

ПОНЯТТЯ, ЗАВДАННЯ ТА ЦІЛІ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ХОЛДИНГОВИХ КОМПАНІЙ

Г. ЖЕЛЕФ,

здобувач кафедри економічної безпеки Національної академії внутрішніх справ

SUMMARY

The article considers and analyzes the views of scientists about the definition of administrative regulation. Formulated the author's definition of administrative mechanism of regulation of the activity of holding companies, identified its goals and objectives.

Keywords: holding company, administrative regulation, elements of mechanism, goals, tasks.

* * *

В статті розглянуто та проаналізовано погляди науковців щодо визначення поняття адміністративно-правового регулювання. Сформульовано авторське визначення механізму адміністративно-правового регулювання діяльності холдингових компаній, виділено його цілі та завдання.

Ключові слова: холдингова компанія, адміністративно-правове регулювання, елементи механізму, цілі, завдання.

* * *

В статье рассмотрены и проанализированы взгляды ученых относительно определения понятия административно-правового регулирования. Сформулировано авторское определение механизма административно-правового регулирования деятельности холдинговых компаний, выделены его цели и задачи.

Ключевые слова: холдинговая компания, административно-правовое регулирование, элементы механизма, цели, задачи.

Актуальність теми. Проблема адміністративно-правового регулювання діяльності холдингових компаній в Україні ще не знайшла належного дослідження у межах вітчизняної теорії адміністративного права; досі бракує комплексних сучасних досліджень вітчизняних правників у даній площині. Відсутність цілісних монографічних праць з одного боку ускладнює дослідження в цій сфері та спонукає до користування насамперед нормативною базою, законопроектами та статистичними матеріалами, а з іншого – свідчить про актуальність та наукову новизну досліджуваного питання.

Об'єктивна необхідність адміністративно-правового регулювання сфери холдингової діяльності як складової частини державного регулювання національної економіки зумовлена також тими обставинами, що державні та недержавні інститути, серед яких холдинги займають ключові позиції, покликані зберігати стабільність та гармонійність суспільства в цілому. З огляду на це, аналіз адміністративно-правового регулювання, а відтак і пошук шляхів вдосконалення його механізму є актуальним питанням сьогодення.

регламентації діяльності суб'єктів господарювання. На сьогоднішній день процес розвитку та вдосконалення нормативно-правової бази, яка є основою діяльності холдингових компаній в Україні, проходить шлях становлення без врахування міжнародних вимог і стандартів, а також належного наукового та організаторського забезпечення.

Специфіка діяльності холдингових компаній, з одного боку, обумовлює необхідність існування механізму адміністративного регулювання та створення відповідної нормативно-правової бази, а з іншого – визначає особливості такого регулювання. Вважаємо, що створення дієвого механізму адміністративно-правового регулювання діяльності холдингових компаній в Україні є логічним продовженням державної політики у зазначеній сфері.

В теоретичному плані категорія механізму адміністративно-правового регулювання вироблена наукою для відображення права в розвитку, виявлення закономірностей його функціонування, підвищення ефективності правового регулювання.

Дослідження проблеми механізму адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності

Огляд останніх наукових джерел та публікацій. При підготовці статті було використано праці наступних дослідників адміністративного права: В.Б. Авер'янова, В.К. Колпакова, В.І. Олефіра, В.В. Галуцька, М.П. Пихтіна, О.О. Онищука, Ю.В. Гридасова, І.П. Голосніченка та інших.

Метою та завданням наукової статті є дослідження питання адміністративно-правового регулювання та виокремлення на осно-

ві поглядів науковців дефініції «механізм адміністративно-правового регулювання діяльності холдингових компаній», виділення його цілей та завдань.

Виклад основного матеріалу. Стрімкий розвиток та поширення інтегрованих структур на території України та перехід до багатокладної ринкової економіки обумовив стрімкий розвиток господарської діяльності. Це, у свою чергу, призвело до ускладнень в правовій



холдингових компаній в Україні обумовлює необхідність аналізу та розкриття сутності його складових елементів. У зв'язку з цією обставиною актуальним, на наш погляд, є звернення до теорії адміністративного права та аналізу основних концепцій адміністративно-правового регулювання, що, у свою чергу, дозволить розкрити сутність досліджуваної категорії і у сфері діяльності холдингів.

«Правове регулювання – це дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права. Сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться у нормах права, називається механізмом правового регулювання суспільних відносин» [1, с. 218-220]. До такого висновку доходять автори навчального посібника «Загальна теорія держави і права» А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков.

У вітчизняній науці існують різні точки зору щодо визначення поняття «адміністративно-правове регулювання». В загальному розумінні адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. В.В. Галуцько та О.М. Єщук зазначають: «У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [2].

Такої ж думки дотримується і О.М. Мельник, який вважає, що «правове регулювання – це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку».

Механізм адміністративно-правового регулювання, у свою чергу, – 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 [3].

Беручи до уваги специфіку предмета і методів адміністративного права, можна зробити висновок про те, що механізм адміністративно-правового регулювання холдингових компаній – це спеціальний юридичний механізм впливу на діяльність таких господарських структур, наслідком якого є формування юридичної основи та визначення орієнтирів для організації діяльності холдингових компаній.

Аналіз поняття, характеру, призначення та змісту адміністративно-правового регулювання дозволяє зробити висновок про те, що механізм адміністративно-правового регулювання холдингових компаній робить можливим представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх складових елементів.

Ряд авторів, серед яких почесне місце займають В.І. Олефір, В.В. Галуцько, 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) прискіпати 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 [4, с. 237 -242].

У свою чергу різноманітні засоби адміністративного права, що є інструментами правового впливу на поведінку об'єктів управління, використовуються з метою реалізації зазначеного цілепокладання, визначають зміст формальної ознаки адміністративно-правового регулювання. У науковій літературі також використовуються визначення: «формування цілей», «вибір цілей», «завдання», «визначення проблеми» тощо.

Як зазначає Пирожкова Ю.В., цілі регулюючої діяльності, поряд із її принципами, зумовлюють змістовний склад механізму регулювання, на їх досягнення спрямовані дії всіх складових регулюючого механізму. На формування цілей, їх корегування та зміну суттєво впливає регулюючий процес, протягом якого узагальнюється суспільна практика та вносяться відповідні корективи в існуючі цілі, розробляються нові тощо. З іншого боку, цілі активно впливають на побудову, зміст та методи діяльності систем регулювання [3].

Проблема визначення цілей адміністративно-правового регулювання є достатньо розробленою на теоретичному рівні, вона посідає визначне місце серед основних елементів механізму регулювання. Професор В. Колпаков, наприклад, основною метою (ціллю) державного регулювання вважає вдосконалення суспільної системи відповідно до державних інтересів [6, с. 16]. Р. Кондратьєв, досліджуючи категорію цілі державного регулювання, тлумачить її як ефективне функціонування та розвиток суспільства [7, с. 85]. Такими ж абстрактними поняттями визначають цілі державного регулювання й ряд інших вчених, серед яких доцільно виділити Д. Зеркіна та В. Ігнатова, які визначають мету регулювання як надання суспільству організованого функціонування у відповідності із встановленими нормами, забезпечення його адаптації до умов навколишнього середовища, а також можливе його удосконалення



і розвиток [8, с. 49]. О. Машков та Н. Нижник вбачають в основній меті практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку [9, с. 6]. В. Цветков пише, що в якості головної мети державного регулювання виступає забезпечення поступового розвитку суспільства [10, с. 31].

Ще більш загально цілі адміністративно-правового регулювання визначає Ю. Козлов. Він стверджує, що основним призначенням соціального регулювання взагалі та будь-якого з його різновидів є впорядковувачий вплив на учасників спільної діяльності (впорядкування системи) [11, с. 34].

На основі проведеного аналізу різноманітних підходів вчених-адміністративістів та фахівців з державного управління до визначення мети і цілей державного регулювання, вважаємо, що цілями адміністративно-правового регулювання діяльності холдингових компаній в Україні є:

1) попередження протиправних посягань на законні права та публічні інтереси холдингів;

2) недопущення порушення холдинговими компаніями прав та законних інтересів третіх осіб;

3) прийняття і вжиття державним органами усіх необхідних заходів щодо поновлення порушених прав та публічних законних інтересів холдингових структур;

4) забезпечення притягнення до відповідальності винних учасників правовідносин у сфері діяльності холдингових компаній.

Сьогодні, в час побудови демократичної України, чітке усвідомлення цілей правового управління, а також невинне слідування ним є стратегічним завданням держави. Однак, на наш погляд, це вимагає внесення суттєвих змін у механізм цілепокладання на всіх рівнях адміністративно-правового регулювання (і холдингових компаній в тому числі), надання йому зумовленого об'єктивно, науково обґрунтованого та раціонального характеру.

Мету адміністративно-правового регулювання холдинго-

вих компаній, з огляду на все вищенаведене, можна визначити як результат регулятивної діяльності шляхом формування досконалого нормативно-правового фундаменту для досягнення цілей та завдань, які ставляться перед державними органами у сфері регулювання холдингової діяльності.

Таким чином, окрім мети і цілей важливим складовим елементом механізму адміністративно-правового регулювання холдингів є завдання та функції. Аналізуючи значну кількість наукових джерел, можна стверджувати, що вони є певним інструментарієм досягнення цілей.

Вітчизняні вчені трактують їх таким чином. «Завдання адміністративно-правового регулювання - це певний вираз усвідомленої необхідності реально здійснити дані цілі в конкретних умовах», - пишуть Д. Зеркін та В. Ігнатів. [8, с. 54]. Б. Лазарев, у свою чергу, визначає їх як сукупність проблем, що потребують вирішення для досягнення цілей в даних конкретних обставинах при наявності ресурсів [12, с. 145]. Цікаве визначення дають американські вчені Г. Кунц та С. О'Доннел. Вони зазначають, що завдання регулювання - це кінцеві цілі, на які спрямована діяльність, а мета також по суті є завданням, але має кількісні та якісні показники. Самі ж автори вважають ці терміни взаємозамінними [13, с. 193].

На основі аналізу стає очевидним, що характерним є ототожнення понять «завдання» та «функції», однак, в жодній науковій праці немає переліку конкретних завдань адміністративно-правового регулювання в цілому та у сфері діяльності холдингових компаній зокрема.

З огляду на вищезазначене пропонуємо визначити завдання адміністративно-правового регулювання холдингових компаній:

1. Забезпечення відкритості політики, яка спрямована на здійснення державою прогресивних змін у сфері економіки, створення для холдингових компаній необхідних умов для залучення і концентрації капіталу, а також на створення оптимального конкурентного середовища, забезпечення недо-

пущення проявів дискримінації (здебільшого у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки).

Важливе місце при цьому посідає податкова політика, яка спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів; а також зовнішньоекономічна політика - політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника [14].

2. Створення та удосконалення існуючого нормативно-правового підґрунтя для нормального функціонування, стимулювання розвитку холдингових структур та процесів інвестування. Адаптація законодавства України до визнаних світових стандартів ринкової економіки, формування ефективної системи захисту холдингової діяльності. Забезпечення покращення умов для ведення такої діяльності на основі вимог світових стандартів (зокрема, усунення подвійного оподаткування).

3. Забезпечення стабільності та надійності з метою сприяння економічному піднесенню. Налагодження механізмів відповідальності учасників холдингових відносин, передусім самих холдингів.

Питання юридичної відповідальності холдингових компаній за правопорушення є дуже важливими для забезпечення ефективного державного управління у будь-якій державі. Холдингові об'єднання завдяки масштабності своєї діяльності здійснюють серйозний вплив як на економіку держави, так і на інші сфери життєдіяльності суспільства, а тому зловживання призводять до завдання великих збитків на настання небажаних наслідків. Окрім того, порушення такими



суб'єктами українського законодавства підриває засади конкуренції, створює нерівні умови для ведення бізнесу, а отже — шкодить розвитку економіки.

Складові елементи механізму адміністративно-правового регулювання вчені визначають по-різному. Т.О. Коломоєць зазначає, що в механізмі адміністративно-правового регулювання прийнято виділяти органічні та функціональні складові. Органічними складовими частинами механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати ті, що визначають суть самого явища, тобто без яких не може відбуватися сам механізм. До них традиційно відносять: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини.

Функціональними - це ті складові, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, але які не є обов'язковими його елементами. До них можна віднести: 1) юридичний факт; 2) правову свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання; 3) законність; 4) акти тлумачення норм права; 5) акти застосування норм права [15].

В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, думку яких ми розділяємо, окрім наведених вище складових елементів механізму, доповнюють його деякими елементами. В їх розмінні до складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносяться: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження - джерело права; 2) публічну адміністрацію; 3) принципи діяльності публічної адміністрації; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм; 10) принцип законності [4].

На жаль, станом на сьогоднішній день адміністративно-правовому регулюванню холдингових компаній досі притаманні хаотичність, нерівномірний розвиток,

незлагодженість взаємозв'язків між складовими елементами його механізму. В перспективі належний та ефективний механізм стане невід'ємним компонентом ринкових відносин, він зможе створити сприятливі умови для розвитку бізнесу з використанням холдингових структур як з користю для підприємців, так і для держави.

Висновки. Проведене дослідження дає можливість зробити висновки, що саме таке розуміння поняття, мети, цілей та завдань механізму адміністративно-правового регулювання холдингових компаній варто покласти в основу подальшого наукового пошуку з даної проблематики, а також використовувати у нормотворчій діяльності в процесі прийняття нормативно-правових актів з питань регулювання сфери діяльності холдингових компаній.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1) Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та інші; За ред. В.В. Копейчикова. — Стер.вид. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 320 с.

2) Галуцько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання: [Електронний ресурс] / В.В. Галуцько, О.М. Сщук // ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. — 2011. — Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/>

3) Мельник О.М. Проблеми охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності в Україні. / О.М. Мельник. — Харків: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2002. — 362 с.

4) Адміністративне право України: [навчальний посібник]: [у 2-х томах] / [Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. — Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. — Т. 1: Загальне адміністративне право. — 320 с.

5) Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування

в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пирожкова Юлія Володимирівна. — Ірпінь, 2007. — 233 с.

6) Колпаков В.К. Адміністративне право України. [підручник] / В.К. Колпаков —К.: Юрінком Інтер, 1999. —736 с.

7) Кондратьєв Р. Соціальне управління: поняття, реалізація в галузях права (теоретичний аспект) / Р. Кондратьєв // Вісник УАДУ при Президенті України. —2001. —№2. —С. 85-89.

8) Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. — 448 с.

9) Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. — К.: УАДУ, 1998. — 160 с.

10) Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). / В.В. Цветков — Х.: Вид-во «Право», 1996. — 164с.

11) Козлов Ю.М. Научная организация управления и право. / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов — М.: Изд-во МГУ, 1986. — 248 с.

12) Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. Пер. с франц. В. Шовкун / Б.М. Лазарев. — М.: Юрид. лит., 1988. — 320 с.

13) Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. / Г. Кунц, С. О'Доннел. Пер. с англ. [Общ. ред. и предисловие Д.М. Гвишиани]. — Т. 1. — М.: Прогресс, 1981. — 493 с.

14) Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2005. - 232 с.

15) Адміністративне право України: Підручник: За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. — Київ: «Істина», 2008. — 219 с.