

УДК 342.9(477)

Р.В. АФАНАСІЄВ, канд. юрид. наук, доц.,
ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Ключові слова: інвестиційна діяльність, інвестиційний клімат, інвестиційна політика, адміністративне право, адміністративні управлінські правовідносини, адміністративні публічно-сервісні правовідносини, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові засоби

Україна, як і будь-яка інша країна світу, потребує широкого залучення інвестицій. Внутрішнє і зовнішнє інвестування створює підґрунтя для розвитку економіки держави, є проявом соціально-економічного компромісу між державною і приватним капіталом. У сучасних умовах лібералізації економічної сфери в Україні, проголошення свободи та рівності усіх форм власності, приватизації значної кількості державних об'єктів, роль держави в інвестиційних правовідносинах не зменшується, проте вона має стати виразником публічних потреб і захисником приватних прав та інтересів. З іншого боку надмірне публічне втручання в сферу приватного інвестування може стати фактором стримування потоку інвестицій. Отож, особливість державно-правового впливу на вільні економічні відносини в країні має зводитися до пошуку компромісу між необхідністю реалізації функцій держави і недопущенням свавільного втручання в приватний сектор економіки. На цей час через недостатній стан розвитку профільного законодавства і недоліки механізму адміністративно-правового впливу на інвестиційні правовідносини, органи державної влади не завжди ефективно реалізують функції держави в зазначеній сфері, а засоби, якими вони оперують, часто не є адекватними

поставленій меті і умовам їхнього застосування. Тож, нагальним завданням науки адміністративного права є удосконалення механізму адміністративно-правового впливу на економічні правовідносини, в тому числі й з метою забезпечення інвестиційної діяльності.

Окрім аспекти адміністративно-правового забезпечення інвестиційної діяльності аналізували такі науковці, як Л.М. Борщ, О.М. Вінник, О.М. Мельник, В.П. Нагребельний, Б.І. Пугинський, Л.А. Савченко, І.А. Федоренко, В.Д. Чернадчук, О. Шаров та інші. Однак системний аналіз проблематики адміністративно-правового забезпечення інвестиційної діяльності в науковій літературі відсутній. Звідси, метою дослідження є аналіз особливостей адміністративно-правового забезпечення інвестиційної діяльності в Україні. Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання: визначити стан забезпечення інвестиційної діяльності в Україні в сучасних умовах, з'ясувати роль держави в створенні реальних умов для інвестування та реалізації стану захищеності інвесторів і інвестицій від впливу об'єктивних і суб'єктивних негативних чинників в процесі здійснення інвестиційної діяльності, розкрити сутність, правову природу адміністративно-правового забезпечення інвестиційної діяльності, а також засоби його реалізації.

Активізація інвестиційної діяльності на території України, як національної, так і іноземної, є визначальним фактором економічного розвитку держави. В сучасних умовах інвестування в Україні характеризується змінами періодів поживлення та занепаду. На цей процес впливає сукупність політичних, соціально-економічних, фінансових, соціально-культурних, організаційно-правових, географічних та інших факторів, які визначають привабливість України для інвестора і в правовій літературі узагальнюються терміном «інвестиційний клімат».

У квітні 2012 року компанією Research & Branding Group за ініціативою ДПС України було проведено дослідження серед керівників американських, європейських і українських компаній-інвесторів відносно оцінки якості

інвестиційного клімату і рівня інвестиційної активності в Україні. Збір інформації проводиться методом анкетування. Обсяг вибіркової сукупності склав 290 керівників компаній-інвесторів. Отже, на думку керівників підприємств-інвесторів, для того, щоб компанії активно інвестували в Україну, необхідно продовжити боротьбу з корупцією, поліпшити податкову систему, реформувати судову систему. Удосконалення державних гарантій інвестиційної діяльності і її всебічне державне забезпечення відіграють значну роль у формуванні «сприятливого інвестиційного клімату» [1].

Проте, останній фактор не має призводити до надмірного публічного втручання, оскільки, непродумане адміністрування, зокрема, складна регуляторна система, тиск з боку контролюючих і дозвільних органів неминуче створює бар'єри для ефективної інвестиційної діяльності.

Отже, тенденції позитивного розвитку, не дивлячись на значні намагання держави, ще не набули сталого характеру. Тому сьогодні особливо важливою є необхідність вдосконалення державної інвестиційної політики, спрямованої на активізацію інвестиційної діяльності, оскільки держава виступає головним координатором інвестиційної діяльності в країні та прискорення економічного зростання. Державна інвестиційна політика, поряд з метою, завданнями та пріоритетами діяльності держави в інвестиційній сфері, визначає також адміністративно-правові засоби, які мають забезпечити інвестиційну діяльність, а отже зумовити втілення цієї політики в життя. Останній елемент є виразом прямого державного впливу на інвестиційні правовідносини.

Інвестиційна політика держави – це комплекс правових, економічних та адміністративних заходів держави, спрямованих на поширення та активізацію інвестиційних процесів. Аналіз світової практики інвестиційних процесів дає можливість виділити два типи державної інвестиційної політики: пасивну та активну. Пасивна державна інвестиційна політика полягає в тому, що держава застосовує методи переважно правового та економічного характеру, обмежуючи безпосереднє адмініс-

тративне втручання в інвестиційні процеси, зводячи його до мінімуму. Активна ж інвестиційна політика, навпроти, пов'язана з широким застосуванням державою комплексу адміністративних засобів впливу, при цьому часто сама держава стає інвестором.

Процес реформування, який в сучасних умовах відбувається в різноманітних сферах суспільного життя в Україні, значною мірою впливає на лібералізацію економічних відносин і ролі та завдання в них держави. За нових умов зміни пріоритетів і поглядів, значення держави в інвестиційних відносинах не зменшується, проте вона має стати захисником прав і законних інтересів кожного суб'єкта, а також суспільства в цілому. Однак суспільно-правові зміни в Україні поряд із позитивними тенденціями супроводжуються проявами правового нігілізму, корупції, бюрократії тощо. Тож, за таких обставин, інвестиційна сфера потребує підвищеної уваги з боку владних інституцій. Тому посилення функціональної діяльності держави по забезпеченню та регулюванню інвестиційної діяльності на сучасному етапі супроводжується пошуком ефективних адміністративно-правових засобів, підвищенням ролі правового регулювання інвестиційної діяльності, охорони і захисту інвестицій і прав інвесторів. У сучасних умовах держава Україна має здійснювати активну інвестиційну політику, як запоруку покращення інвестиційного клімату. Мова йде про активне застосування державою таких адміністративно-правових засобів, які б дозволили ефективно упорядкувати інвестиційну діяльність держави, створити публічні умови сприяння іншим (приватним) суб'єктам у здійсненні інвестиційної діяльності, відповідно до вимог законодавства і національних публічних інтересів, а також охороняти і захищати інвестиції і права інвесторів. Параметри здійснення активної державної інвестиційної політики нормативно визначені в Законах України «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Про захист іноземних інвестицій в Україні», «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, ство-

рених з використанням майна та коштів вітчизняного походження», «Про інноваційну діяльність», «Про державно-приватне партнерство», «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна», в Указі Президента України від 10.04.2006 р. № 300 «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності», в Постановах Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 р. № 389 «Про затвердження програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні», від 07.08.1996 р. № 928 «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій», від 30.01.1997 р. № 112 «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації договорів (контрактів) про спільну інвестиційну діяльність за участю іноземного інвестора» тощо.

Задля практичної реалізації державної інвестиційної політики, поряд із такими органами державної влади, як Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Державна податкова служба України, створено спеціальні державні органи: Державне агентство екологічних інвестицій України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України.

В чинному українському законодавстві склалася система правових норм, що регулюють інвестиційні правовідносини. Поряд із господарським правом, яке є визначальним у правовому регулюванні інвестиційної діяльності, в сучасних умовах такі відносини опосередковуються також нормами інших галузей права.

В юридичній літературі триває дискусія, нормами якого права має регулюватися інвестиційна діяльність. Деякі автори пропонують, щоб ці відносини регулювалися виключно законами приватного права. Уявляється, що повна абсолютизація приватного чи господарсько-правового регулювання інвестиційних правовідносин не враховує їхнього публічного аспекту, а тому є не цілком виправданою. З огляду на це, виявляється слушною для українських реалій та обґрунтованою точка зору про те, що в сучасних умовах інвестиційні правовідносини доцільно врегульовувати як

нормами приватного, так і нормами публічного права. Уявляється, що поряд із цивільно-господарським регулюванням цих відносин, з міркувань упорядкованості, обстоювання національних публічних інтересів, необхідності системної охорони і захисту інвестицій та прав інвесторів, утвердження гарантій повернення іноземних інвестицій, виправдовується широке залучення адміністративно-правових засобів забезпечення і регулювання інвестиційної діяльності. Тож інвестиційна діяльність має чітко виражені адміністративно-правові аспекти.

В цьому сенсі доречним буде всі норми права, що регулюють інвестиційну діяльність розподілити на три групи. До першої групи норм можна віднести конституційні, господарські, цивільні, земельні, природоресурсні, фінансові та адміністративно-правові норми щодо підстав та порядку початку і завершення інвестиційної діяльності. До другої – господарські, цивільні, земельні, природоресурсні, фінансові та адміністративно-правові норми щодо визначення правомочностей інвестора та інших учасників інвестиційної діяльності. До третьої групи варто віднести господарські, цивільні, земельні, природоресурсні, екологічні, фінансові, адміністративні та кримінальні норми щодо захисту інвестицій і прав інвестора. Наведене свідчить, що сукупність норм, якими регулюється інвестиційна діяльність складає комплексний міжгалузевий інститут в його об'єктивному розумінні. Зокрема, в такому правовому регулюванні, серед інших, норми адміністративного права охоплюють значну сферу інвестиційних правовідносин.

Аналізуючи адміністративні правовідносини, що складаються з приводу здійснення і забезпечення інвестиційної діяльності, за загальним уявленням, можна виділити дві взаємопов'язані групи таких відносин: управлінські та неуправлінські адміністративні правовідносини.

Управлінські, або традиційні «вертикальні» адміністративні правовідносини складаються з приводу здійснення інвестиційної діяльності державою (територіальною громадою) в особі органів державної влади (органів місцевого самоврядування) та в процесі здійснення і по-

ряд з ним – забезпечення цієї діяльності (управління державними інвестиціями). В сучасних умовах держава має брати на себе фінансування більшої частини фундаментальних (неприбуткових) наукових досліджень і науково-технічних розробок, фінансування венчурних підприємств, фінансування об'єктів виробничої інфраструктури (транспорт і транспортне господарство, лінії електропередач, засоби передавання та опрацювання інформації тощо), фінансування соціальної сфери (будівництво та обслуговування об'єктів охорони здоров'я, освіти, культури та інше). Ці відносини за правовою природою є субординаційними, побудованими за односторонньою схемою підпорядкування.

Проте, не менш значна група відносин не включається до управлінських і складає неуправлінські адміністративні правовідносини. В.Б. Авер'янов пропонував визначати такі відносини як публічно-сервісні, тобто відносини, спрямовані на «обслуговування» інтересів громадян та інших приватних осіб [2, с.7–10; 3, с.57–70]. Прикладом таких відносин є відносини, що складаються з приводу забезпечення органами державної влади реалізації прав приватних суб'єктів на здійснення інвестиційної діяльності, а також дієвого захисту державою приватних інтересів кожного інвестора та вкладених інвестицій. В цих відносинах акцентується увага на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами. Тому, за своєю суттю такі публічно-сервісні правовідносини будуються не за односторонньою схемою «влада-підпорядкування», а за двосторонньою схемою «взаємного права вимоги», що належить обом сторонам правовідношення, тобто кожна сторона серед своїх суб'єктивних прав наділена правом вимагати від іншої сторони її належної, передбаченої законодавством поведінки [3, с.57–70].

В сучасних умовах дослідники відзначають недостатню дієздатність механізмів адміністративного забезпечення ринкових прав і свобод інвесторів, а також низький рівень захисту інвестицій. Значним є відставання за цими показниками України від «країн-еталонів» ОЕСР, з розвиненим інвестиційним

законодавством та менеджментом. Зокрема, найбільше відставання спостерігається за критерієм доступу до інформації та її розкриття, що підвищує ймовірність придбання ризикованих інвестиційних пакетів внаслідок складності вивчення потенційних партнерів та загроз втрати управління інвестиціями. Тож, попри наявність важливих передумов, зокрема макроекономічної стабільності, значного прориву у лібералізації підприємницької діяльності, лібералізації зовнішньої торгівлі, міжнародного руху капіталу та оздоровленні фінансового сектору, в Україні зберігаються такі системні загрози для інвесторів як: політична нестабільність, нестабільне й непередбачуване правове поле, високий рівень корупції, тінізація економіки, вади системи державного правочинства. Останній фактор широко проявляється у сферах захисту прав власників та характеризується тенденціями до загрозливого поширення «рейдерства». Негативну роль відіграє пасивність держави у забезпеченні прав інвесторів та гарантуванні недоторканості власності, зокрема, через моніторинг та контроль зазначеної сфери. За рейтингом захищеності прав власності, складеним Property Rights Alliance, Україна серед 70 найбільших країн світу посіла 58 місце і поступається всім країнам Центрально-Східної Європи, зокрема, за такими критеріями, як незалежність судів, довіра населення до судів, корупція, захист власності та прав інтелектуальної власності, авторських прав тощо. Недосконалість судової системи України де-факто використовується окремими бізнесменами як додаткова конкурентна перевага, що призводить до зниження рівня конкуренції та перенесення її у позаекономічну сферу [4].

З огляду на це існує нагальна проблема в удосконаленні та активізації запровадження адміністративно-правових механізмів забезпечення інвестиційної діяльності в Україні.

Адміністративно-правовий механізм забезпечення інвестиційної діяльності включає сукупність адміністративно-правових засобів і зорієнтований в функціональному аспекті на виконання функцій та дій уповноважених державних органів по регулюванню і забезпе-

ченню інвестування в Україні. Така діяльність являє собою здійснюваний всією системою адміністративно-правових засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку.

В загальному розумінні, забезпечувати означає гарантувати щось, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, охороняти, захищати що-небудь [5, с.281]. Тобто, діяльність з приводу забезпечення інвестиційної діяльності полягає в застосуванні спеціальних засобів, спрямованих на упорядкування, додаткове стимулювання належної, що відповідає вимогам законодавства і національним публічним інтересам, поведінки суб'єктів інвестиційної діяльності, а також охорони і захисту прав інвесторів. Призначенням такого гарантування інвестиційної діяльності є впровадження реальних умов її здійснення, а також реалізація стану захищеності інвесторів і інвестицій від впливу об'єктивних і суб'єктивних негативних чинників в процесі здійснення інвестиційної діяльності. В сучасних умовах саме держава бере на себе певні зобов'язання упорядкування, створення сприятливих умов та безпосереднього здійснення механізму регулювання і імперативного забезпечення інвестиційної діяльності. Відтак, кожен інвестор, учасники інвестиційних відносин та інші зацікавлені особи мають право вимагати створення і впровадження дієвої системи забезпечення інвестиційної діяльності.

Тож процес адміністративно-правового забезпечення інвестиційної діяльності включає такі основні напрямки діяльності держави, як адміністративно-правове упорядкування публічного інвестування, створення публічних умов сприяння іншим (приватним) суб'єктам у належному, відповідному до вимог законодавства і національних публічних інтересів, здійсненні інвестиційної діяльності, а також охорона і захист прав інвесторів, в тому числі на інвестиції. Саме ці напрямки впливу є визначальними при виборі та систематизації адміністративно-правових засобів забезпечення інвестиційної діяльності.

Забезпечення інвестиційної діяльності може здійснюватися різного роду засобами: економічними, фінансовими, технічними, технологічними, інформаційними, соціальними, ідеологічними, психологічними та іншими, в тому числі правовими. В сукупності правових засобів забезпечення інвестиційної діяльності здійснюється, наприклад, за допомогою господарсько-правових, кримінально-правових засобів. Адміністративно-правові засоби серед названих правових засобів впливу займають чільне місце.

Адміністративно-правові засоби забезпечення інвестиційної діяльності являють собою комплекс закріплених в законодавстві адміністративно-правових ресурсів регулятивного, контрольного, гарантувального характеру, що застосовуються в юрисдикційній діяльності уповноваженими органами державної влади і місцевого самоврядування в напрямках упорядкування інвестиційної діяльності, охорони та захисту прав інвесторів. За їх допомогою задовольняються публічні і приватні інтереси суб'єктів інвестиційних відносин, суспільства і держави, а саме: упорядковуються відносини, створюються надійні умови як для публічного інвестування, так і публічні умови сприяння іншим (приватним) суб'єктам у належному, відповідному до вимог законодавства та національних публічних інтересів, здійсненні інвестиційної діяльності, а також охороняються і захищаються права інвесторів, в тому числі на інвестиції.

Питання визначення конкретних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких можуть досягатися цілі правового впливу, є визначальним при з'ясуванні його ефективності, оскільки доречно обрані і перевірені на практиці засоби – фактор високої продуктивності права. Тому проблема правових засобів, їх своєчасного і якісного удосконалення, адекватного, відповідного до мети, визначення і застосування, представляє великий інтерес подальших наукових досліджень.

Інвестиційна діяльність, як і будь-яка інша сфера відносин, що представляє публічний інтерес, і де держава бере на себе публічно-сервісні зобов'язання, забезпечується публіч-

ними імперативними інструментами з боку держави. Діяльність з приводу забезпечення інвестиційної діяльності полягає в застосуванні державною спеціальних адміністративно-правових засобів, спрямованих на упорядкування, додаткове стимулювання належної, що відповідає вимогам законодавства і національним публічним інтересам, поведінки суб'єктів інвестиційної діяльності, а також охорони і захисту прав інвесторів. Призначенням такого гарантування інвестиційної діяльності є впровадження реальних умов її здійснення, а також реалізація стану захищеності інвесторів і інвестицій від впливу об'єктивних і суб'єктивних негативних чинників в процесі здійснення інвестиційної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Якість інвестиційного клімату і рівень

інвестиційної активності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rb.com.ua/ukr/marketing/research/8433>.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004–2005. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.

3. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57–70.

4. Перешкоди для інвестицій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.com.ua/ua/investment-paper>.

5. Великий тлумачний словник сучасної Української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь, ВТФ «Перун», 2001. – 1179 с.

Афанасієв Р. В. Особливості адміністративно-правового забезпечення інвестиційної діяльності в Україні / Р. В. Афанасієв // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 36–41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12arvdu.pdf>

Визначено стан забезпечення інвестиційної діяльності в Україні в сучасних умовах, з'ясовано роль держави в створенні реальних умов для інвестування та реалізації стану захищеності інвесторів і інвестицій від впливу об'єктивних і суб'єктивних негативних чинників в процесі здійснення інвестиційної діяльності. Розкрито сутність, правову природу адміністративно-правового забезпечення інвестиційної діяльності, а також засоби його реалізації.

Афанасиев Р.В. Особенности административно-правового обеспечения инвестиционной деятельности в Украине

Определено состояние обеспечения инвестиционной деятельности в Украине в современных условиях, выяснена роль государства в создании реальных условий для инвестирования и реализации состояния защищенности инвесторов и инвестиций от воздействия объективных и субъективных негативных факторов в процессе осуществления инвестиционной деятельности. Раскрыта сущность, правовая природа административно-правового обеспечения инвестиционной деятельности, а также средства его реализации.

Afanasiev R.V. Singularities of is Administrative-Legal Support of an Investment Activity in Ukraine

Defined state support of investment activity in Ukraine in today, the state role in making of in-situ conditions for investment and implementation of a status of hardening of investors and investments from action of objective and subjective negative factors in the course of investment activity implementation is clarified. The essence, the legal nature of is administrative-legal provision of an investment activity, and also a means of its implementation is uncovered.