

УДК 347.73+342.951

О. М. Фесенко
кандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ЩОДО МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. У механізмі правового регулювання прийнято виділяти внутрішню будову, структуру. Думки вчених з приводу структури механізму правового регулювання в цілому і адміністративно-правового механізму зокрема істотно не розрізняються. А тому необхідно зробити уточнення стосовно саме сфери захисту інвестиційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням щодо розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності присвячено роботи: Агапова Д., Березніченко Н., Борщ Л., Бондар І., Видобора В., Віторт Т., Гаврилюка О., Гайдучко П., Зайцевої І., Пихтіна М., Сальової Д., Філімонова А., Чернадчука В. та інших, але є певні моменти, які потребують пошуку новітніх підходів.

Мета статті – аналіз механізму адміністративно-правового регулювання та захисту інвестиційної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Дослідники в галузі адміністративного права включають в механізм адміністративно-правового регулювання відповідно норми адміністративного права, адміністративні правовідносини та акти застосування норм адміністративного права. Дані елементи знаходяться в діалектичній в певній послідовності, що дає можливість досягти певного позитивного результату. В якості своєрідних додаткових елементів механізму правового регулювання можуть виступати акти офіційного тлумачення норм права, правосвідомість, режим законності та інші.

Систему адміністративно-правового захисту інвестиційної діяльності складають такі структурні елементи: 1) об'єкти інвестиційної діяльності, що підлягають адміністративно-правовому захисту; 2) суб'єкти адміністративно-правового захисту, або учасники адміністративних правовідносин у сфері здійснення інвестиційної діяльності; 3) адміністративно-правовий механізм захисту інвестицій та інвестиційної діяльності.

Досить цікавою є думка Агапова Д. О., який розмірковуючи з цього приводу говорить, що йдеться про відкриту систему, яка характеризується досить частою та інтенсивною взаємодією із зовнішнім середовищем та зі зворотним зв'язком. Як видно, такий механізм, представляючи собою досить складну структуру, є сукупність узгодже-

них форм, методів і засобів цілеспрямованого впливу на суб'єкти процесу управління захистом інвестицій для досягнення заданих цілей. Механізм включає кілька підсистем, що виділяються за цільовою, функціональною й програмною ознакою. Серед характеристик основних підсистем розглянутого правового механізму необхідно назвати нормативні акти, що регламентують діяльність органів з управління процесом захисту інвестицій; професійні стандарти та методики; методологічні та науково-інформаційні матеріали для різних управлінських структур, зайнятих аналізом інвестицій. Метою функціонування цих структур є підвищення ефективності використання інвестицій шляхом вдосконалення складу, функцій та завдань структурних ланок управління захистом інвестицій; прав і обов'язків інвесторів та фахівців з даного управління; технологій виконання окремих процедур і операцій, необхідних для вирішення завдань захисту прав інвесторів [1, с. 61].

Окрему підсистему механізму складає відбір та розстановка керівних працівників та фахівців органів управління, зайнятих у інвестиційному процесі, а також порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців цих органів, навчання керівних працівників і фахівців з питань, пов'язаних з управлінням, порядок атестації працівників цієї системи управління, правила ліцензування окремих видів діяльності щодо захисту прав інвесторів. У механізмі враховується комплекс порушень прав інвесторів, а саме, корупція, беззаконня, відсутність правового порядку в діяльності менеджерів на інвестиційному ринку.

Великим блоком інвестиційних правовідносин є відносини, виникають у інвесторів з органами виконавчої влади з приводу порядку здійснення інвестицій у майновій сфері, захист прав інвесторів, фінансової дисципліни і т. д. для регулювання цих відносин використовується інструментарій засобів адміністративного та фінансового впливу.

Іншою великою групою інвестиційних правовідносин, що виникають у механізмі захисту прав інвесторів, є правовідносини, врегульовані нормами різних галузей права: відносини щодо вибору об'єктів та обсягу інвестування, відносини, пов'язані із застосуванням методу заохочення, надання пільгового порядку інвестування, побудовані на принципі «влади та підпорядкування». Таким

чином, хоча інвестиційні відносини різнохарактерні, нерідко їх можна звести до відносин «вертикального» та «горизонтального» змісту, яким відповідає адміністративно-правовий метод правового регулювання. На основі цих відносин діє правовий механізм захисту інвестицій та суб'єктивних прав інвесторів.

Також у майново-інвестиційних відносинах широке застосування знаходять перевірені управлінською практикою методи набуття прав і обов'язків, правового стимулювання, матеріального заохочення та гарантій. Важливим компонентом регулювання цих відносин в розглянутій моделі виступають також юридично значущі акти виникнення адміністративно-правових відносин. В адміністративному праві правовідносини можуть виникати на основі як норм права, так і актів застосування норм права, а також адміністративних договорів, що укладаються рівноправними суб'єктами інвестиційних відносин.

Для більш повного уявлення про форми і методи державно-управлінської діяльності коротко розглянемо основні класифікації, що дозволить нам надалі визначити ті форми і методи, які найбільш застосовні в регулюванні інвестиційної діяльності. Варто зазначити, що автори, досліджуючи категорію «форма», використовують різні дефініції. Так, застосовуються терміни форма виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, адміністративно-правова форма державного управління, форма діяльності органу виконавчої влади, форма виконавчої влади, форма управлінської діяльності, форми адміністративно-правового регулювання в державному управлінні. Д. Н. Бахрах в зв'язку з цим вважає, що поняття форми діяльності державної адміністрації (публічної виконавчої влади) носить багатоаспектний характер. Організаційною формою адміністративної влади є її апарат. Юридичною формою державної адміністрації є адміністративне право [2, с. 215].

В основу класифікації форм державно-управлінської діяльності в основному покладені наслідки діяльності органів влади або зміст такої діяльності. Класифікація за наслідками (юридичним значенням) є основною, її використовують всі автори. З цієї підстави виділяють правові і неправові (організаційні) форми державно-управлінської діяльності. У правових формах здійснюється діяльність, яка безпосередньо тягне певні правові наслідки і здійснюється на основі досить повної юридичної бази. До таких форм (за їх змістом) відносять правотворчу діяльність (видання актів державного управління нормативного характеру) та правозастосовчу діяльність, яка може носити як регулятивний, так і охоронний характер. Формами регулятивної правозастосовчої діяльності можуть бути індивідуальні акти, інші дії юридичної

характеру (зокрема, планові акти, у тому числі цільові програми, концепції, доктрини; акти договірної характеру (адміністративні, цивільні, міжнародні договори)). До форм правоохоронної правозастосовчої діяльності відносять акти, що закріплюють застосування заходів примусу; результати розгляду спорів; захисту суб'єктивних прав [3, с. 157–158]. Організаційні форми державно-управлінської діяльності називаються також неправовими, так як вони не отримали завершеної правової регламентації. Однак їх значення не можна не дооцінювати, оскільки ці дії можуть ініціювати або бути передумовою вчинення дій, що тягнуть правові наслідки. Саме результативність такої діяльності дозволяє створювати базу, основу для ведення ефективної правової діяльності. До неправових форм державно-управлінської діяльності традиційно відносять організаційні дії та матеріально-технічні операції.

Виходячи із запропонованої вище класифікації можна припустити, що у сфері інвестиційної діяльності можуть використовуватися будь-які форми державно-управлінської діяльності. Докладному розгляду була піддана нормативно-правова база інвестиційної діяльності, у тому числі досліджено акти підзаконного характеру (акти державного управління) як форма регулювання інвестиційної діяльності. Індивідуальну правотворчість навряд чи можна назвати поширеною у сфері інвестиційної діяльності, однак прийняття рішення про допуск конкретного господарюючого суб'єкта в інвестиційну програму можна віднести до такої форми. До інших юридично значущих дій у сфері інвестиційної діяльності можна віднести планові акти, в тому числі цільові програми, стратегії, концепції. Планування та програмування, яке проводиться на його основі є невід'ємною частиною процесу інвестування. Найбільшої уваги серед форм державно-управлінської діяльності у сфері інвестиційної діяльності, на наш погляд, заслуговує така правова форма як адміністративно-правова угода. З одного боку, договірні форми державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності є пріоритетними в сучасних економічних умовах, а з іншого боку, адміністративний договір раніше не ставав предметом дослідження як форма управлінської діяльності в інвестиційній сфері.

Чинним законодавством передбачені такі форми державного управління інвестиційною діяльністю, як: законодавча (прийняття актів інвестиційного законодавства); дозвільна (видача ліцензій та дозволів на здійснення певних видів інвестиційної діяльності); реєстраційна (реєстрація суб'єктів інвестиційної діяльності); контрольна (контроль за дотриманням суб'єктами інвестиційної діяльності приписів чинних нормативних актів, стандартів; за достовірністю інформації, що

надається суб'єктами інвестиційної діяльності та щодо зазначених суб'єктів; за діяльністю суб'єктів); обмежувальна (заборона чи зупинення на певний строк здійснення інвестиційної діяльності або окремих її видів); захисна (створення системи захисту прав інвесторів та відновлення їх попереднього стану, що мав місце до порушення їхніх прав) та інші форми. Управління інвестиційною діяльністю можна розглядати як виконання загальних функцій, які виникають у процесі інвестиційної діяльності, а за способом здійснення це є владна діяльність. Наявність влади означає, що суб'єкт управління інвестиційною діяльністю може одноосібно визначати поведінку об'єкта управління, підкоряючи волю учасників інвестиційних правовідносин. Підкорення волі підвладних волі управляючого досягається різними методами, під якими розуміються способи, засоби, прийоми досягнення певної мети, виконання поставленого завдання. Сукупність методів, що застосовуються в процесі управління інвестиційною діяльністю, їх поєднання є одним із найважливіших якісних показників управління інвестиційною діяльністю. Метод можна також розуміти як спосіб цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на свідомість учасників інвестиційних відносин. У будь-якому випадку суб'єкт управління інвестиційною діяльністю повинен знайти найбільш доцільні та прогресивні методи, шляхи, засоби вирішення поставленого завдання [4, с. 217].

При здійсненні державного управління інвестиційною діяльністю застосовуються такі методи управління:

- адміністративні – виражаються у прийнятті рішень, обов'язкових для об'єктів управління;
- організаційні – передбачають здійснення певних управлінських дій щодо об'єктів управління, не пов'язаних із вирішенням того чи іншого питання;
- економічні – виражаються у впливі порядку управління на економічний стан об'єктів управління [4, с. 218–219].

Повністю виправданим можна вважати застосування залучених методів роботи з інформацією про фактично наявний інвестиційний проект, методи виконання та контролю (поточного і наступного, загальних і вибіркового перевірок, документальної та фактичної ревізії), а також методи, запозичені з наукового пізнання (системний і функціональний аналіз, методи теорії стратегічного прийняття рішень, економіко-статистичного моделювання, прогнозування, соціального експериментування).

Окремим компонентом, що визначає метод правового регулювання захисту інвестицій є заходи впливу, що вживаються по відношенню до порушника правових настанов у сфері інвестиційної діяльності. Санкції до порушника у сфері інвести-

ційних відносин неоднорідні. Вони можуть носити виключно майновий характер у випадку, якщо санкції встановлені сторонами в договорі. Але санкції можуть носити й більш важкі наслідки, зачіпаючи безпеку, права інвесторів, особистість правопорушника у разі невиконання адміністративних або кримінальних норм. Не випадково адміністративні санкції в інвестиційній діяльності займають важливе місце і носять імперативний характер (на відміну від цивільно-правових, виконання яких може бути переглянуте, замінене іншими санкціями). Отже, розглядаючи в механізмі правового регулювання захисту інвестицій елементи методу правового регулювання інвестиційних відносин, можна розмежувати способи виникнення прав і обов'язків в адміністративному та цивільно-правовому порядку, а також заходи підпорядкованості суб'єктів цих відносин по вертикалі. Має місце в відносинах по горизонталі рівноправність суб'єктів адміністративно-правових, фінансово-правових, цивільно-правових та інших засобів розвитку інвестицій.

Звичайно, не можна зводити методи правового регулювання інвестицій, їх захисту тільки до адміністративних методів. Правовий механізм захисту прав інвесторів нерідко реалізується спільним закріпленням адміністративних та фінансових норм. Тільки на основі їх взаємодії можна регулювати інвестиційні процеси.

Механізм державно-правового регулювання захисту та безпеки інвестицій заснований на наступних принципах: функціональному (нормативно-правова, інформаційна, фінансова, виробничо-технологічна, консультаційна та кадрова складові та ін.); програмному (використання програмно-цільового підходу). В останньому виділяються наступні основні структурні компоненти: а) розвиток нормативно-правового середовища забезпечення безпеки (законодавство та нормативно-правові акти у сфері оподаткування, ліцензування, реєстрації та ін., системи заходів щодо їх виконання) б) розвиток культури інвестиційного ринку; в) інституційний розвиток (інвестиційних організацій, структур, норм і моделей їх функціонування); г) пряма підтримка суб'єктів інвестиційного ринку (програми прямої виробничо-технічної, навчально-консультаційної, фінансової підтримки та ін.); д) інформація у формі групи правореалізації (прямий та зворотній зв'язок у діяльності об'єднань підприємств, дослідницьких організацій, ЗМІ, груп лобіювання).

Висновки. Якість адміністративно-правового регулювання процесу захисту інвестицій відповідно до інтересів всіх його учасників складається з декількох складових аспектів. Сучасна управлінська наука виділяє чотири аспекти якості закону: юридичний, економічний, політичний та соціальний. Отже, основний стан якості інвести-

ційного закону залежить від ступеня його відповідності вимогам законодавчої техніки й ступеня відображення інтересів суспільства та громадянина-інвестора перш за все. Однак високої якості нормативних правових актів, що регулюють інвестиційний процес, недостатньо для захисту інвестицій. Тут вельми важливо забезпечити дієвість, тобто реальну роботу правових актів в цілому фінансових, а також адміністративно-правових норм, зокрема. У цій ситуації органи державної влади України повинні домагатися суворого дотримання нормативних приписів учасниками інвестиційного процесу. Тільки за цієї умови адміністративно-правовий захист інвестицій, як і адміністративно-правове регулювання в цілому, призведе до упорядкування організації захисту інвестиційної діяльності.

Безумовно, правовий механізм захисту інвестицій з боку виконавчої влади України потребує вдосконалення. Базовим органом, що здійснює адміністративне регулювання захисту інвестицій, є Кабінет Міністрів України, котрий уповноважений виробляти та реалізовувати державну інвестиційну політику, а також державну політику в цілому. Втім система органів виконавчої влади, що сприяють інвесторам є все ще недосконалою. Багатьма інвесторами відзначається загальна ускладненість системи органів, що регулюють інвестиційну діяльність, і, як наслідок, труднощі з розумінням не тільки їх статусу, повноважень, а й форм взаємодії, особливо з питань формування нових правозахисних відносин, що виникли у зв'язку з проведенням адміністративної реформи.

Література

1. Агапов Д. А. Правовое обеспечение защиты инвестиций в Российской Федерации (Управленческий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2004, 173 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2010. 607 с. (Российское юридическое образование).
3. Галунько В. В. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2-х томах / В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг ред. В. В. Галунька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
4. Основи інвестиційного права України: навч. посіб. / В. Д. Чернадчук. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: ВД «Княгиня Ольга», 2005. 384 с.

Анотація

Фесенко О. М. Щодо механізму адміністративно-правового регулювання та захисту інвестиційної діяльності. – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що у механізмі правового регулювання прийнято виділяти внутрішню будову, структуру. Думки вчених з приводу структури механізму правового регулювання в цілому і адміністративно-правового механізму зокрема істотно не розрізняються. А тому необхідно зробити уточнення стосовно саме сфери захисту інвестиційної

діяльності. Статтю присвячено дослідженню механізму адміністративно-правового регулювання та захисту інвестиційної діяльності. Автор констатує, що механізм, представляючи собою досить складну структуру, є сукупністю узгоджених форм, методів і засобів цілеспрямованого впливу на суб'єкти процесу управління захистом інвестицій для досягнення заданих цілей. Зроблено висновок, що якість адміністративно-правового регулювання процесу захисту інвестицій відповідно до інтересів всіх його учасників складається з декількох складових аспектів. Сучасна управлінська наука виділяє чотири аспекти якості закону: юридичний, економічний, політичний та соціальний. Отже, основний стан якості інвестиційного закону залежить від ступеня його відповідності вимогам законодавчої техніки й ступеня відображення інтересів суспільства та громадянина-інвестора перш за все. Однак високої якості нормативних правових актів, що регулюють інвестиційний процес, недостатньо для захисту інвестицій. Тут вельми важливо забезпечити дієвість, тобто реальну роботу правових актів в цілому фінансових, а також адміністративно-правових норм, зокрема. У цій ситуації органи державної влади України повинні домагатися суворого дотримання нормативних приписів учасниками інвестиційного процесу. Тільки за цієї умови адміністративно-правовий захист інвестицій, як і адміністративно-правове регулювання в цілому, призведе до упорядкування організації захисту інвестиційної діяльності. Безумовно, правовий механізм захисту інвестицій з боку виконавчої влади України потребує вдосконалення. Базовим органом, що здійснює адміністративне регулювання захисту інвестицій, є Кабінет Міністрів України, котрий уповноважений виробляти та реалізовувати державну інвестиційну політику, а також державну політику в цілому. Втім система органів виконавчої влади, що сприяють інвесторам є все ще недосконалою. Багатьма інвесторами відзначається загальна ускладненість системи органів, що регулюють інвестиційну діяльність, і, як наслідок, труднощі з розумінням не тільки їх статусу, повноважень, а й форм взаємодії, особливо з питань формування нових правозахисних відносин, що виникли у зв'язку з проведенням адміністративної реформи.

Ключові слова: механізм, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий захист, інвестиції, інвестиційна діяльність.

Summary

Fesenko O. M. Regarding the mechanism of administrative and legal regulation and protection of investment activities. – Article.

The relevance of the article is that in the mechanism of legal regulation it is accepted to allocate internal structure, structure. Opinions of scholars on the structure of the mechanism of legal regulation in general and the administrative-legal mechanism in particular do not differ significantly. Therefore, it is necessary to clarify the scope of protection of investment activities. The article is devoted to the study of the mechanism of administrative and legal regulation and protection of investment activities. The author states that the mechanism, representing a rather complex structure, is a set of agreed forms, methods and means of purposeful influence on the subjects of the investment protection management process to achieve the set goals. It is concluded that the quality of administrative and legal regulation of the investment protection process in accordance with the interests of all its participants consists of several components. Modern management science identifies

four aspects of the quality of law: legal, economic, political and social. Thus, the basic state of quality of the investment law depends on the degree of its compliance with the requirements of legislative technique and the degree of reflection of the interests of society and the citizen-investor in the first place. However, the high quality of regulations governing the investment process is not enough to protect investment. Here it is very important to ensure the effectiveness, ie the real work of legal acts in general financial, as well as administrative and legal norms in particular. In this situation, the state authorities of Ukraine must ensure strict compliance with regulations by participants in the investment process. Only under this condition, administrative and legal protection of investments, as well as administrative and legal regulation in general, will lead to streamlining the organization of protection of investment ac-

tivities. Of course, the legal mechanism for investment protection by the executive branch of Ukraine needs to be improved. The basic body that carries out administrative regulation of investment protection is the Cabinet of Ministers of Ukraine, which is authorized to develop and implement state investment policy, as well as public policy in general. However, the system of executive bodies that assist investors is still imperfect. Many investors note the general complexity of the system of bodies regulating investment activities, and, as a consequence, difficulties in understanding not only their status, powers, but also forms of cooperation, especially on the formation of new human rights relations that have arisen in connection with administrative reforms.

Key words: mechanism, administrative and legal regulation, administrative and legal protection, investment, investment activity.