

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В ДЕРЖАВІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN SUBJECTS OF INVESTMENT PROTECTION IN THE STATE

Луценко С.Ю.,
аспірант

Науково-дослідний інститут публічного права

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення захисту інвестицій в державі є доволі складним механізмом, реалізація якого покладається на різноманітні суб'єкти, які, задля досягнення певної мети, повинні постійно взаємодіяти одне з одним. А відтак, від достатності та чіткості правової регламентації діяльності цих суб'єктів безпосередньо залежить успіх взаємодії, що полягає у вирішенні поставлених задач. При цьому регулювання такої взаємодії здійснюється, переважно, нормами адміністративної галузі права. Визначаючи адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення захисту інвестицій, доцільно звернути увагу на правоохоронні органи, як на такі, що мають низку повноважень, у тому числі й у сфері протидії рейдерству як вагомому небезпечному явищу, яке негативно впливає на рівень інвестиційної привабливості країни. Мова йде про такі правоохоронні органи, як: прокуратура, органи служби безпеки та органи поліції – оскільки діяльність саме цих органів має безпосередній вплив на захист інвестицій шляхом попередження, виявлення, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності. Зроблено висновок, що адміністративно-правові засади взаємодії визначаються різними за юридичною силою нормативно-правовими актами, які з урахуванням їх юридичної сили та ступеню деталізації, а відтак їх слід розподілити на такі групи: 1) Конституція, яка визначає засади захисту власності та діяльності органів державної влади, проголошує право на захист своїх прав; 2) Закони, що спрямовані на регулювання правового статусу суб'єктів взаємодії; 3) підзаконні нормативно-правові акти, які окреслюють межі такої взаємодії; 4) міжвідомчі та внутрішньовідомчі акти, що спрямовані на деталізацію форм та методів здійснення цієї взаємодії. Здійснено класифікацію нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення захисту інвестицій в державі, які запропоновано поділити в залежності від напрямів такої взаємодії: 1) із сприяння залучення інвестицій; 2) із створення стабільних умов розвитку інвестованого; 3) припинення порушень щодо інвестицій та відновлення порушених прав.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, взаємодія, суб'єкт, забезпечення, захист інвестицій.

The relevance of the article lies in the fact that ensuring the protection of investments in the state is a rather complex mechanism, the implementation of which relies on various subjects, which, in order to achieve a certain goal, must constantly interact with each other. Therefore, the success of interaction, which consists in solving the set tasks, directly depends on the sufficiency and clarity of the legal regulation of the activities of these subjects. At the same time, the regulation of such interaction is mainly carried out by the norms of the administrative branch of law. Determining the administrative and legal basis for the interaction of investment protection entities, it is advisable to pay attention to law enforcement agencies, as those that have a number of powers, including in the field of countering raiding as a significant dangerous phenomenon that negatively affects the level of the country's investment attractiveness. We are talking about such law enforcement bodies as: the prosecutor's office, security services and police bodies – since the activities of these bodies have a direct impact on the protection of investments by preventing, detecting, stopping offenses and bringing the guilty to justice. It was concluded that the administrative and legal principles of interaction are defined by legal acts of different legal force, which, taking into account their legal force and the degree of detail, should be divided into the following groups: 1) The Constitution, which defines the principles of property protection and activity of bodies state power, declares the right to protect its rights; 2) Laws aimed at regulating the legal status of subjects of interaction; 3) subordinate legal acts that outline the boundaries of such interaction; 4) interdepartmental and intradepartmental acts aimed at detailing the forms and methods of implementing this interaction. The classification of legal acts, which determine the administrative and legal principles of interaction between subjects of investment protection in the state, has been carried out, which are proposed to be divided depending on the directions of such interaction: 1) to promote the attraction of investments; 2) to create stable conditions for investment development; 3) termination of investment violations and restoration of violated rights.

Keywords: administrative and legal principles, interaction, subject, provision, protection of investments.

Постановка проблеми. Забезпечення захисту інвестицій в державі є доволі складним механізмом, реалізація якого покладається на різноманітні суб'єкти, які, задля досягнення певної мети, повинні постійно взаємодіяти одне з одним. А відтак, від достатності та чіткості правової регламентації діяльності цих суб'єктів безпосередньо залежить успіх взаємодії, що полягає у вирішенні поставлених задач. При цьому регулювання такої взаємодії здійснюється, переважно, нормами адміністративної галузі права. Під адміністративно-правовими засадами взаємодії суб'єктів забезпечення захисту інвестицій слід розуміти визначені адміністративно-правовими нормами принципи, правила, за допомогою яких створюються належні умови для узгодженості діяльності щодо впровадження заходів, спрямованих на стимулювання інвестування, сталості роботи інвестицій в економіці держави, запобігання необґрунтованому втручанню з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, відвернення, припинення правопорушень в цій сфері та відновлення порушених прав інвесторів.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю суб'єктів забезпечення захисту

інвестицій, в своїх наукових працях розглядали: Р.П. Бойчук, В.А. Вакалюк, А.П. Єрмак, А.К. Доброскок, В.Г. Кабанов, Н.А. Казакова, М.М. Лазаренко, О.І. Поляк, В.В. Сухонос, М.В. Толкачов, О.М. Фесенко, О.Г. Хрімлі, В.Д. Чернадчук, Т.О. Чернадчук та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці адміністративно-правових засад взаємодії суб'єктів забезпечення захисту інвестицій в державі.

Саме тому метою статті є: розкрити зміст та особливості адміністративно-правових засад взаємодії суб'єктів забезпечення захисту інвестицій в державі.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що розглядати систему нормативно-правових актів, які складають адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення захисту інвестицій в державі, найбільш доцільно в залежності від їх юридичної сили. Так, норми Конституції України визначають напрями та засади відповідальності держави за своєю діяльністю, завдання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правовий режим власності в Україні, загальні гарантії його забезпечення. Разом

із цим, такий Конституційний принцип забезпечення державою захист усіх суб'єктів права власності та господарювання, що має безпосереднє відношення до захисту інвестицій, як підкреслює Т.А. Цибульник, виконується не повною мірою, а тому дуже важливою є взаємодія саме органів публічної влади. Налагодження плідної спільної роботи органів публічної влади означає внесок у розроблення основ узгодженої та обґрунтованої державної політики в економічній сфері (у тому числі у сфері протидії протизаконному захопленню майна інвесторів) та її спільної реалізації [1, с.165].

Стаття 6 Конституції України передбачає, що Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Як зазначає Ф.В. Веніславський, відповідно до змісту самої концепції поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, одним з її головних завдань та основним функціональним призначенням є саме забезпечення найбільшої ефективності державної влади, спільної високопрофесійної діяльності різних гілок державної влади в інтересах носія суверенітету і єдиного джерела влади – народу, а в кінцевому підсумку – її відповідальності. Це з необхідністю передбачає не лише відокремлення функцій та повноважень різних гілок державної влади, але й їх тісну взаємодію та співпрацю. Більше того, взаємодія гілок державної влади є одним з фундаментальних принципів конституційного ладу України [2].

Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» визначає порядок взаємодії Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та Національного банку України. Ним зазначається, що у процесі здійснення інформаційної взаємодії Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та Національний банк України забезпечують захист та конфіденційність отриманої інформації з урахуванням вимог законів та міжнародних договорів України. Також, наголошується на тому, що у процесі здійснення інформаційної взаємодії Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та Антимонопольний комітет України забезпечують захист та конфіденційність отриманої інформації з урахуванням вимог законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та міжнародних договорів України [3]. Нормами цього закону акцентовано увагу на додержання захищеності інформації, отриманої під час взаємодії, згідно вимог чинного законодавства.

Закон України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» врегулює відносини Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку з правоохоронними органами та іншими державними органами. Так, працівники правоохоронних органів сприяють уповноваженим особам Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку у виконанні ними своїх службових обов'язків. На прохання уповноважених осіб Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку правоохоронні органи надають інформацію, яка є в їх розпорядженні і необхідна для забезпечення належного контролю за ринками капіталу та організованими товарними ринками. Правоохоронні органи можуть відмовити в наданні відповідної інформації, якщо її розголошення може зашкодити інтересам розслідування кримінальних правопорушень або здійснюваним у законному порядку оперативно-розшуковим заходам. У разі недопуску працівників Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку до проведення перевірки відповідно до цього Закону, застосування щодо них насильства органи Національної поліції на прохання уповноважених осіб Національної комісії з цінних паперів та фондового

ринку зобов'язані негайно вжити заходів щодо забезпечення проведення перевірки в примусовому порядку [4]. Розглянутий Закон встановлює вимоги щодо інформаційного забезпечення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку потрібного для впровадження заходів із захисту інвестицій, необхідність адекватного реагування поліції на забезпечення контрольних заходів, спрямованих на виявлення правопорушень.

Активну взаємодію з іншими органами влади з метою посилення захисту інвестицій здійснює Міністерство юстиції України, серед основних повноважень його є: сприяння розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб; участь у розробленні та розповсюдженні освітніх програм у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян; надання роз'яснень з питань, пов'язаних з діяльністю Мін'юсту, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства, а також стосовно актів, які ним видаються тощо [5]. Також Комісія з розгляду скарг на дії державних реєстраторів при Міністерстві юстиції працює в щоденному режимі, за фактами встановлення зловживання з боку реєстраторів чи заявників, в режимі он-лайн передаються матеріали до Національної поліції, яка в свою чергу в автоматичному режимі опрацьовує отримані матеріали [6]. Підписано Меморандум про співробітництво у сфері боротьби з рейдерськими захопленнями майна та бізнесу, у рамках співпраці сторонами буде створено робочі групи з представників Міністерства юстиції й Національної поліції України, а також представників інших органів влади та громадськості. Останні працюватимуть над питаннями запобігання вчиненню протиправних дій щодо розпорядження корпоративними правами та майном, вдосконалення законодавства та посилення відповідальності за вчинення правопорушень. У рамках даного Меморандуму планується залучити Національне антикорупційне бюро України [7, с. 165–166].

Указ Президента України «Про заходи щодо протидії рейдерству» було прийнято з метою забезпечення належного захисту державою суб'єктів права власності і господарювання, ефективної протидії протиправному позбавленню власників їх прав, створення сприятливих умов для ведення бізнесу. Ним передбачається серед іншого удосконалення засад оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань та інші заходи [8], які мають бути впроваджені Верховною Радою, іншими центральними органами виконавчої влади.

Щодо взаємодії місцевих органів публічної влади, то її основи визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Проте, як цілком обґрунтовано наголошує Т.А. Цибульник, у цих законах немає чіткого розмежування повноважень цих органів публічної влади взагалі. Слід зазначити, що розмежування повноважень як усередині кожної системи влади, так і у відносинах між ними, значно покращать становище у будь-якій сфері. Вирішення такої масштабної проблеми, як рейдерство, потребує чіткого розмежування повноважень органів публічної влади у даній сфері шляхом внесення змін у закони «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» саме з питань взаємодії цих органів щодо протидії рейдерству, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні) [7, с.166].

Визначаючи адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення захисту інвестицій, доцільно звернути увагу на правоохоронні органи, як на такі, що мають низку повноважень, у тому числі й у сфері протидії рейдерству як вагомому небезпечному явищу, яке негативно впливає на рівень інвестиційної привабливості країни. Мова йде про такі правоохоронні органи, як: прокуратура, органи служби безпеки та органи поліції – оскільки діяльність саме цих органів має безпосередній вплив на захист інвестицій шляхом попередження, виявлення, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності.

Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури визначаються відповідно до Конституції та Закону України «Про прокуратуру», до її функціональних повноважень належать: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [9]. Викладені повноваження конкретизуються у підзаконних нормативно-правових актах, зокрема Наказах Генеральної прокуратури України, на рівні яких встановлюється, що прокурори міст з районним поділом координують діяльність правоохоронних органів, здійснюють взаємодію з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у боротьбі зі злочинністю та корупцією на території міста. У постановвах координаційних і міжвідомчих нарад визначають спільні з прокурорами районів у місті заходи, спрямовані на протидію злочинності та корупції. Взаємодіють з цих питань зі спеціалізованими прокуратурами, розташованими на території міста [10]. Зазначене вище дає змогу засвідчити, що прокуратура щодо забезпечення захисту інвестицій здійснює запобігання та усунення правопорушень, у тому числі й з боку правоохоронних органів, відновлення порушених прав інвесторів та притягнення до відповідальності винних. Саме взаємодія прокуратури з іншими органами виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування підвищує ефективність антикорупційної діяльності, виявлення фактів зловживання владою та порушенням прав і законних інтересів інвесторів.

Міністерство внутрішніх справ серед головних своїх завдань має забезпечення формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. Слід підкреслити, що одним із завдань МВС, безумовно є захист майнових прав інвесторів, у тому числі запобігання та припинення протиправних посягань на майно інвесторів як форм рейдерських захоплень. Така діяльність реалізується й на основі взаємодії, адміністративно-правові засади якої врегульовані спеціальними актами. Наприклад, Порядком взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, визначено організаційні та процедурні питання взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з Національною поліцією України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Державною міграційною службою України у процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах,

обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України та Службами, періодичність її подання. Порядок спрямований на забезпечення узгодженості, планованості та цілісності формування державної політики, ефективності її реалізації у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг [11].

Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [12]. Реалізація завдань поліції здійснюється в порядку взаємодії як з іншими органами державної влади, насамперед правоохоронними, так і у взаємодії з органами місцевого самоврядування. Обов'язок щодо здійснення досліджуваної взаємодії регламентовано безпосередньо нормами Закону «Про Національну поліцію», який зобов'язує керівників територіальних органів поліції не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Також керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [12].

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [13]. Чинним законодавством передбачено можливість залучення цих органів до найбільш резонансних і значущих справ, пов'язаних із рейдерськими атаками, шкода від яких може заподіяти (або вже заподіяла) серйозні збитки державі та суспільству, зашкодити її зовнішньоекономічній діяльності. Тобто, частіш за все органи Служби безпеки уповноважені реагувати на рейдерські атаки, які відбулися на державних підприємствах, діяльність та продукція яких має загальнодержавне значення [7].

Висновки. Таким чином, адміністративно-правові засади взаємодії визначаються різними за юридичною силою нормативно-правовими актами, які з урахуванням їх юридичної сили та ступеню деталізації, а відтак їх слід розподілити на такі групи: 1) Конституція, яка визначає засади захисту власності та діяльності органів державної влади, проголошує право на захист своїх прав; 2) Закони, що спрямовані на регулювання правового статусу суб'єктів взаємодії; 3) підзаконні нормативно-правові акти, які окреслюють межі такої взаємодії; 4) міжвідомчі та внутрішньовідомчі акти, що спрямовані на деталізацію форм та методів здійснення цієї взаємодії. Окрім того, на нашу думку, розглядувані нормативно-правові акти доцільно поділити на групи в залежності від напрямів реалізації такої взаємодії: 1) із сприяння залучення інвестицій; 2) із створення стабільних умов розвитку інвестованого; 3) припинення порушень щодо інвестицій та відновлення порушених прав.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Цибульник Т. Деякі проблемні питання взаємодії органів публічної влади щодо протидії рейдерству. *Підприємництво, господарство і право*. №12. 2016 С. 164-167

2. Веніславський Ф.В. Проблеми української моделі організації державної влади. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/problemy-ukrajinskoji-modeli-orhanizatsiji-derzhavnoji-vlady/>
3. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки. Закон України від 23 лютого 2006 року № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>
4. Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків. Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80/conv#n45>
5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>
6. Мін'юст на Нацполіція об'єднують зусилля у боротьбі з рейдерськими захопленнями майна та бізнесу. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/249305517>
7. Цибульник Т. Деякі проблемні питання взаємодії органів публічної влади щодо протидії рейдерству. *Підприємництво, господарство і право*. №12. 2016 С. 164-167
8. Про заходи щодо протидії рейдерству. Указ Президента України від 22 липня 2019 року № 542/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/542/2019#Text>
9. Про прокуратуру. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/conv#n8>
10. Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом. Наказ Генеральної прокуратури України від 11.07.2012 № 1/2гн URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002900-12#Text>
11. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 листопада 2016 року № 1250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16#Text>
12. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
13. Про Службу безпеки України. Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>