



АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

СВІТЛИЧНА Юлія Олександрівна - кандидат наук з державного управління,
Харківська обласна державна адміністрація

УДК 347.73(477)

Стаття посвячена установлення сутності і состояния нормативного обеспечения реализации инвестиционной региональной политики. Выделены и проанализированы группы нормативно-правовых актов, регламентирующих реализацию последней в Украине. Предложен ряд действенных шагов, направленных на обеспечение эффективного административно-правового регулирования реализации инвестиционной региональной политики, создание условий для интеграции экономики Украины в европейское экономическое пространство и повышение её эффективности и надежности, предоставления регионам автономии по инвестиционной деятельности.

Ключевые слова: *инвестиционная региональная политика, инвестиции, правовые основы, правовое регулирование.*

Постановка проблеми

Сучасний стан політико-правових умов становлення Української держави, як європейської, вимагає перегляду багатьох інституціональних та функціональних підходів, що призвели до подання виробництва, зниження рівня конкуренції продукції на європейських ринках, до необхідності повністю міняти виробничі комплекси певних регіонів, що як слідство, призвело до економічної кризи. На думку О. В. Швердиної, ефективним засобом вирішення цих завдань є залучення іноземних інвестицій. Разом з тим, необхідно відразу акцентувати увагу, що залучення капіталу з-за кордону не повинно перетворюватись в колонізацію та повсякчасний роз-

продаж національних економічних активів, а навпаки – реально працювати на підвищення фінансово-економічних потужностей держави, чому покликане сприяти ефективне правове регулювання іноземного інвестування [1, с. 11]. Про необхідність залучення інвестицій, наголошено також в Указі Президента України Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [2]. Дорожня карта реалізації зазначеної Стратегії передбачає проведення 62 реформ, серед яких особливе місце займає – Програма залучення інвестицій. Також, наголошується про необхідність проведення реформи дерегуляції та розвитку підприємництва, основою якої є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій тощо. При цьому для підтримки інвестиційної активності та захисту прав інвесторів потрібно забезпечити ефективний захист права приватної власності, у тому числі судовими органами, гармонізувати із законодавством Європейського Союзу положення законодавства України щодо захисту прав національних та іноземних інвесторів та кредиторів, захисту економічної конкуренції, запровадити стимулюючі механізми інвестиційної діяльності, виходячи із найкращої світової практики [2]. Всі перераховані чинники обумовлюють необхідність проведення дослідження сучасного стану адміністративно-правових засад реалізації інвестиційної політики в регіоні.

Наголосимо, що питання залучення інвестицій, саме в регіони – є на сьогодні вельми

актуальним, оскільки роль регіонів в сучасному державотворенні має вагоме значення. Згідно аналітичної довідки щодо залучення прямих іноземних інвестицій в економіку Харківської області за 2015-2016 роки, в економіку регіону іноземними інвесторами було вкладено 147,8 млн. доларів США, прямих інвестицій (акціонерного капіталу) проти 15,7 млн. доларів у 2015 році (збільшення у 9,4 рази). Але така ситуація скоріше виняток, а ніж правило. Тому постає необхідність дослідження існуючої нормативно-правової бази, яка регламентує зазначені питання з метою кореляції та удосконалення останньої із врахуванням потреб регіонів.

Стан дослідження

На важливість цієї проблематики було звернуто увагу провідних фахівців у галузі економіки, господарського права, адміністративного та інших галузей права: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, Д. В. Кравцова, М. П. Кучерявенка, А. О. Селіванова, Л. А. Савченко, П. С. Пацурківського, Ю. А. Ровинського, І. М. Пахомова, О. І. Харитонові, О. В. Шервєрдіної та ін.

В той же час, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань з реалізації інвестиційної регіональної політики в Україні досліджувалися фрагментарно і потребують комплексної роботи, напрацювання концептуального підходу до вдосконалення нормативного забезпечення реалізації останньої в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу

Спочатку проаналізуємо теоретичні напрацювання щодо сутності категорій «правові засади» та «правове регулювання». Оскільки зміст останніх надасть нам можливість сформулювати авторській підхід до визначення адміністративно-правових засад інвестиційної регіональної політики.

Слід зазначити, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, через систему яких і забезпечується розвиток цих відносин у межах і напрямках, визначених нормами права [3, с. 152]. О. Ф. Скаун виді-

ляє такі ознаки правового регулювання: 1) є різновидом соціального регулювання; 2) за його допомогою відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки; 3) має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами; 4) має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права; 5) здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність; 6) гарантує доведення норм права до їх виконання [4, с. 529-530]. У зв'язку із зазначеним, можна констатувати, що в загальному вигляді вищенаведені визначення характеризують «правове регулювання» через впорядковуючий вплив на суспільні відносини за допомогою права.

Як слушно зазначає С. С. Алексєєв, правовому регулюванню, на відміну від загального духовного ідеологічного впливу права, властиво те, що воно завжди здійснюється за допомогою особливого, властивого тільки праву механізму, покликаного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми. У цьому, власне, і полягає соціальний сенс існування права як нормативного інституційного утворення [5, с. 145-146].

Наголосимо, що формування та реалізація інвестиційної політики в регіоні здійснюється державними інституціями, які відповідно для цього наділяються певними публічно-владними повноваженнями, що концентруються в понятті «компетенція». А діяльність відповідних суб'єктів щодо реалізації інвестиційної політики повинна забезпечуватися за допомогою певного механізму адміністративно-правового регулювання.

З цього приводу Т. О. Коломєць визначає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. 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 механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм. Функціональними складовими частинами механізму адміністративно-правового регулювання є ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, проте не є обов'язковими його елементами [6, с. 32-33].

Враховуючи викладене, під механізмом адміністративно-правового регулювання слід розуміти систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок.

Сфери і межі правового регулювання вказують на ту область соціального простору, на яку розповсюджується нормативно-організуюча дія права. Правильне визначення сфери і меж правового регулювання сприяє ефективному використанню юридичного інструментарію поза сферами, де діють інші соціальні регулятори [7, с. 10]. При встановленні сфери правового регулювання слід виходити не стільки з класифікації суспільних відносин (економічні, політичні та ін.), скільки з матерії самого права як нормативного регулятора, цілеспрямованість якого – свобода і порядок у суспільстві [8, с. 279].

У зв'язку із зазначеним можна говорити, що відбувається зміна підходів до праворозуміння, яка має місце за сучасних умов, і дозволяє, дещо під іншим кутом подивитися на питання правового регулювання реалізації інвестиційної політики в регіоні.

Підсумовуючи вищенаведене, спробуємо систематизувати існуючі напрацювання та виокремити коло нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію інвестиційної політики в регіоні, що в подальшому надасть нам можливість сформулювати авторське визначення адміністративно-правових засад реалізації останньої.

Отже, шляхом систематизації всього нормативного матеріалу у сфері реалізації інвестиційної політики в регіоні можна виокремити наступні групи:

– стратегічні документи розвитку інвестиційної політики в цілому та в регіонах зокрема (доктрини, програми, концепції) (насам-

перед, Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020»; Концепція Державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу на період до 2020 року; Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні; Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 року; Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки та ряд інших);

– законодавчі акти про інвестиції та інвестиційну діяльність. Потребує уваги Закон України «Про засади державної регіональної політики», оскільки останній визначає принципи, пріоритети завдання державної регіональної політики в цілому та у сфері інвестиційної діяльності зокрема. Він визначає інструменти державної регіональної політики серед яких особливе місце займають інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів, а до повноважень районних, міських, селищних, сільських рад у сфері державної регіональної політики належить розробка останніх. Зауважимо, що норми цього Закону кореспондуються із законодавчими актами, які безпосередньо визначають інвестиційну політику держави.

Отже, до останніх слід віднести наступні Закони України: «Про режим іноземного інвестування»; «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження»; «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»; «Про інвестиційну діяльність»; «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні»; «Про публічні закупівлі»; «Про державно-приватне партнерство», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про індустріальні парки», «Про інноваційну діяльність», «Про інститути спільного інвестування» та багато інших. Зазначені нормативно-правові акти, визначають засади, принципи та інструменти формування та реалізації інвестиційної діяльності;

– міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом (Угода про Асоціацію між Україною

та ЄС, яка була підписана 21.03.2014, а згодом, 27.06.2014 у Вільнюсі була підписана економічна частина Угоди, основу якої складає режим всеосяжної зони вільної торгівлі; Фінансова угода (Проект «Основний кредит для аграрної галузі – Україна») між Україною та Європейським інвестиційним банком; Угода між Україною та Японією про сприяння та захист інвестицій; Фінансова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком; Угода (у формі обміну листами) між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо приєднання до декларації про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства, відповідальних рекомендація та процедурних Рішень ради Організації економічного співробітництва та розвитку. Звернемо увагу, на той факт, що міжнародні угоди можна поділити на: загальнодержавні та регіональні. Так, до загальнодержавних можна віднести договори, які укладаються між державними інституціями декількох країн (Вашингтонська Конвенція про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами 1965 року.) До регіональних міжнародних угод, які імplementовані в національне українське законодавство можна віднести угоди на співробітництво між містами України та іншими державами з питань інвестиційної діяльності;

– укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України щодо формування та реалізації інвестиційної політики в регіоні, інших органів центральної виконавчої влади; накази і розпорядження регіональних органів виконавчої влади, прийнятих у межах їхньої компетенції. Так, серед постанов Кабінету Міністрів України слід виокремити наступні: «Про утворення Офісу із залучення та підтримки інвестицій», «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування спільних з Європейським інвестиційним банком проектів», «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань інвестицій; порядок відбору державних інвестиційних проектів», «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій», Деякі пи-

тання організації здійснення державно-приватного партнерства. Заслужують на увагу Укази Президента України: «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності», «Про заходи щодо підвищення інвестиційного клімату в Україні», «Про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії». Що ж стосується нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, то найбільш цікавими, на нашу думку, є накази про затвердження «Інвестиційного паспорту певного регіону». Інвестиційний паспорт регіону містить інформацію про конкурентні переваги, інвестиційні можливості регіону, а також спрямований на розкриття і реалізацію його інвестиційного потенціалу.

– адміністративні договори у сфері інвестиційної політики в регіоні. Як приклад, таких адміністративних договорів в сфері інвестиційної діяльності можна навести: Проект «Розвиток малого та середнього підприємства міст Рівного та Любліна» – підготовлений управлінням з питань стратегічного розвитку та інвестицій, поданий від імені виконавчого комітету Рівненської міської ради, у партнерстві з Урядом міста Любліну [9]. Додаткові механізми захисту інвестицій закріплені у двосторонніх договорах про сприяння і взаємний захист інвестицій, які Україна уклала з більш ніж 70 країнами світу (з країнами Східної та Західної Європи (Угорщина, Польща, Австрія, Франція, Німеччина, Швеція) та інших регіонів (Аргентина, Канада, Ізраїль, Туреччина, Китай).

– акти органів місцевого самоврядування у сфері інвестиційної політики регіону. Відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» останні забезпечують створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі із залученням іноземних інвестицій; сприяють здійсненню інвестиційної діяльності на відповідних територіях, створенню на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць; здійснюють в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності тощо. З цією метою органи місцевого самоврядування прийма-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена з'ясування сутності та стану нормативного забезпечення реалізації інвестиційної регіональної політики. Виокремлено та проаналізовано групи нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію останньої в Україні. Запропоновано ряд дієвих кроків, які спрямовані на забезпечення дієвого адміністративно-правового регулювання реалізації інвестиційної регіональної політики, створення умов для інтеграції економіки України в європейський економічний простір та підвищення її ефективності та надійності, надання регіонам автономії щодо інвестиційної діяльності.

Ключові слова: інвестиційна регіональна політика, інвестиції, правові засади, правове регулювання.

ють рішення, які затверджуються на засіданнях обласних, місцевих та районних радах. Як приклад, можна навести рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про порядок проведення інвестиційних конкурсів для нового будівництва, реконструкції, реставрації, технічного переоснащення об'єктів житлового та нежитлового призначення, їх комплексів, інженерно-транспортної інфраструктури міста Києва» [10].

Висновки

У зв'язку із викладеним, можна зробити висновок, що адміністративно-правовою основою реалізації інвестиційної політики в регіоні є систематизована сукупність нормативного масиву різної юридичної сили, що регулюють публічно-правові відносини щодо формування та реалізації інвестиційної політики регіону, яка спрямована на забезпечення залучення та ефективного розміщення інвестицій і як наслідок, підвищення стандартів життя. Отже, формування й впровадження інвестиційної політики в регіоні являє собою комплексне багаторівневе завдання, яке вимагає окремого відпрацювання й постійної адаптації нормативно-правового масиву до умов функціонування соціально-економічної системи регіону, що постійно змінюється, та потребує подальших досліджень у цьому напрямку.

SUMMARY

The article is devoted to clarifying the nature and state regulatory support implementation of regional policy investment. Isolate and analyze groups of regulations governing the implementation of the latter in Ukraine. A number of practical steps aimed at ensuring effective administrative and legal regulation of investment implementation of regional policy, creating conditions for the integration of Ukraine into the European Economic Area and enhance its efficiency and reliability, giving autonomy to regions on investment.

Key words: investment, regional policy, investment, legal basis, regulation and so on.

Література

1. Швердина О.В. Інвестиційна політика України як об'єкт державної економічної політики / О. В. Швердина // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр. – Випуск 4(12). – С. 111-117.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
3. Шестопалова Л. М. Теорія держави і права : навч. посіб. / Л. М. Шестопалова. – К. : Прецедент, 2006. – 197 с.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
5. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Издательство БЕК, 1994. – 224 с.
6. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Погребной И. М. Теория права : учебное пособие / И. М. Погребной. – 3-е изд., испр. и доп. – Х. : Основа, 2003. – 128 с.
8. Скакун О.Ф. Теория держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник [вид 2-е, перероб. і доп.] / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
9. Проектна діяльність (Співпраця з м.Люблін) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/international_project_lublin_2014.doc.
10. Про затвердження Положення про проведення інвестиційних конкурсів у місті Києві : рішення Київської міської ради від 06.03.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kievcity.gov.ua/news/21721.html>.