė, kaip buvo įprasta pagal taikos sutartį, teisės aktų pažeidimo ir melagingų pareiškimų įsigyjant įmonę „Merril Lynch“ nepaneigė, bet ir nepatvirtino, tik sutiko sumokėti 33 mln. dolerių baudą. Teisėjas nurodė, kad tai teikia galimybių bendrovei taip elgtis ir ateityje. 2011 m. taikos sutartį, tos pačios komisijos sudarytą su bendrove „Vitesse Semiconductor Corp.“, Jedas Rakoffas patvirtino, bet nurodė, kad tai daro tik dėl susiklosčiusios praktikos. Jis nurodė ir tai, kad nuostatos „nei pripažink, nei paneik“ taikymu iš esmės kenkiama visuomenės interesams. 2011 m. šis teisėjas atsisakė patvirtinti taikos sutartį tarp Vertybinių popierių ir biržos komisijos ir finansinių paslaugų bendrovės „Citigroup“, sudarytą dėl 285 mln. dolerių baudos sumokėjimo, nurodęs, kad tokia sutartis prieštarauja visuomenės interesams. Pasak jo, taikos sutartis turėtų būti atitinkanti sąžiningumo, protingumo, adekvatumo kriterijus ir viešąjį interesą, o aktyvaus teisėjo vaidmuo tvirtinant taikos sutarčių projektus nereiškia jo pareigos kelti versijas, įrodinėti ar bandyti paneigti tam tikras taikos sutarties sąlygas. Taikos sutarties sąlygas, atitinkančias teisės aktų reikalavimus ir šalių teisėtus interesus, turi nustatyti sutarties šalys, o teisėjas atsisako tvirtinti sutartis tuo atveju, jei, įvertinus visas aplinkybes, yra tvirta pagrindo manyti, kad sutarties sąlygos gali prieštarauti viešajam interesui (Siegel 2015).

Atsižvelgdama į tai, 2013 m. Vertybinių popierių ir biržos komisija ėmėsi vienos reikšmingiausių su taikos sutarties instituto taikymu susijusių reformų. Ji numatė, kad sudarydama taikos sutartį esant dideliame ir reikšmingame neteisėtumui (angl. *egregious conduct*) reikalaus, kad finansų rinkos dalyvis aiškiai pareikštų, jog pripažįsta savo veiksmų neteisėtumą, ir tai bus privalomoji sutarties sąlyga, o ne derybų su priežiūros institucija objektas. Nepaisant tokių finansų rinkos dalyviams ne itin palankių reikalavimų, pastaraisiais metais Vertybinių popierių ir biržos komisija taikos sutartimis užbaigė net apie 98 procentus ginčų, t. y. maždaug 650 iš 700 galimų ginčo sprendimo teisme atveju baigdavosi taikos sutartimis (MacDonald 2012; Radvany 2012). Neabejojama, kad, ginčo šalims susitariant taikiai, stiprinamas šalių bendradarbiavimas ir atkuriamas ne tik teisinė, bet ir socialinė taika, t. y. toliau palaikomi geri Vertybinių popierių ir biržos komisijos ir finansų rinkos dalyvio santykiai (Radvany 2012). Kartu optimizuojami abiejų šalių resursai ir užkertamas kelias galimam teisminiam ginčo nagrinėjimui ateityje. Finansų rinkos dalyviai irgi įžvelgia ne vieną taikos sutarties sudarymo privalumą, tarp jų ir tokį kaip reputacijai sumažinimas.

1.2. Lietuvos praktika

Iki 2013 m. gegužės 30 d. ABTĮ nebuvo numatyta galimybė baigti teisminį ginčo nagrinėjimą taikos sutartimi. Šio įstatymo 52 (1) straipsnis „Teisė sudaryti taikos sutartį“ įsigaliojo tik nuo 2013 m. rugpjūčio 1 d. Tačiau Lietuvos administracinių bylų teisenos praktika rodo, kad taikos sutarčių sudarymas gyvavo jau gerokai seniau (LVAT 2010; Paužaitė-Kulvinskienė 2013).

Vis dėlto iki 2013 m. rugpjūčio 1 d. taikos sutartis Lietuvos administraciniame procese *de lege lata* galėjo būti sudaroma tik bylos šalių iniciatyva ir tarpusavio susitarimu, teismas šiame procese negalėjo dalyvauti. Toks susitarimas nebuvo tvirtinamas teismo nutartimi. ABTĮ 52 straipsnyje buvo numatyta pareiškėjo teisė atsiimti skundą ar prašymą iki jo priėmimo, taip pat teisė tikslinti ir pakeisti skundo ar prašymo pagrindą arba dalyką, teisė skundo arba prašymo atsisakyti bet kurioje bylos nagrinėjimo stadijoje iki teismui išeinant į pasitarimų kambarį (Paužaitė-Kulvinskienė 2013). Vadinasi, teismas, kuris yra vienas iš procese dalyvaujančių subjektų, teisės normų buvo nušalinamas nuo galimybės skatinti ginčo šalis susitarti taikiai. Vienintelis galimas jo veikimo būdas buvo pritaikyti ABTĮ 10 straipsnio nuostatas, leidžiančias teismui pabrėžti skundą padavusio asmens turimą teisę vienašališkai atsisakyti reikalavimo (žr. LVAT 2001).

Kita vertus, Lietuvos administraciniai teismai šalių sudaromas taikos sutartis tvirtindavo, kaip argumentą nurodydami tai, kad, nors ABTĮ nėra numatyta galimybės tiesiogiai taikyti civilinio proceso kodekso normas, kurios leistų civiliniame procese taikyti taikos sutarties sudarymą, ir nenumatomos sutarties tvirtinimu sukeltos teisinės pasekmės, vis dėlto Lietuvos administracinių teismų praktikoje buvo ir tebėra taikoma ABTĮ 4 straipsnio 6 dalis, nustatanti, kad, nesant ginčo santykius reguliuojančio įstatymo, teismas taiko panašius santykius reglamentuojantį įstatymą; jei nėra ir tokio, vadovaujamasi bendraisiais įstatymų pradmenimis, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais. Faktas, kad taikos sutartis administraciniai teismai pradėjo tvirtinti gerokai anksčiau, nei tai buvo nustatyta įstatymu, rodo, kad sutartinio reguliavimo ir susitarimo galimybių poreikis kyla „iš apačios“, taigi yra natūralus ir diktuojamas būtinybės, o ne „strategijų mados“.

Šiuo metu galiojančio ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalis numato, kad šalys gali baigti bylą taikos sutartimi bet kurioje administracinio proceso stadijoje, jeigu taikos sutartį sudaryti leidžia ginčo pobūdis. Joje taip pat numatoma, kad sudaroma taikos sutartis turi neprieštarauti imperatyviosiems įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui ir neturi pažeisti trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų. Tokia sutartis negali būti sudaroma bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo ir šios sutarties dalykas turi būti to paties pobūdžio, kaip ir skunde arba prašyme nurodyti reikalavimai. Be to, taikos sutartimi gali būti išspręstas visas ginčas arba jo dalis (atskiri reikalavimai). Numatoma ir tai, kad teismas priemonių šalims sutaisyti imasi tik tuo atveju, kai yra šalių sutikimas pradėti derybas dėl taikos sutarties sudarymo. To paties straipsnio 3 dalis įtvirtina imperatyvą, kad „teismas netvirtina taikos sutarties, kuri prieštarauja šio straipsnio 1 dalyje nurodytoms sąlygoms“. Įstatymo projekto aiškinamajame rašte buvo nurodyta, kad taikos sutartis yra priemonė, užtikrinanti teismo sprendimo priėmimą per tinkamą laiką, skatinanti proceso operatyvumą, leidžianti proceso šalims lanksčiai išspręsti tarpusavio ginčą, atkuriant ne tik teisinę, bet ir socialinę taiką. Vadinas, reglamentavimu numatoma, kad administracinės bylos šalims norint susitarti taikiai, teismas turi atsižvelgti į ginčo pobūdį ir į tai, ar viešojo administravimo subjektui ir skundą padavusiam asmeniui siūloma sudaryti sutartis neprieštarauti imperatyviosiems įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms bei viešajam interesui. Kartu turi būti įvertinta tai, ar ji nepažeis trečiųjų asmenų teisių ar teisėtų interesų. Bet kuriuo atveju taikos sutartis turi būti tvirtinama teismo, o šis turi pareigą įvertinti šalių susitarimo teisėtumą.

Su taikos sutarties sudarymu administraciniame procese susijusios nuostatos „ginčo pobūdis“ ir „viešasis interesas“ yra vertinamojo pobūdžio, jų turinys įstatyme neatskleistas. Teismai irgi nėra pateikę šių nuostatų išaiškinimo ar taikymo praktikoje pavyzdžių. Todėl kyla klausimas, ar 52 (1) straipsnyje nustatytos sąlygos leidžia sudaryti taikos sutartį tuo atveju, kai kita ginčo šalis yra prižiūrimas finansų rinkos dalyvis. Neaišku ir tai, ar taikos sutarties sudarymas, kai ginčijamasis objektas yra priežiūros institucijos priimtas atskiras teisės aktas dėl baudos ar kitos poveikio priemonės skyrimo (taip paskirtos baudos dydis būtų mažinamas), neprieštarautų viešajam interesui ir ar jis galėtų būti pateisinamas ginčo pobūdžiu.

2. Taikos sutartis tarp priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio

Derėjimosi ir taikaus susitarimo idėja viešosios teisės praktikai nėra svetima. Valdžios įstaigos, tarp jų ir finansų rinkos dalyvių veiklą prižiūrinčios institucijos, aktyviai bendradarbiauja su privačiais fiziniiais bei juridiniais asmenimis jų veiklos reguliavimo klausimais ir tariasi dėl reguliavimo turinio. Tačiau esminis tokių konsultacijų ar neformalių susitarimų požymis yra sąlyginai nesuvaržyta susitarimų laisvė ir galimybė konsultacijų pagrindu nustatytą reguliavimą pakeisti. Taikos sutartis, kylanti iš šalių susitarimo ir numatomo privalomo jo laikymosi, yra pagrįsta pasitikėjimo sukūrimu ir kelia suderinamumo su viešajai teisei būdingais principais klausimą. Todėl priežiūros institucijos ir prižiūrimo finansų rinkos dalyvio taikos sutarties sudarymo teorinę ir praktinę analizę iš esmės tenka grįsti „viešojo intereso“, tokiaime kontekste pirmiausia sietino su institucijos funkcijų svarba, ir „ginčo pobūdžio“, neabejotinai susijusio su atitinkamus santykius reglamentuojančių teisės normų imperatyvomis, vertinimu.

2.1. Vertintini elementai

Taikos sutartis yra dispozityvumo principo išraiška, ir būtina bet kokios sutarties sudarymo prielaida yra galėjimas disponuoti tuo objektu, dėl kurio susitariama. Viešojo administravimo subjektų, tarp jų ir priežiūros institucijos, galimybes sudaryti taikos sutartį lemia jų kompetencija, nustatyta viešosios teisės normų.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad finansų srityje vykdoma ūkinė veikla, *inter alia* finansinių paslaugų teikimas, yra viena iš specifinių ūkinės veiklos rūšių ir kad ją vykdant tiesiogiai daroma įtaka šalies finansų sistemai, kartu ir visam šalies ūkiui (LRKT 2013a). Finansų sistemos stabilumas ir efektyvumas yra reikšmingas viešasis interesas, esminė rinkos veikimo sąlyga, lemianti šalies ūkio augimą. Todėl, pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalį, įstatymų leidėjas, reguliuodamas finansinę ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, turi nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų šalyje veikiančios finansų sistemos saugumą, stabilumą ir patikimumą (LRKT 2013b). Vadinasi, taikant poveikio priemones finansų rinką reglamentuojančių teisės aktų pažeidėjams keliamas tikslas turėtų būti susijęs su tokio viešojo intereso kaip finansų sistemos stabilumas ir efektyvumas užtikrinimu. Tai patvirtina ir Europos Sąjungos teisės aktų nuostatos, kuriomis reguliuojama finansų rinka. Pavyzdžiui, 2014 m. liepos 23 d. priimtos Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/91/ES preambulės 35 punkte nurodyta, kad patikima finansų sektoriaus rizikos ribojimo ir veiklos vykdymo sistema turėtų būti pagrįsta tvirtais priežiūros, tyrimo ir sankcijų režimais (Europos Parlamentas 2014).

Kita vertus, aptartoji JAV priežiūros institucijos – Vertybinių popierių ir biržos komisijos – patirtis ir jos taikoma taikių susitarimų su prižiūrimais subjektais sudarymo praktika patvirtina, kad taikos sutarties sudarymas viešojo intereso reikalavimui *per se* neprieštarauja, tačiau svarbu, kaip ir kokiomis sąlygomis taikos sutartis sudaroma. Praktikoje poreikis sudaryti taikos sutartį dažniausiai kyla iš privačiojo sektoriaus interesų* ir neretai būna susijęs su priežiūros institucijos nustatomais prižiūrimų subjektų teisės aktų pažeidimais. Todėl, svarstant taikos sutarties sudarymo galimybes, kai nagrinėjamas ginčas dėl poveikio priemonių taikymo finansų rinkos dalyviui, kiekvienu konkrečiu atveju turėtų būti įvertinama ir tai, ar taikos sutartis nepažeidžia viešojo intereso. Atitiktį privačiajam interesui vertina patys rinkos dalyviai. Kaip jau minėta, taikos sutartis finansų rinkos dalyviams ypač aktuali, nes, priežiūros institucijai nustačius tam tikrų teisės aktų pažeidimų, norima išvengti neigiamų pasekmių. Todėl visiškai tikėtina, kad, priimdami sprendimą ginčyti priežiūros institucijos pritaikytą administracinį aktą teisme ar tęsdami jau prasidėjusį bylinėjimąsi, finansų rinkos dalyviai vertina galimybes taikiai susitarti ir svarsto, kokios taikaus susitarimo sąlygos galėtų būti jiems pravarčios. Neabejotinai finansų rinkos dalyviai svarsto ir tai, kaip galima sumažinti dėl nustatytų teisės aktų pažeidimų kylančios atsakomybės neigiamas pasekmes.

Priežiūros institucijos ir prižiūrimųjų finansų rinkos dalyvių sudaromos taikos sutarties atitiktis viešajam interesui klausimas yra sudėtingesnis. Jis neabejotinai sietinas su konceptualiais priežiūros institucijos veiklos vertybiniais klausimais. Straipsnio autorės nuomone, taikos sutarties sudarymas tarp tokių subjektų turėtų būti vertinamas kaip tenkinantis viešojo intereso reikalavimą ir tikslingas, jei sudaromos taikos sutarties sąlygų turinys nepakerta pasitikėjimo rinka ar priežiūros institucija, jeigu įvertinus visas reikšmingas aplinkybes paaiškėja, kad greitas ir efektyvus susitarimas viešąjį interesą tenkintų labiau nei ilgas ir brangus teisminis ginčo nagrinėjimas. Be to, taikus susitarimas viešojo intereso ir visuomeninės naudos sąlygas gali tenkinti tais atvejais, kai priežiūros institucijos nustatytas pažeidimas yra mažareikšmis, nepažeidžiami esminiai rinkos dalyvių interesai ir rinkos vientisumas, greitas taikos tarp priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio atkūrimas yra tikslingas. Toks tikslingumas galėtų būti įžvelgiamas tuo atveju, kai pažeidimą padaręs asmuo yra naujas finansų rinkos dalyvis ir pažeidimas padaromas pirmą kartą, be to, operatyviai imamasi šalinti veiklos trūkumus, bendradarbiauja su priežiūros institucija ir finansų rinkos dalyvio vykdoma veikla nėra didelės apimties, yra nustatyta tik lengvinamųjų aplinkybių.

*Lietuvoje yra buvę atvejų, kai asmenys ginčijo valstybės institucijos atsisakymą sudaryti taikos sutartį (STK 2015).

Svarbu yra tai, kad poveikio priemonių taikymą reglamentuojančios teisės normos, kaip ir kitos viešosios teisės normos, yra imperatyvaus pobūdžio, t. y. jomis įtvirtinami privalomojo pobūdžio paliepimai. Tirdama finansų rinką reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus, rinkos dalyvių veiklos priežiūrą atliekanti institucija turi naudotis tomis teisėmis ir vykdyti tas pareigas, kurios yra nustatytos įstatyme. Poveikio priemones ji irgi turi taikyti tik tokias, kurios yra nustatytos įstatyme (pvz., Finansinių priemonių rinkų įstatymo 83 str. 1 d., Mokėjimo įstaigų įstatymo 29 str. 1 d.), ir jas taikyti tik esant įstatyme numatytam pagrindui. Baudos irgi gali būti skiriamos tik įstatyme numatyto dydžio (pvz., Finansinių priemonių rinkų įstatymo 93 str., Kredito unijų įstatymo 63 str., Kolektyvinio investavimo subjektų įstatymo 173 str., kuriame nustatyta baudos dydžių viršutinė riba ir dydžiai diferencijuojami pagal pažeidimo rūšį). Didinti arba mažinti baudą, parinkti švelnesnę arba griežtesnę poveikio priemonę galima tik atsižvelgus į įstatyme nustatytas aplinkybes (aplinkybių sąrašas pateiktas Finansinių priemonių rinkų įstatymo 94 str.).

Tirdama finansų rinką reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus, priežiūros institucija turi išsiaiškinti ir įvertinti visas aplinkybes, kurios gali turėti reikšmės pritaikant poveikio priemonę. Tai atlikti būtina, kad būtų priimtas pagrįstas ir motyvuotas sprendimas, be kita ko, tinkamai nustatytas skirtinos baudos dydis, jei taikoma poveikio priemonė yra pinigine bausme. Kaip aiškėja, šiame etape taikomos finansų rinką reglamentuojančių teisės aktų nuostatos jau turi ir taikos sutarties elementų. Pavyzdžiui, Finansinių priemonių rinkų įstatymo 93 straipsnis numato, kad priežiūros institucija, svarstydamą šiame įstatyme nustatytą poveikio priemonių skyrimo klausimą, atsižvelgusi į 94 straipsnio 5 ir 6 dalyse nurodytas aplinkybes ir nesant 7 dalyje nurodytų aplinkybių, vadovaudamasi teisingumo ir protingumo kriterijais gali neskirti poveikio priemonės, jei tenkinami tokie reikalavimai: juridinis asmuo įrodo, kad dėjo visas įmanomas pastangas siekdamas išvengti pažeidimo, jis nedelsdamas savo noru užkerta kelią neigiamoms pažeidimo pasekmėms, pažeidimas yra mažareikšmis (LRS 2007). Mokėjimo įstaigų įstatymo 29 straipsnio 1 dalies 6 punkte numatyta, kad mokėjimo įstaigai gali būti taikoma viena iš poveikio priemonių rūšių – paskiriamas laikinasis atstovas jos veiklai prižiūrėti, tačiau to įstatymo 33 straipsnio 6 dalyje nurodyta, kad priežiūros institucija laikinąjį atstovą gali atšaukti, jei nustatoma, kad mokėjimo įstaiga gali stabiliai ir patikimai veikti ar, priežiūros institucijos nuomone, taikyti tokią priemonę nebetikslinga dėl kitų priežasčių (LRS 2009).

Jei priežiūros institucijos sprendimas taikyti poveikio priemonę apskundžiamas teismui, sprenddamas sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo klausimą teismas turi pareigą įvertinti visas aplinkybes, kurios gali turėti reikšmės taikant poveikio priemonę. Kaip jau minėta, taikos sutartis yra dispozityvumo principo išraiška ir būtina jos sąlyga yra galėjimas disponuoti tuo objektu, dėl kurio susitariama. Vadinasi, šiame administracinio proceso etape taikos sutarties klausimas galėtų būti svarstomas tik tuo atveju, jei ginčo šalys gali laisvai disponuoti materialinės teisės normų suteiktomis teisėmis bei pareigomis, t. y. gali išspręsti kilusį teisminį ginčą tarpusavio nuolaidomis. Tačiau poveikio priemonių taikymas administraciniame procese grindžiamas imperatyvumo principu. Pavyzdžiui, jei nagrinėjant klausimą dėl baudos dydžio paaiškėja, kad esama atsakomybę mažinančių aplinkybių arba kitokių baudos dydį leidžiančių sumažinti aplinkybių ir priežiūros institucija jų nebuvo įvertinusi, arba atsirado tam tikrų naujų aplinkybių, teismas privalo aplinkybes įvertinti ir baudos dydį sumažinti. Todėl priežiūros institucijos teisės sudaryti taikos sutartį su prižiūrimuoju finansų rinkos dalyviu priešininkai ir teigia, kad teisės normos viešojo administravimo subjektams palieka vienintelį galimą sprendimo variantą, taigi tartis nėra dėl ko. Be to, priežiūros institucija, kaip ir kitus viešojo administravimo subjektus, saisto teisėtumo principas: jei priežiūros institucijos priimtas aktas dėl finansų rinkos dalyvio padaryto pažeidimo yra neteisėtas, jis ir taip privalo būti panaikintas (jei dėl jo teisėtumo abejonių neįkyla, jis paliekamas galioti). Be abejo, taikos sutarties taikymo privatinėje teisėje galimybės yra didesnės, nes joje dispozityvumo principas taikomas plačiau. Tačiau priežiūros instituciją ir finansų rinkos dalyvį siejantys teisiniai santykiai yra labai įvairūs, todėl praktikoje gali pasitaikyti tokių atvejų, kai sudaryti taikos sutartį įmanoma, gal net pageidautina.

Įstatymai priežiūros institucijoms neretai nurodo tam tikras diskrecijos ribas. Priežiūros institucija gali priimti sprendimą savo nuožiūra, tačiau turi laikytis nurodytų diskrecijos

ribų, t. y. vertinti tik įstatyme numatytus kriterijus ir neatsižvelgti į tuos aspektus, kurie nėra teisiškai reikšmingi. Taigi, jei įmanomi keli sprendimai ir visi jie iš principo teisėti, bet prižiūrimam finansų rinkos dalyviui labiau pageidautinas vienas iš jų, priežiūros institucija galėtų eiti į kompromisą ir su finansų rinkos dalyviu susitarti, kad, įgyvendindama turimą diskrecijos teisę, vertins tas aplinkybes, kurios priimant sprendimą gali būti reikšmingos ne tik jai, bet ir finansų rinkos dalyviui. Be to, priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio santykiai yra tęstiniai. Taigi, svarbu ne tik išspręsti ginčą, bet ir pašalinti socialinį konfliktą, kuris trukdo normaliai funkcionuoti tiems santykiams ateityje. Vis dėlto teorinės galimybės taip šalinti konfliktą, pavyzdžiui, pasirinkti vieną ar kitą santykių sureguliuavimo variantą (atleisti nuo atsakomybės finansų rinką reglamentuojančių teisės aktų pažeidimą padariusį finansų rinkos dalyvį, jam paskirti neproporcingą poveikio priemonę) priežiūros institucija neturi. Tai ir leistų teigti, kad šiuo metu galiojantys Lietuvos teisės aktai nesudaro taikos sutarties sudarymo prielaidos – galimybės laisvai disponuoti materialinės teisės normų suteikiamomis teisėmis bei pareigomis tais atvejais, kai šalys norėtų taikiai išspręsti su poveikio priemonėmis susijusius klausimus.

Nesant tokios prielaidos, galimybė sudaryti taikos sutartį teismui nagrinėjant ginčą dėl poveikio priemonių taikymo yra labai ribota. Tai galėtų būti toks atvejis, kai taikos sutarties dalykas nėra tapatus pagrindinės prievolės dalykui. Kai poveikio priemonės prievolė ir jos dydis nustatomi teisės aktų nustatyta tvarka, taikium susitarimu finansų rinkos dalyvis galėtų atsisakyti teisinių pretenzijų ir teisės ginčyti pagrindinę prievolę ir abi šalys galėtų apibrėžti neginčytiną prievolės dalį. Tai nebūtų nei poveikio priemonės dydžio nustatymas (jis turi atitikti įstatymo, o ne šalių susitarimo nuostatas), nei atleidimas nuo prievolės poveikio priemonę įgyvendinti.

Bet kuriuo atveju taikos sutartis turi būti tvirtinama teismo, o jis, tvirtindamas taikos sutartį, turi pareigą įvertinti susitarimo turinio teisėtumą. Taigi, teismas tvirtintų ne bet kokią taikos sutartį, o tik tokią, kuri atitinka ABTĮ 52 (1) straipsnio 1 dalies reikalavimus ir kurią tikslinga sudaryti priežiūros institucijos vykdomos politikos atžvilgiu. Vadinas, nors ginčo šalys turi teisę susitarti dėl taikos sutarties turinio, t. y. prisiimamų įsipareigojimų (pvz., numatyti tarpusavio teises ir pareigas, įtvirtinti tam tikrą veiksmų planą, kuris saistytų šalis ateityje įgyvendinant tam tikrus priežiūros institucijos reikalavimus, susitarti dėl atsakomybės ir griežtesnių poveikio priemonių taikymo, jei finansų rinkos dalyvis nesilaikytų taikaus susitarimo sąlygų ir pan.), jų turima diskrecijos teisė nėra absoliuti. Tokia teisė yra ribojama susitarimo teisėtumo ir 52 (1) straipsnio 1 dalyje įtvirtintų taikos sutarties reikalavimų.

Kita vertus, Lietuvos teismų praktika rodo, kad iki šiol taikos sutarčių tarp Lietuvos finansų rinkos priežiūros institucijos – Lietuvos banko – ir jo prižiūrimų finansų rinkos dalyvių teismams dar nėra teikta, jie tokių sutarčių nėra tvirtinę. Vis dėlto praktikos nebuvimas nėra pagrindas teigti, kad taikos sutartys, skirtos šios rūšies administraciniams ginčams spręsti, negali būti sudaromos.

2.2. Kiti galimi sprendimai

Taikos sutarties sudarymu administraciniame procese reguliuojami santykiai iš esmės atitiktų privatinės teisės normų reglamentuojamus santykius, tačiau tai, kad priežiūros institucijos ir jos prižiūrimo finansų rinkos dalyvio santykiams taikomos imperatyvios nuostatos, lemia siauresnę taikos sutarties instituto taikymo apimtį. Kai galimybės sudaryti taikos sutartį sprendžiant Lietuvoje veikiančios priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio teisminį ginčą yra labai ribotos, kyla klausimas, ar nebūtų galima sudaryti ikiteisminių taikos sutarčių, kokios yra sudaromos tarp priežiūros institucijos ir jos prižiūrimų finansų rinkos dalyvių JAV.

Pirmiausia, teisė sudaryti ikiteisminę taikos sutartį turėtų būti nustatyta priežiūros institucijos veiklą ir kompetenciją reglamentuojančiuose įstatymuose. Šio straipsnio autorės nuomone, ikiteisminiai taikos sutarčiai taikomi reikalavimai turėtų atitikti bent jau tuos, kurie nustatyti ABTĮ 52 (1) straipsnyje: sudarydama taikos sutartį su prižiūrimu finansų rinkos dalyviu, priežiūros institucija turėtų atsižvelgti į susitarimo pobūdį,

įvertinti, ar sudaromoji sutartis neprieštarau imperatyviosioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatomis ir viešajam interesui, taip pat tai, ar ji nepažeis trečiųjų asmenų teisių ar teisėtų interesų. Jau minėta, kad teismas vertina tik sudarytos taikos sutarties teisėtumą, o priežiūros institucija galėtų vertinti tokį susitarimą vykdomos priežiūros politikos, ekonominio ar kitokio tikslingumo aspektais.

Sudarant ikiteismines taikos sutartis, kaip ir bet kurias kitas sutartis su valstybės institucija, kiltų lygiateisiškumo principo klausimas. Jis kiltų dviejuose ikiteisminės taikos sutarties sudarymo etapuose: 1) derybų etape kiltų klausimas, ar abi šalys gali lygiai pradėti ir vesti derybas; 2) taikos sutarties turinio nustatymo etape kiltų klausimas, ar taikos sutarties turinys privalo būti lygus ir vienodas abiem šalims. Žinoma, pati taikos sutarties koncepcija lemia, kad sutartis sudaroma šalių tarpusavio nuolaidų ir kompromisų būdu. Jos sudarymas jokia būdu neturėtų būti vertinamas kaip priežiūros institucijos imperatyvi pareiga sudaryti taikos sutartį su kiekvienu finansų rinką reguliuojančių teisės aktų pažeidėju. Straipsnio autorės nuomone, taikos sutarties sudarymas neturėtų įpareigoti priežiūros institucijos tokią sutartį sudaryti ir ateityje, susidarius panašiai ar net tapačiai situacijai. Priežiūros institucija reikšmingas taikos sutarties sudarymui aplinkybes gali įvertinti kitaip ir pasirinkti ne taikos sutartį, o, pavyzdžiui, skirti baudą. Žinoma, tokia pasirinkimo galimybė keltų klausimų, ar ji turėtų vienodai elgtis ir tais atvejais, kai sudaryti taikos sutartį būtų pagrįsta, ir, atsižvelgus į visus aspektus, tarp jų ir visuomenės bei valstybės interesus, verta. Manytina, kad priežiūros institucijos turima dispozityvi teisė susidarius panašioms situacijoms leisti rinktis, tačiau turėtų būti įvertinami susitarimo pobūdžio ir institucijos vykdomos politikos, ekonominio ar kitokio tikslingumo aspektai.

Privalomas ikiteisminės taikos sutarties sudarymo elementas turėtų būti viešumas, arba sutarties atskleidimas visuomenei, išskyrus objektyviai pagrįstus konfidencialumo atvejus. Tai padėtų išvengti neigiamų interpretacijų viešojoje erdvėje dėl priežiūros institucijos turimos dispozityvios teisės rinktis taikos sutartį. Viešas taikos sutarčių sudarymo faktų ir sąlygų atskleidimas veiktų ir kaip lygiateisiškumo principo užtikrinimo garantas. Tai finansų rinkos dalyviams teiktų galimybę įgyvendinti savo teises, reikalauti tam tikrų veiksmų ar pozicijos iš kitos sutarties šalies. Be to, tokiu būdu būtų teikiama informacija finansų rinkos dalyviams, kaip vienu ar kitu atveju jie turėtų elgtis, o tai veiktų kaip teisinės aplinkos pažinimo priemonė, leistų subjektams planuoti savo veiklą, formuoti teisėtiems lūkesčiams. Taikos sutarties sudarymas ir viešas informacijos apie ją skelbimas galėtų būti tam tikra „švelniosios teisės“ (angl. *soft law*) rūšis, t. y. privalomos teisinės galios neturinti, tačiau galiojantiems teisės aktams neprieštaraujanti priemonė, šiuo atveju – tam tikros finansų rinkos dalyvių elgsenos nuoroda. Viešumas kaip privaloma ikiteisminės taikos sutarties sąlyga neabejotinai prisidėtų prie reguliavimo efektyvumo didinimo, nes pavyzdys skatina atitinkamai elgtis. Kita vertus, taikos sutarčių viešinimas leistų didinti priežiūros institucijos veiklos skaidrumą, suteiktų informaciją, kokios teisinio reguliavimo sritys yra tobulintinos. Objektyvi ir pagrįsta kritika būtų prasminga, nes ji leistų numatyti būdus ir kryptis, kuriomis turėtų būti plėtojamas taikos sutarties institutas viešojoje teisėje. Be to, taikos sutartimi įtvirtinant šalių santykį, viešumo ir skaidrumo reikalavimai turėtų padidėti, o tai mažintų nepagrįstų ar neobjektyvių sprendimų galimybę.

Vertinant palyginti naujų reguliavimo metodų taikymą, dažnai keliamas ir išlaidų klausimas. Akivaizdu, kad taikos sutarties taikymas irgi turi būti pagrįstas ekonomiškai. Ekonominis ikiteisminių taikos sutarčių įteisinimo vertinimas būtų atskira tema, tačiau nesunku nuspėti, kad mažesnis ginčų skaičius ir mažesnės laiko sąnaudos ginčui išspręsti ekonomiškumo kriterijų tikrai turėtų tenkinti.

Galima sutikti su nuomone, kad taikos sutarties, kuri leistų efektyviau reguliuoti priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio santykius, galimybei įgyvendinti reikėtų tiek priežiūros institucijos, tiek įstatymų leidėjo, tiek visuomenės požiūrio pokyčių. Kitaip galėtų susidaryti atotrūkis tarp kylančių poreikių ir jų įgyvendinimo galimybių. Ir kiti taikos sutarties instituto kritikos argumentai yra reikšmingi, nes jie ne tik atskleidžia galinčias kilti problemas, bet ir kuria teorines ir praktines prielaidas joms spręsti, taip prisideda prie reguliavimo plėtotės. Kritikų nurodomos problemos turi būti ne sąlyga taikos sutarties galimybę atmesti, o nuoroda, kaip galima mažinti arba šalinti neigiamą

poveikį. Piktnaudžiavimo ar klaidų tikimybė neturėtų būti asmenų turimos teisės ir laisvės taikiai susitarti ribojimo pagrindas. Kad taikos sutarties taikymas reguliuojant šių subjektų santykius būtų galimas, reikia ypač geranoriško abiejų santykio šalių požiūrio, nusiteikimo eiti į kompromisus ir bendradarbiauti. Straipsnio autorė tikisi, kad čia pateikta pradinė tokių galimybių analizė yra žingsnis į priekį teisinga priežiūros institucijos ir prižiūrimų subjektų bendradarbiavimo santykių kryptimi.

Išvados

1. Taikos sutarties sudarymo būtinoji prielaida yra sutarties šalių galėjimas disponuoti tuo objektu, dėl kurio susitariama, o poveikio priemonės taikymo procesas yra grindžiamas imperatyvumo principu. Dėl šios prieštaros priežiūros institucijos ir jos prižiūrimo finansų rinkos dalyvio galimybė sudaryti taikos sutartį, teismui nagrinėjant administracinę bylą dėl poveikio priemonės taikymo, yra labai ribota.
2. Bet kuriuo atveju taikos sutartis turi būti tvirtinama teismo, o teismas, tvirtindamas taikos sutartį, turi pareigą įvertinti susitarimo turinio teisėtumą.
3. Taikos sutarties sudarymas tarp priežiūros institucijos ir finansų rinkos dalyvio turėtų būti vertinamas kaip tenkinantis viešojo intereso reikalavimą ir tikslingas, jei sudaromos taikos sutarties turinys nepakerta pasitikėjimo rinka ar priežiūros institucija ir, įvertinus visas reikšmingas aplinkybes, padaroma išvada, kad greitas ir efektyvus susitarimas viešąjį interesą tenkintų labiau nei ilgas ir brangus teisminis ginčo nagrinėjimas.
4. Dėl ilgainiui susiformavusių stereotipų Lietuvos viešojo administravimo subjektai, tarp jų ir priežiūros institucijos, vengia sudaryti taikos sutartis ir ginčo atveju paprastai renkasi bylos nagrinėjimą teisme.
5. Teisė sudaryti ikiteisminę taikos sutartį turėtų būti nustatyta priežiūros institucijos veiklą ir kompetenciją reglamentuojančiuose įstatymuose, ir toks reguliavimas turi būti orientuotas į socialinės taikos atkūrimą tarp šalių.
6. Privalomas ikiteisminės taikos sutarties turinio elementas turėtų būti viešumas.

Literatūra

- Europos Parlamentas 2014: Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/91/ES, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2009/65/EB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kolektyvinio investavimo į perleidžiamus vertybinius popierius subjektais (KIPVPS), derinimo nuostatos, kiek tai susiję su deponitoriumo funkcijomis, atlyginimų politika ir sankcijomis. – *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* L 257, 186–213.
- Kaul P. 2015: Admit or Deny: A Call for Reform of the SEC's 'Neither-Admit-Nor-Deny' Policy. – *University of Michigan Journal of Law Reform* 48(2), 535–564.
- LRKT (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas) 2013a: *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 24 d. nutarimas*.
- LRKT (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas) 2013b: *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas*.
- LRS (Lietuvos Respublikos Seimas) 2007: Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas (2007 01 18 Nr. X-1024). – *Valstybės žinios* Nr. 17-627.
- LRS (Lietuvos Respublikos Seimas) 2009: Lietuvos Respublikos mokėjimo įstaigų įstatymas (2009 12 10 Nr. XI-549). – *Valstybės žinios* 153-6887.
- LRS (Lietuvos Respublikos Seimas) 2013: Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 52-1 straipsniu įstatymas (2013 05 30 Nr. XII-348). – *Valstybės žinios* 62-3060.
- LVAT (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas) 2001: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. gruodžio 10 d. konsultacija Nr. 135 „Dėl taikos sutarties sudarymo administracinėse bylose“*.
- LVAT (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas) 2009: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-1064-2009*.
- LVAT (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas) 2010: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-101/2010*.
- MacDonald R. 2012: Setting Examples, Not Settling: Toward a New SEC Enforcement Paradigm. – *Texas Law Review* 91(2), 419–447.
- Paužaitė-Kulvinskienė J. 2013: Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos. – *Teisė* 8, 36–56.

- Radvany P. 2014: The SEC Adds a New Weapon: How Does the New Admission Requirement Change the Landscape? – *Fordham Law School FLASH: The Fordham Law Archive of Scholarship and History*: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent>.
- Siegel J. E. 2015: Admit It! Corporate Admissions of Wrongdoing in SEC Settlements: Evaluating Collateral Estoppel Effects. – *The Georgetown Law Journal* 103, 433–464.
- STK (Specialioji teisėjų kolegija) 2015: *gruodžio 8 d. nutartis Nr. 3-63-3-01302-2015-9*.
- Stonys A. 2013: *Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Valančius V., Norkus R. 2006: Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso. – *Jurisprudencija* 3(81), 91–98.

Summary

SETTLEMENTS BETWEEN SUPERVISORY AUTHORITY AND FINANCIAL MARKET PARTICIPANTS: THEORETICAL POSSIBILITY OR ACHIEVABLE REALITY?

Agnė Jakaitė

The author of this paper analyses the concept and application of settlements between the supervisory authority and financial market participants. The author seeks to reveal the significance of the role of public interest in the competence and activity of the supervisory authority and how it determines the practical and theoretical approach towards the application of settlements. The paper assesses the pros and cons of settlements, as well as presents a comparative analysis of the practice of settlements in the United States.

The obligatory prerequisite of the settlement is the legal right of the parties to dispose the subject of this settlement. The imperative principle prevails in the sanctions process; therefore, the possibility of the supervisory authority to conclude the settlement with the financial market participant during the process of administrative court proceedings is very limited: it may be the case when the subject of the settlement is not identical to the main subject matter of the obligation.

The author analyses the right to conclude the settlement at the pre-litigation stage. It is concluded that the right of the supervisory authority to conclude the settlement with the financial market participant before the dispute is brought to the trial should be regulated by laws. However, the compulsory condition for such a pre-litigation settlement should be the requirement that it will be disclosed to the public and could be treated as a soft law for preventive future purposes.