

**Борук В. В.,**

*аспірант кафедри адміністративного та кримінального права юридичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

### **FORMS OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITIES IN UKRAINE**

У статті визначено окремі аспекти застосування форм адміністративного регулювання інвестиційної діяльності.

**Ключові слова:** інвестиційна діяльність, державний контроль, децентралізація.

В статье определены отдельные аспекты применения форм административного регулирования инвестиционной деятельности.

**Ключевые слова:** инвестиционная деятельность, государственный контроль, децентрализация.

In the article was defined the separate aspects of using forms of administrative regulation investment activity.

**Key words:** investment activity, state control, decentralization.

**Постановка проблеми.** Нормалізація економіки України та її зростання безпосередньо пов'язані з процесом інвестиційної діяльності. Залучення інвестицій дає змогу поліпшити платіжний баланс, запровадити новітні технології, стабілізувати розвиток експортного потенціалу та зниження імпорту, досягнути соціально-економічного ефекту (підвищення рівня зайнятості).

**Ступінь розробленості проблеми.** Вивченням адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності займалися як українські, так і зарубіжні вчені. Це стосується робіт В. Авер'янова, С. Лисниченка, К. Хахуліна, А. Богатирьова, А. Музиченко, І. Михасюка, Л. Черніченка, А. Мороза, Дж. Шварценбергера, А. Дука, Д. Кравцова, Х. Джонсона, Т. Майорової, О. Кузьменка, В. Вортля, М. Сорнараджа, В. Полатая.

Незважаючи на достатню кількість наукових робіт за темою державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні, ця проблематика є актуальною для подальшого дослідження.

**Метою роботи** є дослідження форм адміністративно-правового регулювання інвестування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні під формами державного управління прийнято вважати зовнішній прояв конкретних дій органів виконавчої влади або їх посадових осіб, що здійснюються з метою реалізації поставлених перед ними завдань у межах наданої компетенції. Із цим твердженням зустрічаємось у роботах В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Ківалова, С. Стеценко.

Досить змістовне поняття форм державного управління пропонує Т. Коломоець: на її думку, це волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його комплекції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їхніх структурних

підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління [1, с. 54].

Нині існує досить багато класифікацій форм державного управління. Ю. Битяк виділяє такі форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [2, с. 135]. А. Коренев поділяє форми державного управління на правові й неправові. Правові, у свою чергу, класифікуються за змістом (правотворчі, або правоустановчі, й правозастосовчі), за цілеспрямованістю (внутрішні та зовнішні), за способом вираження (словесні (письмові та усні) й конклюдентні). До неправових, на думку ученого, належать організаційні й матеріально-технічні дії [3, с. 161]. Д. Бахрах також підтримує поділ форм державного управління на правові й неправові, проте до правових він відносить прийняття правових актів (рішень); укладення договорів; здійснення інших юридично-значимих дій), а до неправових – організаційні дії та матеріально-технічні операції [4, с. 151]. Ю. Козлов, класифікуючи форми державного управління, розкриває їх багатогранність, поділяючи за ступенем юридичного виразу, результатами, спрямованістю, обсягом, масштабністю, характером і методами вирішення питань компетенції, суб'єктами, умовами застосування, відношенням до інших суб'єктів державної влади, об'єктами, юридичним змістом [5, с. 202].

Питання класифікації форм адміністративно-правового регулювання все ще залишається предметом наукових дискусій, хоча більшість науковців поділяє форми управлінської діяльності на правові й неправові. Д. Бахрах із цього приводу відзначає, що всі адміністративісти розрізняють правові й неправові форми адміністративної діяльності, а вже потім виділяють різновиди першої та другої груп, відповідно,

можна вести мову про єдиний підхід до розуміння та класифікації форм державного управління [4, с. 151].

Усі форми адміністративно-правового регулювання закріплюються в нормах чинного законодавства (Конституції України, законах і підзаконних нормативно-правових актах), проте не всі вони можуть породжувати, змінювати або припиняти адміністративні правовідносини. Правові форми адміністративного регулювання мають властивість породжувати юридично значущі наслідки свого застосування, можуть виступати як юридичні факти і спричиняти виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин. Як правило, правові наслідки настають за результатами видання правових актів управління (нормативних або індивідуальних (ненормативних), укладання адміністративних договорів або угод, вчинення інших юридично значимих дій.

Неправові, або організаційні [6, с. 308], форми адміністративно-правового регулювання не пов'язані зі здійсненням юридично значущих дій, а отже, не можуть спричиняти виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин. Вони спрямовані на забезпечення належного й ефективного функціонування органів державної влади та посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність, за часом настання можуть або передувати, або наставати після реалізації правових форм державного управління. До неправових форм державного управління належать різноманітні організаційні заходи, а також матеріально-технічні операції, що мають допоміжний характер, призначені обслуговувати всі інші форми управлінської діяльності й необхідні для одноразового врегулювання управлінських відносин. Підтримуючи позицію класифікації форм державного управління залежно від юридичної сили наслідків їх реалізації, вважаємо за доцільне поділити форми адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності на правові й організаційні.

Законодавець чітко визначає форми державного регулювання інвестиційної діяльності. Так, згідно з положеннями ч. 1 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність», передбачені такі форми державного регулювання інвестиційної діяльності:

- управління державними інвестиціями;
- регулювання умов інвестиційної діяльності;
- контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Держава здійснює управління інвестиційною діяльністю шляхом реалізації інвестиційної політики, котра базується на законодавчих, нормативних актах й заходах, що сприяють створенню позитивного інвестиційного клімату у країні. Інвестиційна діяльність являє собою сукупність практичних дій юридичних осіб, держави та громадян щодо реалізації інвестицій.

Щодо принципів управління інвестиційною діяльністю, це об'єктивні закономірності правильної організації та здійснення державою функцій управління, спрямованих на забезпечення ефективного залучення та використання інвестицій. За змістом принципи державного управління інвестиційною діяльністю можна розділити на соціально-політичні, організа-

ційні та спеціальні. Державне управління інвестиційною діяльністю має базуватися на таких спеціальних принципах: взаємної відповідальності інвесторів і держави; дотримання основних прав і свобод інвесторів; юридичної відповідальності інвесторів за порушення вимог законодавства України або міжнародних договорів; послідовної децентралізації інвестиційного процесу та розширення змішаного фінансування інвестиційних проектів; залучення іноземних інвестицій переважно для реалізації державних пріоритетних програм (проектів), спрямованих на здійснення структурної перебудови економіки та надання переваги завершенню раніше розпочатих будівництв, технічному переоснащенню та реконструкції діючих підприємств; вдосконалення законодавства про інвестиційну діяльність [7, с. 108].

Державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких відповідні органи держави на базі законодавства та в межах своєї компетенції здійснюють вплив на процес функціонування тієї чи іншої сфери суспільного життя. Основне завдання державного регулювання полягає не у скасуванні принципів і механізмів ринкового регулювання, а в тому, аби сприяти створенню сприятливих для активації діяльності господарюючих суб'єктів на основі ринкового механізму умов [8].

Упровадження ринкових реформ потребує значної фінансової підтримки з боку держави, але її внутрішні джерела дуже обмежені і використовуються переважно для підтримки життєво важливих сфер економіки, тому велика увага приділяється пошуку додаткових джерел фінансування, розвитку народного господарства, серед яких велике значення відіграють іноземні інвестиції. Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється шляхом прямого (адміністративно-правового) та непрямого втручання в інвестиційну діяльність [9, с. 327]. Зазначимо, що у світовій практиці за рівнем і формами підтримки інвестиційної діяльності з боку держави прийнято виділяти: державні стратегії активного втручання, децентралізованого регулювання та змішані. Використовуються специфічні методи державного забезпечення інвестиційної діяльності: методи створення інвестиційного клімату, а також методи стимулювання попиту і пропозиції на інвестиції. Стратегія активного втручання в інвестиційну діяльність передбачає визнання державою інвестиційної діяльності пріоритетним фактором економічного зростання економіки різних країн та забезпечує провідну роль у визначенні масштабів, термінів і пріоритетів інноваційного розвитку. Водночас держава не тільки опосередковано бере участь у реалізації інвестиційних програм, але й сприяє активному їх фінансовому забезпеченню. Крім того, активне втручання держави спостерігається у наданні суттєвих пільг як підприємницьким структурам, так і вищим освітнім закладам, котрі самостійно виконують НДДКР (Японія). Держава бере участь в інвестиційному процесі як прямо через державний сектор економіки, так і побічно через свої інституції: органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, Національний банк, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет. Страте-

гія децентралізованого регулювання характеризується більш опосередкованою участю держави в інвестиційному розвитку окремих організацій та суб'єктів господарювання. Це означає менший ступінь централізації управління інвестиційними процесами з боку держави. Держава реалізує свою інвестиційну політику шляхом створення нововведень у державному секторі. З метою створення початкового попиту на нововведення державою виділяються відповідні ресурси. З метою впровадження цієї стратегії передбачаються податкові пільги та інші преференції щодо інвестиційної діяльності.

Стратегія децентралізованого регулювання передбачає перехід ініціативи до суб'єктів господарювання. У цьому разі держава використовує податкові та інші стимули для інвестиційного розвитку та створює сприятливі правові, інвестиційні, техніко-економічні умови для цієї діяльності. Найбільше розповсюдження стратегія отримала, зокрема, у США та Великобританії. Змішана стратегія розповсюджена у країнах із потужним державним сектором, щодо якого держава проводить активну інвестиційну політику, пряме та непряме регулювання, що стосується приватного сектора, домінує стратегія децентралізованого регулювання. Ця стратегія використовується у Франції та Швеції [10, с. 2].

В Україні спостерігаються окремі риси кожної з наведених стратегій, але в чистому вигляді не можна з певним ступенем достовірності стверджувати про домінування якої-небудь із наведених стратегій.

Згідно зі ч. 3 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність», державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється за допомогою таких адміністративно-правових засобів: подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництва; установлення державних норм та стандартів; застосування заходів щодо розвитку та захисту економічної конкуренції; роздержавлення і приватизації власності; визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами; політики ціноутворення; проведення державної експертизи інвестиційних програм та проектів будівництва; інших заходів.

Зазначимо, що державне регулювання умов інвестиційної діяльності – це одна з форм адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності, що полягає в підтримці інвестиційної діяльності з боку держави, що здійснюється шляхом прямої участі держави в інвестиційній діяльності та через створення сприятливих умов для її розвитку.

Контроль за здійсненням інвестиційної діяльності є третьою формою адміністративного правового регулювання інвестиційної діяльності. А. Михайлов, В. Діденко та Г. Ярецька процес контролю розділяють на три етапи: перший – розроблення стандартів та критеріїв; другий – порівняння досягнутих результатів з розробленими стандартами, що включає встановлення масштабів допустимих відхилень та винятків із загального правила, вимірювання результатів, передачу і поширення інформації, оцінку інформації про результати; третій – прийняття необхідних кори-

гуючих дій, що складається з трьох ліній поведінки (нічого не розпочинати, ліквідувати відхилення, переглянути стандарти) [11, с. 202].

Відповідно до п. 41.1. ст. 41 Податкового кодексу України, контролюючими органами є органи державної податкової служби та митні органи. Організація податкового контролю за кордоном здійснюється таким чином:

1) Адміністративна централізація як напрямок ефективності контролю. Існують тенденції жорсткої централізації (Німеччина, Швеція) та, навпаки, делегалізації (Канада, Італія). Сильна централізація існує саме у питанні збору декларацій і керування засобами платежу, примусового стягнення й контролю великих підприємств;

2) Політика програмування податкової перевірки. Зазвичай визначається політика податкової перевірки, яка на дворічний або трирічний період вказує загальні напрями, фіксує першорядні, кількісні й якісні цілі. Через федеральну організацію Німеччини політика контролю в цій країні визначена на рівні федеральних земель. Планування контролю залишається централізованим у країнах півдня (Італія, Іспанія), а також в Японії. Більш розосередженою вона є в країнах, які працюють із групами платників податків (США, Великобританія, Швеція, Нідерланди);

3) Здійснення контролю. Узагальнено контроль здійснюється структурами, що мають різні організаційні територіальні рівні (місцеві, департаментські або регіональні), наприклад, як у Франції. Їхня компетенція найчастіше визначається географічними критеріями й оборотом підприємств, які необхідно перевірити. У деяких країнах, як у Німеччині, Іспанії, Італії, Великобританії, існують національні або федеральні структури контролю. Інші країни, як-от Канада, Нідерланди, США, Ірландія, мають оперативні управління, організовані по групах платників податків у національному масштабі, але впроваджені на регіональному рівні [12].

Отже, контроль за здійсненням інвестиційної діяльності – це перевірка відповідності діяльності суб'єктів інвестиційної діяльності законам, підзаконним нормативно-правових актів, що здійснюється шляхом перевірки виконання обов'язків та правил спеціально уповноваженими органами.

**Висновки.** Адміністративно-правове регулювання інвестиційної діяльності – це процес впливу держави на суспільні відносини, що склались у галузі інвестування за допомогою юридичних норм, що здійснюється через три основних форми:

- управління державними інвестиціями;
- регулювання умов інвестиційної діяльності;
- контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Водночас законодавство України та міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, спрямовані на захист прав інвесторів, поряд із цим податкове та митне законодавство потребує вдосконалення з метою зменшення тиску на інвесторів та залучення більших інвестицій.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Адміністративне право України : [навч. пос.] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
2. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
3. Коренев А.П. Административное право России : учебник в 3-х частях / А.П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России. Изд-во «Шит», 1999. – Часть 1. – 1999. – 280 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право : ученик для ВУЗов / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 355 с.
5. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : [учебник] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
7. Медвідь Я.Ф. Державне управління інвестиційною діяльністю в Україні / Я.Ф. Медвідь, Я.І. Ніколаєва // Наукові праці МАУП. – 2011. – № 1 (28). – С. 107–112.
8. Чернуха М.М. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання інвестиційною діяльністю в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
9. Вовчак О.Д. Інвестування : [навч. посіб.] / О.Д. Вовчак ; заг. ред. О.Д. Вовчак. – Львів : Новий Світ–2000, 2008. – 544 с.
10. Денисенко М.П. Державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні / М.П. Денисенко, Т.Є. Денисенко // Вісник ЖДТУ. – 2010. – № 1 (51).
11. Михайлов А.П. Менеджмент : [навч. посіб.] / А.П. Михайлов, В.М. Діденко, Г.С. Ярецька. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 492 с.
12. Шевчук О.А. Організація податкового контролю: світовий досвід // Збірник наукових праць. – 2016. – Випуск 36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.irbis-nbuv.gov.ua](http://www.irbis-nbuv.gov.ua).