

УДК 347.73+342.951

ФЕСЕНКО О.М.

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ

Проаналізовано поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту інвестицій в Україні.

Ключові слова: механізм, адміністративно-правовий захист, захист інвестицій, інвестиційна діяльність.

Проанализировано понятие и содержание механизма административно-правовой защиты инвестиций в Украине.

Ключевые слова: механизм, административно-правовая защита, защита инвестиций, инвестиционная деятельность.

The concept and content of the mechanism of administrative and legal protection of investments in Ukraine are analyzed.

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

Постановка проблеми. Перехід до ринкової економіки в Україні вплинув на сутність правових відносин у різних сферах діяльності. Держава, створивши умови для формування різноманітних форм приватної власності, повинна була взяти на себе зобов'язання з регулювання нових відносин, що виникають. Відмовившись від жорсткої централізації влади, держава відійшла від безпосереднього регулювання процесів, котрі відбуваються в економіці, замінивши раніше існуючий механізм управління на дію законів ринкової економіки. Однак після закінчення декількох років стало очевидно, що без державного впливу, контролю та регулювання економіки неможливо досягти соціальних цілей, що відповідають інтересам всього населення. Це послужило початком проведення реформи законодавства, формування системи державних органів управління для впорядкування діяльності різних суб'єктів ринку та економічних інститутів. На сучасному етапі адміністративно-правове регулювання стає одним з необхідних засобів цілеспрямованого державного впливу на економіку. Цілісна та ефективно працююча система державних інструментів підтримки інвесторів є одним з основоположних факторів формування привабливого інвестиційного іміджу як окремих регіонів, так і всієї країни у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам механізму захисту інвестицій присвячені наукові праці таких вчених, як А. П. Лончаков, М. П. Козюк, І. А. Бланк, І. К. Воронін, Ю. В. Макогон, С. С. Аптекар, Т.Т. Гринів, А. П. Коренєв, І. З. Фахрутдінов, В. А. Трапезников, Ю. В. Журик та ін.

Метою цієї статті є дослідження поняття та змісту механізму адміністративно-правового захисту інвестицій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Юридичні засоби впливу, що застосовуються у сфері правового регулювання суспільних відносин, організовані певним чином, являють собою досить складний механізм, який в теорії права називають механізмом правового регулювання. В рамках суспільних відносин, що утворюють предмет галузі адміністративного права, цей механізм іменується адміністративно-правовим механізмом або механізмом адміністративно-правового регулювання.

Дослідженням адміністративно-правової організації механізму управління у сфері економіки одним з перших в науці адміністративного права став займатися професор А. П. Лончаков. Зокрема, у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за темою

«Проблеми адміністративно-правової організації механізму управління власністю в промисловості», і у подальшій роботі «Адміністративно-правова організація механізму управління власністю у сфері економіки» він визначає адміністративно-правову організацію механізму управління як новий науковий напрям, який передбачає врахування багатогранності економічних процесів; економічних зв'язків, що породжують специфічні вимоги в системі управління, а також розмежування компетенції між суб'єктами управління з метою прийняття науково-обґрунтованих управлінських рішень [10; 9, с. 7]. На думку М. П. Козюка, «основний каркас механізму правового регулювання складають три ланки, розподілені лінійно: юридичні норми, правовідносини, акти правозастосування» [6, с. 15]. Управління суспільством переважно здійснюється за допомогою імперативних норм, з якими безпосередньо пов'язане адміністративне право, як управлінська галузь. Своє поняття механізму адміністративно-правового регулювання дає А. П. Коренєв, який стверджує: «механізм адміністративно-правового регулювання – це система адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на суспільні відносини, організують їх відповідно до завдань управління» [8, с. 43–45].

З цих позицій *адміністративно-правова організація механізму захисту інвестиційної діяльності* являє собою цілісну систему адміністративно-правових засобів, підібраних і впорядкованих найбільш оптимальним чином з метою організації ефективного управління інвестиційною діяльністю.

Сам механізм управління інвестиційною діяльністю представляє собою сукупність державних органів, що здійснюють владні повноваження у сфері інвестиційної діяльності, юридичних норм, регулюючих інвестиційні відносини, а також форм і методів державно-управлінської діяльності в досліджуваній сфері. За допомогою засобів адміністративно-правового регулювання, тобто при безпосередньому впливі механізму адміністративно-правового регулювання, відбувається упорядкування державного управління в розглянутій сфері. При цьому слід зазначити, що самі адміністративно-правові засоби також повинні підбиратися раціонально, стосовно до організації державного управління саме в конкретній сфері (як у нашому випадку – у сфері інвестиційної діяльності).

Не можна не погодитися з думкою І. З. Фахрутдінова та В. А. Трапезникова, що «механізм державного регулювання інвестиційними процесами являє собою сукупність інструментів і методів впливу держави на інвестиційну політику суб'єктів господарювання» [14, с. 38]. Таким чином, при раціональному підході до організації управління оптимізується і механізм адміністративно-правового регулювання, та набір форм й методів державного управління у сфері інвестиційної діяльності. При цьому, на наш погляд, оптимізація та раціоналізація правових засобів, форм і методів управління не повинна носити універсального характеру. Не слід застосовувати один і той же механізм організації управління інвестиціями в масштабах всієї країни, окремого регіону або конкретної галузі. Набір працюючих інструментів державного регулювання інвестицій досить обмежений. Кожен з них може дати ефект в конкретній ситуації. Тому необхідно давати оцінку можливості застосування певного засобу з урахуванням очікуваної ефективності від його застосування.

Отже, ми визначили, що в адміністративно-правовій організації механізму захисту в різних сферах інвестиційної діяльності аналізу та самого ретельного опрацювання підлягають:

1. Механізм адміністративно-правового регулювання (найбільш оптимальний для кожної сфери інвестиційної діяльності набір правових засобів).

2. Форми і методи державної управлінської діяльності в досліджуваній сфері, також підібрані найбільш оптимальним чином та здатні враховувати специфіку і особливості різних інвестиційних правовідносини.

Пристаючи до дослідження механізму адміністративно-правового регулювання, слід почати з того, що в теорії адміністративного права автори, які розглядають цей механізм, використовують (хоча і в кілька усиченому вигляді) загальнотеоретичну конструкцію механізму правового регулювання, яка досить повно розроблена в теорії держави і права [13, с. 393]. Водночас, механізм адміністративно-правового регулювання більшістю авторів не виділяється в окремий розділ дисципліни, тобто, адміністративно-правові норми і відносини розглядаються окремо, без їх групування в загальний механізм.

У теорії держави і права механізм правового регулювання почав розроблятися як самостійна категорія в працях Н. Г. Александрова, С. С. Алексєєва. Зокрема, С. С. Алексєєв зазначає, що категорія «механізм правового регулювання вироблена в теорії для відображення руху, функціонування правової форми» [2, с. 350]. С. А. Комаров абсолютно обґрунтовано розглядає

механізм правового регулювання як ядро, серцевину правового впливу (поряд з такими засобами, як правосвідомість, правова культура, правові принципи, правотворчий процес) [7, с. 434]. Одноразово з цим механізмом правового регулювання ув'язується з стадіями правового регулювання, кожний з яких відповідає свій елемент структури механізму. Стосовно до механізму правового регулювання розглядаються методи правового регулювання (імперативний і диспозитивний); способи правового регулювання (припис, заборона, дозвіл, рекомендації); типи правового регулювання - загальнодозволені (дозволено все, крім прямо забороненого законом) і дозвільні (заборонено все, крім прямо дозволеного законом) [7, с. 440–442].

Не можна сказати, що в адміністративному праві механізм правового регулювання досліджений настільки ж докладно. Зокрема, в адміністративному праві акти реалізації (дотримання, виконання, використання) як фактична поведінка суб'єктів та акти застосування права як владні веління компетентних органів в контексті механізму адміністративно-правового регулювання не розглядаються. Треба відзначити, що проблеми адміністративно-правових засобів практично взагалі не досліджуються. Думається, що дослідження проблем елементів адміністративно-правового регулювання та правових засобів у адміністративному праві - питання майбутнього. На думку вченого-адміністративіста І. К. Вороніна під адміністративно-правовим механізмом розуміється механізм адміністративно-правового регулювання, складовими якого є сукупність правових засобів (юридичних норм, законів, правовідносин і процедур), які визначають правове регулювання через правовий вплив на правовідносини. При цьому адміністративно-правове регулювання він розглядає як процес встановлення та реалізації загальнообов'язкових адміністративно-правових правил, націлених на створення керованої системи, підтримання організаційного та правового порядку її функціонування, підвищення ефективності діяльності елементів цієї системи [4, с. 64].

Мельник О. М. дотримуючись своєї думки вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [11, с. 27]. Ряд авторів, серед яких почесне місце займають В. І. Олефір, В. В. Галунько, М. П. Пихтін, О. О. Онищук, Ю. В. Гридасов, виділяють змістовну та формальну ознаки механізму правового регулювання. Змістова ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей відноситься обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права: 1) попередити протиправне посягання на права свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб; 3) прискіти порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) прийняти всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого типу юридичної відповідальності [5, с. 237–242].

Окремі автори виділяють і досліджують механізми реалізації публічних інтересів, під якими розуміють системи правових засобів, організовані з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення різних публічних інтересів [15]. Кожен такий механізм має своєю метою реалізацію будь-якого конкретного публічного інтересу або їх групи. Під правовими засобами реалізації публічних інтересів розуміються всі ті юридичні інструменти, за допомогою яких задовольняються публічні інтереси. Адміністративно-правовий механізм реалізації публічних інтересів, на їхню думку, являє собою систему різних засобів, переважно адміністративно-правового характеру, що сприяють задоволенню публічних інтересів [1, с. 41]. Провідні фахівці в галузі адміністративного права під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміють взяті в єдності і в логічній взаємодії систему адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється юридичний вплив на суспільні відносини, що виникають в адміністративно-публічній сфері, з метою їх правового регулювання, правової охорони та захисту [12; 1, с. 41].

В якості механізму адміністративно-правового регулювання виступає сукупність адміністративно-правових методів і засобів, за допомогою яких виявляється вплив на певну групу суспільних відносин з метою їх регулювання та впорядкування, а також забезпечення охорони та захисту прав та інтересів учасників цих відносин. При цьому в поняття механізму адміністративно-правового регулювання слід віднести і суб'єктів його реалізації, і зв'язку, певну взаємодію між ними, що виникають у зв'язку з функціонуванням даного механізму [1, с. 41]. Таким чином, система адміністративно-правового захисту включає в себе структурні елементи (суб'єкти захисту, об'єкти захисту та ін.), що знаходяться в статичному стані, а механізм адміністративно-пра-

вового регулювання певної сукупності суспільних відносин включає суб'єктів (учасників) цих відносин в русі, у взаємодії.

Що стосується самого поняття адміністративно-правового захисту, то, воно являє собою систему реалізованих за допомогою регулятивних і охоронних правовідносин адміністративно-правових засобів, спрямованих на недопущення, припинення і запобігання порушенням прав. Дана система щодо прав інвесторів утворюється взаємодією трьох елементів: заходів, спрямованих на створення умов, що виключають можливість порушення прав інвесторів; заходів, спрямованих на запобігання загрози порушення прав інвесторів; заходів адміністративної відповідальності, що застосовуються при порушенні прав інвесторів.

Таким чином, в роботах окремих дослідників поняття адміністративно-правового захисту та механізму адміністративно-правового регулювання практично збігаються, що не зовсім вірно [1, с. 42]. Суттєвою ознакою механізму правового регулювання є певна послідовність застосування правових засобів, свого роду «хронологічний алгоритм». Таким чином, механізм правового регулювання являє собою своєрідну конструкцію застосування засобів впливу на окрему групу суспільних відносин, які дозволяють досягти певного результату при дотриманні хронологічної послідовності та системності при їх застосуванні [1, с. 43]. Погоджуємося із визначенням запропонованим С. А. Агамагомедовою, яка під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє систему адміністративно-правових засобів, що впливають на певні суспільні відносини з метою їх упорядкування. При цьому нами розмежовуються поняття механізму адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового захисту. Це близькі, але не тотожні поняття. Взаємозв'язок розглянутих понять проявляється двояко: адміністративно-правовий захист є одним з аспектів функціонування механізму, в той же час система адміністративно-правового захисту включає в себе в якості структурних елементів об'єкти захисту, суб'єкти захисту і механізм (конструкцію) захисту [1, с. 43].

Пов'язуючи економічну й правову сутність інвестицій та інвестиційної діяльності, *державні інструменти регулювання інвестиційної діяльності* умовно можна розділити на *три групи*: *макроекономічні, мікроекономічні та інституційні*. До макроекономічних можна віднести методи регулювання, визначальні загальноекономічний клімат інвестицій. Це комплекс заходів бюджетно-податкової політики, в тому числі процентна ставка, зовнішньоторговельний режим. До мікроекономічних можна віднести заходи, які впливають на окремі аспекти інвестиційної активності: податкові ставки, гарантії, пільги. Макроекономічні заходи є більш стабільними і всеосяжними, визначають інвестиційний клімат в цілому. Мікроекономічні інститути є більш гнучкими та адаптованими до конкретних інвесторів. Інституційні інструменти спрямовані на координацію інвестиційних програм приватних інвесторів та включають державні органи інвестиційної політики, об'єднання підприємств. В рамках статті можна розглядати такі адміністративно-правові засоби як податкове стимулювання (пільгування) інвесторів в окремих соціально значимих сферах; комплексні (складові) правові засоби, такі як адміністративно-правові режими особливих економічних зон, адміністративні договори у сфері інвестиційної діяльності; охоронні засоби, спрямовані на захист інтересів інвесторів тощо.

Виходячи із загальнотеоретичної концепції механізму правового регулювання [3, с. 560] визначитимемо поняття механізму адміністративно-правового регулювання: це система адміністративно-правових засобів, організованих найбільш оптимальним чином з метою реалізації інтересів суб'єктів права. Відповідно, *механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері інвестиційної діяльності* може бути визначений як система адміністративно-правових засобів, оптимізованих з метою найбільш ефективного досягнення інтересів суб'єктів інвестиційних правовідносин.

Висновки. У зв'язку з тим, що інвестиційна діяльність розглядається нами переважно в соціально значущих сферах, то інтереси суб'єктів інвестиційних правовідносин можуть включати:

1. Для держави - досягнення певних стратегічних цілей, шляхом залучення якомога більшого обсягу інвестицій в конкретну сферу, створення сприятливих для інвестування умов.

2. Для інвестора - використання пільгових умов функціонування, досягнення певного рівня прибутку.

3. Для одержувачів інвестицій - оптимальна кількість вкладених коштів, майна та інших інвестицій для реалізації завдань і функцій, в цілях яких вони діють.

Отже, правовому механізму організації регулювання захисту інвестиційних потоків притаманні всі ознаки складних систем, в тому числі неоднорідність, ієрархічність, багатофункціональність, гнучкість, адаптивність і надійність.

Список використаних джерел:

1. Агамагомедова С. А. Административно-правовой механизм защиты прав интеллектуальной собственности таможенными органами в условиях Евразийского экономического союза : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. Москва, 2015. 56 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т.1. 583 с.
3. Алексеев С. С. Право: азбука - теория - философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
4. Воронин И. К. Административно-правовой механизм государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: эффективность функционирования и правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.14. М., 2011. 227 с.
5. 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.
6. Козюк М. П. Правовое равенство в механизме правового регулирования: учебное пособие. Волгоград: ВЮИ МВД России, 1998. 168 с.
7. Комаров С. А. Механизм правового воздействия. Общая теория государства и права: академический курс в 2 т./под ред. М. Н. Марченко; Т. 2.: Теория права. М.: Зерцало, 2000. 639 с.
8. Коренев А. П. Административное право России. Москва, 1999. 280 с.
9. Лончаков А. П. Административно-правовая организация механизма управления собственностью в сфере экономики : Учеб. пособие для студентов юрид. специальностей; М-во общ. и проф. образования РФ. Дальневост. регион. учеб.-метод. центр. Дальневост. юрид. ин-т ХГТУ. Хабаровск : ДВЮИ ХГТУ, 1999. 249 с.
10. Лончаков А. П. Проблемы административно-правовой организации механизма управления собственностью в промышленности : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02/Белорусский ун-т. Хабаровск, 1990. 408 с.
11. Мельник О. М. Проблеми охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності в Україні. Харків: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2002. 362 с.
12. Серeda В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
13. Теорія держави і права : підруч./кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016 ; Ліра ЛТД. 480 с.
14. Фархутдинов И.З, Трапезников В.А. Инвестиционное право. М.: Волтерс Клувер, 2006. 432 с.
15. Чарахчян Д. М. Административно-правовые механизмы реализации публичных интересов в процессе приватизации в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. Москва, 2008. 26 с.