

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

© Бліхар М. М., 2014

Розглянуто адміністративно-правові методи регулювання інвестиційної діяльності. Проаналізовано досвід адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні. Особливу увагу приділено формам адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення механізму державного регулювання інвестиційних процесів.

**Ключові слова:** інвестиційна діяльність, інвестиційні правовідносини, адміністративно-правові методи та форми регулювання, механізм державного регулювання.

М. М. Бліхар

## **МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ**

Рассмотрены административно-правовые методы регулирования инвестиционной деятельности. Проанализирован опыт административно-правового регулирования инвестиционной деятельности в Украине. Особое внимание уделено формам административно-правового регулирования инвестиционной деятельности. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования механизма государственного регулирования инвестиционных процессов.

**Ключевые слова:** инвестиционная деятельность, инвестиционные правоотношения, административно-правовые методы и формы регулирования, механизм государственного регулирования.

М. М. Blihar

## **METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITY IN UKRAINE**

Considered administrative and legal methods of regulating investment activities. Special attention is given to forms of state regulation of investment activity. The experience of administrative and legal regulation of investment activity in Ukraine. The necessity of further improvement of state regulation of investment processes.

**Key words:** investment, investment legal, administrative and legal methods and forms of regulation, the mechanism of state regulation.

**Постановка проблеми.** Під адміністративно-правовими методами державної діяльності в теорії права розуміють організаційно-правові види реалізації владних повноважень органами держави, органами місцевого самоврядування, посадовими особами, пов'язані з виконанням державної роботи (вирішенням юридичних справ) у порядку, передбаченому процесуальними нормами, і настанням юридично значущих результатів.

**Мета статті** – дослідження адміністративно-правових методів регулювання, які впливають на інвестиційну діяльність та шляхи їх удосконалення для активізації інвестиційної діяльності.

**Стан дослідження.** Теоретичним та практичним питанням державного регулювання інвестиційної діяльності присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних учених, а саме: Л. Абалкіна, І. Бланка, О. Вінник, О. Геїця, Л. Гітмана, М. Денисенка, Н. Орлової, А. Пересади, О. Поважного та інших. Водночас залишаються недостатньо розробленими теоретичні і практичні питання розробки методів адміністративно-правового регулювання інвестиційних процесів, що відповідають вимогам побудови сучасного конкурентоспроможного суспільства.

**Виклад основних положень.** Форми державного управління можуть бути і правовими, і неправовими. Неправові форми державного управління поділяються на організаційно-технічні дії (розробка програм, проведення нарад, контроль, роз'яснення тих чи інших заходів) та матеріально-технічні дії (робота з інформацією, проведення досліджень, розробок, підготовка до видань і видання актів, ведення діловодства, складання довідок). Правові форми державного управління можуть безпосередньо виражатися у виданні правових актів управління (нормативного або індивідуального характеру); в укладенні адміністративних договорів та інших діях, що тягнуть юридичні наслідки (дозволи на вчинення певних дій, державна реєстрація тощо) [1, с. 67–68]. Право установлює нормативну базу, визначає становище суб'єкта інвестиційної діяльності, встановлює юридичну відповідальність, визначає ту чи іншу сферу застосування інвестиційної діяльності використання інвестиційної діяльності та контролює відносини між учасниками, зокрема і з державою [2, с. 23].

За змістом правові форми державного управління поділяються на правотворчу (правовстановлювальну) та правозастосовну. Якщо перша полягає у виданні правових актів управління, то змістом другої є дії суб'єктів управління з підведення юридично значущого факту під відповідну норму з метою прийняття індивідуального акта, тобто вирішення на основі норм права конкретних управлінських справ. За цільовою спрямованістю правові форми управлінської діяльності поділяються на внутрішні та зовнішні. Внутрішні застосовуються для вирішення організаційно-штатних питань, ведення діловодства тощо. Зовнішні – з метою забезпечення виконання покладених на орган завдань і функцій, що становлять зміст управлінської діяльності [1, с. 86].

Предметом адміністративного права є широке коло управлінських відносин (і зовнішніх, і внутрішніх), які виникають у сфері реалізації функцій і повноважень органів публічної, насамперед виконавчої, влади і здійснення ними заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності [3, с. 11].

Враховуючи означене, у цьому дослідженні під методами адміністративного правового регулювання інвестиційної діяльності ми розумітимемо зовнішнє вираження управлінських відносин органів виконавчої влади, що здійснюється ними відносно осіб, які вкладають майнові та інтелектуальні цінності в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності з метою впорядкування цієї діяльності.

Український законодавець узагальнив усі можливі форми адміністративного правового регулювання інвестиційної діяльності, звівши їх у ч. 1 ст. 12 Закону України “Про інвестиційну діяльність” до трьох основних. Перша – управління державними інвестиціями, друга – регулювання умов інвестиційної діяльності, третя – контроль за здійсненням інвестиційної діяльності. Кожна з цих форм державного регулювання інвестиційної діяльності утворює самостійний напрям цієї діяльності.

Розглянемо першу форму адміністративного правового регулювання інвестиційної діяльності – управління державними інвестиціями.

Державне управління – це вид діяльності держави, сутність якого полягає у здійсненні управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного і культурного розвитку держави, її окремих територій, а також

забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керівного впливу на відповідні об'єкти [5, с. 146, 158].

Відповідно до п. 1.2. Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва, затвердженого наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України [6], державні інвестиції – це інвестиції, спрямовані на створення або відновлення основних фондів, джерелом яких є кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, інших місцевих бюджетів, власні та позичкові кошти державних підприємств, установ та організацій.

За ч. 2 ст. 12 Закону України “Про інвестиційну діяльність”, органи державної влади та органи влади Автономної Республіки Крим здійснюють управління державними інвестиціями за трьома напрямками: планування інвестування бюджетних і позабюджетних коштів, визначення умов такого інвестування і виконання з цього приводу конкретних дій.

На основі викладених постулатів теорії управління та норми цитованого підзаконного нормативно-правового акта управління державними інвестиціями можна визначити як форму адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності, яка полягає у діяльності держави з організації кооперації людей, їх окремих груп та організацій, зміст якого становить здійснення управлінського організуючого впливу на суспільні відносини, які виникають під час вкладення майнових та інтелектуальних цінностей, джерелом яких є кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, інших місцевих бюджетів або власні та позичкові кошти державних підприємств, установ та організацій.

Наступною формою державного регулювання інвестиційної діяльності є регулювання умов інвестиційної діяльності.

Як зазначає Л. Бурганова, практична реалізація виконавчої влади за своїм юридичним змістом є регулятивною діяльністю. В адміністративно-правовому аспекті вона проявляється як нормативне регулювання, яке здійснюють уповноважені суб'єкти виконавчої влади у визначених для них сферах діяльності [7, с. 117].

Відтак основна регулятивна підсистема в державному управлінні – право як система державних або санкціонованих державою норм, обов'язкових правил поведінки, що виражають, з одного боку, спільні інтереси всього певного політичного суспільства, а з іншого, волю домінуючого в державі певного соціального прошарку (в демократичному суспільстві – більшості населення), враховують принципи загальнолюдських цінностей і забезпечуються державним примусом. Регулювання правовідносин правом, по-перше, охоплює дотримання суб'єктом норм права, які, на відміну від норм моралі, є обов'язковими до виконання. По-друге, право становить несуперечливу єдність норм, інститутів, галузей, які системно регулюють, позаяк, життя суспільства системним регулюванням, оскільки суперечності призводять до хаосу. По-третє, право повинно виражати волю усієї неполітичної спільності людей, однак деякі загальнолюдські норми трансформувались під впливом домінуючої соціальної верстви або створювались як такі, що захищають її інтереси. По-четверте, у праві виявляються загальнолюдські цінності. По-п'яте, воно забезпечується державним примусом: за порушення правових норм встановлюється юридична відповідальність [8, с. 48].

Правове регулювання, своєю чергою, – це діяльність держави зі встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права. Правове регулювання економіки має свій предмет, оскільки пов'язане з юридичним визначенням засобів, інструментів і процедур реалізації державної влади. Предметом правового регулювання економіки є: відносини між державою (державними органами) і суспільством, громадянами, суб'єктами господарської діяльності; відносини “всередині” держави, між її органами з приводу розподілу повноважень, визначення їх правового статусу; відносини між суб'єктами господарської діяльності (виробник – посередник, замовник – підрядник, боржник – кредитор, власник – орендар тощо); економічні відносини між людьми, залученими в державно-управлінські процеси як з приводу професійного виконання обов'язків державних службовців, так і з причин звернення до державних органів для вирішення будь-яких власних проблем [9, с. 22–23].

Загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України, як зазначено у Преамбулі до Закону України “Про інвестиційну діяльність”, визначає цей же Закон. Предмет правового регулювання інвестиційної діяльності охоплює відносини між державою (державними органами), з одного боку, і суб’єктами господарської діяльності – інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності – з іншого. У межах цього предмета в ч. 3 ст.12 Закону України “Про інвестиційну діяльність” окреслено шляхи регулювання умов інвестиційної діяльності: подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; державні норми та стандарти; заходи щодо розвитку та захисту економічної конкуренції, інші заходи.

Окреслені законодавцем практичні заходи з регулювання умов інвестиційної діяльності не вичерпують усього масиву правових, економічних та соціальних умов інвестиційної діяльності.

Окрім перелічених у Законі України “Про інвестиційну діяльність” способів регулювання умов інвестиційної діяльності, це регулювання на території України повинно зважати на таке: адміністративно-правове регулювання інвестиційних правовідносин передбачає дотримання в обов’язковому порядку (під страхом державного примусу) правових норм інвесторами й учасниками інвестиційних правовідносин, з одного боку, та державними органами і посадовими особами, з іншого.

Контроль за здійсненням інвестиційної діяльності є третьою формою адміністративного правового регулювання інвестиційної діяльності.

Контроль – це один з істотних елементів державного управління. Він дозволяє своєчасно коригувати управлінську діяльність і на основі інформації про фактичні ситуації, явища і зміни вживати заходів щодо усунення недоліків у роботі ланок управління і посадових осіб, “відхилен” від заданих цілей. Контролем є перевірка дотримання та виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень [10, с. 386]. Контрольна діяльність держави виражається у формі інспектування, перевірки відповідності діяльності органів держави, посадових осіб законам, актам вищих органів шляхом перевірки виконання посадових обов’язків, дотримання встановлених стандартів, правил тощо [8, с. 48]. Відповідно до п. 41.1. ст. 41 Податкового кодексу України контролюючими органами є органи державної податкової служби та митні органи.

У п. 61.1. ст. 61 Податкового кодексу України зазначено, що податковий контроль це система заходів, які вживають контролюючі органи з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. Суб’єктами такого контролю, згідно з п. 61.2. ст. 61 та п. п. 41.1.1. ст. 41 Кодексу є органи державної податкової служби та митні органи.

Статтею 62 Податкового кодексу України визначено способи здійснення податкового контролю: ведення обліку платників податків; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної податкової служби; перевірка та звірка відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірка щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин.

У ч. 1, 2 ст. 318 Митного кодексу України [11] визначено об’єкти, які підлягають митному контролю, та суб’єктів, які його здійснюють. Такими об’єктами є всі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України; суб’єктами – винятково митні органи. За ч. 1 ст. 319 Кодексу, окрім митного, товари, що переміщуються через митний кордон України, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролю. Указом Президента України “Про Міністерство доходів і зборів України” [12], Державну податкову службу України та Державну митну служби України реорганізовано у Міністерство доходів і зборів України. Міндоходів України пунктом п. 25 ст. 6 “Положення про Міністерство доходів і зборів України” (затверджене зазначеним вище Указом Президента) надано право контролю за додержанням

порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, за наявністю торгових патентів. Іншим напрямком контролю, який здійснює цей орган, є контроль за виконанням виданих ним наказів (ст. 9 Положення). Отже, контрольні повноваження державних органів виконавчої влади є вельми широкі в силу характеру та обсягу компетенції цих органів. Критеріями оцінки дій органів і посадових осіб, які перевіряються, є порушення законності й державної дисципліни, а також доцільність і обґрунтованість учинених ними дій [10, с. 393].

Контроль за здійсненням інвестиційної діяльності – це форма адміністративного правового регулювання інвестиційної діяльності, яка полягає у перевірці відповідності діяльності суб'єктів інвестиційної діяльності до законів, актів вищих органів шляхом перевірки виконання покладених обов'язків, дотримання встановлених стандартів та правил і його здійснюють спеціально уповноважені на те органи.

Закріплені законодавцем три форми державного регулювання інвестиційної діяльності, котрі було проаналізовано вище, на думку О. Вінник, не віддзеркалюють усі форми та засоби, що застосовує держава у сфері інвестиційної діяльності взагалі і щодо державного інвестування зокрема [13, с. 69].

Під методами державного управління розуміють способи (прийоми) впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, які використовуються для досягнення поставлених цілей і завдань управління та для реалізації функцій управління [14, с. 86]. За функціональним змістом методи державного управління поділяють на адміністративні, економічні, правові та соціально-психологічні [5, с. 368–369]. Як зазначається у підручнику з адміністративного права під редакцією Л. Попова, на інвестиційні відносини держава впливає шляхом застосування економічних і адміністративних методів. Адміністративні методи управління, які ще називають організаційно-розпорядчими, пронизують усі відносини у сфері державного управління. Це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління. Характерною особливістю адміністративних методів державного управління є, зокрема, прямий вплив на керований об'єкт шляхом установаження його повноважень (прав і обов'язків) [15, с. 273–274].

Серед ознак методів прямого впливу виділяють: прямий вплив на волю; наказовий характер, однозначність приписів; широке застосування урядових, відомчих актів; наявність адміністративного апарату, який контролює виконання приписів і застосовує примусові заходи для їх виконання; стимулювання виконання приписів; широке використання позаекономічного примусу [16, с. 69–70]. Тому під адміністративними методами державного регулювання економіки розуміють безпосередньо інструменти прямого впливу держави на діяльність суб'єктів ринку [9, с. 24]. Метод прямого впливу в адміністративному праві ще називають методом імперативного регулювання, який базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин. Ці ж науковці формулюють такі ознаки цього методу: виконавча дисципліна, владна наказовість, підпорядкованість одних суб'єктів іншим. Імперативний метод правового регулювання, який застосовується в адміністративному праві, докорінно відрізняється від диспозитивного, який ґрунтується на рівності прав і обов'язків сторін в суспільних відносинах і координації їх інтересів і цілей [15, с. 26].

Виокремлюють три основні групи адміністративних методів управління: регламентаційні, розпорядчі і нормативні. Змістом регламентаційних методів є встановлення складу елементів системи і стійких організаційних зв'язків між ними за допомогою закріплення визначених обов'язків, загальної регламентації, розмежування і закріплення завдань, функцій, прав і відповідальності, встановлення взаємозв'язків. Вони здійснюються за допомогою статутів, положень, посадових інструкцій та інших регламентів. Об'єктами організаційного впливу є і суб'єкт, і об'єкт управління. Регламентаційні методи складаються з чотирьох основних видів: загальноорганізаційного, функціонального, структурного і посадового.

Розпорядчі методи відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи. В основі розпорядчого впливу методів цієї групи лежать повноваження органів виконавчої влади – закріплені в установленому порядку права і обов'язки цих органів. Нормативні методи доповнюють регламентаційні та розпорядчі.

Призначення цієї групи методів – підтримка стабільності організаційних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і систем відповідальності [5, с. 377–378]. Загальноорганізаційні методи регламентування інвестиційної діяльності функціонують за допомогою дії законів, які на загальноорганізаційному рівні визначають правове регулювання питань інвестиційної діяльності. Це, зокрема, Закони України “Про інвестиційну діяльність”, “Про режим іноземного інвестування” та інші. Кодифікованими законодавчими актами, які регулюють питання інвестиційної діяльності в Україні, є, зокрема, Цивільний, Господарський, Податковий, Митний та інші кодекси.

**Висновки.** Отже, застосування лише прямих методів управління, характерних для адміністративно-правового регулювання, не завжди себе виправдовує. У теорії управління згадується про такий метод управління, як морально-етичний. Він охоплює заходи виховання, роз'яснення та популяризацію цілей і змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення. Зміст їх полягає у тому, щоб виробити і підтримати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки щодо управління і дій, необхідних для його здійснення. Використання цього методу в управлінні дасть змогу з високим ступенем ефективності спрямувати поведінку суб'єктів інвестиційної діяльності у правомірне русло.

1. Солдатов А. П. *Административное право Российской Федерации: учебник* / А. П. Солдатов, В. А. Мельников. – М.: Феникс, 2006. – 347 с. 2. Мальцева Ю. Н. *Инвестиции: конспект лекций* / Ю. Н. Мальцева. – М.: ЭКСМО, 2008. – 160 с. 3. Гладун З. С. *Адміністративне право України: навч. посібник* / З. С. Гладун. – Тернопіль: Карт-Бланш, 2004. – 579 с. 4. Фахрутдинов И. З. *Инвестиционное право: учеб. практ. пособие* / И. З. Фахрутдинов, В. А. Трапезников. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 432 с. 5. Малиновський В. Я. *Державне управління: навчальний посібник* / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с. 6. Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва, затверджене Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 р. № 2 // *Офіційний вісник України*. – 2006 р. – №3. – С. 144. 7. Бурганова Л. А. *Теория управления* / Л. А. Бурганова. – М.: Инфра-М, 2009. – 153 с. 8. Чиркин В. Е. *Государственное и муниципальное управление: учебник* / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2003. – 320 с. 9. *Державне регулювання економіки: навч. посібник* / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2004. – 440 с. 10. Тихомиров Ю. А. *Административное право и процесс: полный курс* / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 652 с. 11. Митний кодекс від 13.03.2012 № 4495-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2012. – № 44-45, № 46-47, № 48. – ст. 552. 12. Про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18.03.2013 № 141/2013 // *Офіційний вісник України* від 29.03. 2013 р. – № 22. – ст. 9. 13. Вінник О. М. *Инвестиційне право: навчальний посібник* / О. М. Вінник. – К.: Правова єдність, 2009. – 616 с. 14. Лапина М. А. *Административное право* / М. А. Лапина. – М.: Консультант Плюс, 2009. – 149 с. 15. Попов Л. Л. *Административное право России: учебник* / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – М.: Проспект, 2010. – 752 с. 16. Новиков С. А. *Административное право: конспект лекций* / С. А. Новиков. – М.: Приориздат, 2003. – 128 с.