

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.25>

С. Ю. Луценко

аспірант Науково-дослідного інституту публічного права

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В ДЕРЖАВІ

*Актуальність статті полягає в тому, що сьогодні, українському законодавцю, як ніколи, важливо створити умови не тільки для залучення інвестицій в державу, а й належним чином захистити їх, оскільки в умовах повномасштабної військової агресії нашої державі потрібні гроші для того, щоб протистояти ворогові. Зауважимо, що забезпечення захисту інвестицій є складною за своєю сутністю та змістом діяльністю, яка знаходить своє відображення через сукупність форм, які, з огляду на специфіку представленої проблематики, мають адміністративно-правовий характер. При цьому слід відмітити, що взагалі формам забезпечення захисту інвестицій притаманні такі загальні риси: однорідність діяльності як ознака конкретної форми; вчинення дій виключно уповноваженими суб'єктами в межах їх компетенції; спрямованість на досягнення мети – забезпечення умов ефективної роботи інвестицій; захист від порушень прав інвесторів та відновлення порушених прав. Наголошено, що нормотворча форма забезпечення захисту інвестицій реалізована, зокрема, в положенні вищезазначеного закону про те, що інвестиції не можуть бути безоплатно націоналізовані, реквізовані або до них не можуть бути застосовані заходи, тотожні за наслідками. Такі заходи можуть застосовуватися лише на основі законодавчих актів України з відшкодуванням інвестору в повному обсязі збитків, заподіяних у зв'язку з припиненням інвестиційної діяльності. Порядок відшкодування збитків інвестору визначається в зазначених актах. Зроблено висновок, що адміністративно-правові форми забезпечення захисту інвестицій являють собою зовнішній вияв діяльності уповноважених на забезпечення сприятливих умов для інвестування в економіку країни, а також створення та впровадження системи захисту прав та законних інтересів інвесторів, попередження та припинення порушень прав інвесторів, а також відновлення їх правового та економічного положення, що існував до таких порушень. Уявляється, що до розглянутих форм слід віднести: 1) загальні, які є характерними для всіх видів управлінської діяльності, насамперед, нормотворчість та правозастосування; та 2) специфічні, які мають враховувати саме сферу захисту інвестицій, серед яких: а) гарантувальні (зокрема, забезпечення сталості інвестицій шляхом відсутності перешкод та будь-яких дискримінаційних дій); б) організаційно-координаційні (наприклад, проведення інформаційно-координаційних заходів із релокації підприємств у більш безпечні регіони); в) стимулюючі (на кшталт звільнення від податків).*

**Ключові слова:** правова форма, адміністративно-правова форма, забезпечення, захист, інвестиції.

**Постановка проблеми.** Сьогодні, українському законодавцю, як ніколи, важливо створити умови не тільки для залучення інвестицій в державу, а й належним чином захистити їх, оскільки в умовах повномасштабної військової агресії нашої державі потрібні гроші для того, щоб протистояти ворогові. Зауважимо, що забезпечення захисту інвестицій є складною за своєю сутністю та змістом діяльністю, яка знаходить своє відображення через сукупність форм, які, з огляду на специфіку представленої проблематики, мають адміністративно-правовий характер. При цьому слід відмітити, що взагалі

формам забезпечення захисту інвестицій притаманні такі загальні риси: однорідність діяльності як ознака конкретної форми; вчинення дій виключно уповноваженими суб'єктами в межах їх компетенції; спрямованість на досягнення мети – забезпечення умов ефективної роботи інвестицій; захист від порушень прав інвесторів та відновлення порушених прав.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпеченням захисту інвестицій в державі, у своїх наукових працях розглядали: М.М. Бліхар, Р.П. Бойчук, М.М. Лазаренко, О.І. Поляк, Ю.О. Світлична,

О.М. Фесенко, О.Г. Хрімлі та багато інших. Втім, незважаючи на значну кількість теоретичних здобутків, в науковій літературі малодослідженим залишається питання адміністративно-правових форм забезпечення захисту інвестицій в державі.

**Саме тому метою статті є:** встановити коло та надати характеристику адміністративно-правовим формам забезпечення захисту інвестицій в державі.

**Виклад основного матеріалу.** Форма в правовому розумінні зазвичай проявляється як втілення правовідносин. М.М. Лазаренко зазначає, що форма, як зовнішній вияв правовідносин проявляється не так шляхом того, що можемо спостерігати, як шляхом дотримання правил і порядку вчинення певних процесуальних і процедурних дій [1, с.112]. Таким чином, форма, на погляд названого автора, у контексті правовідносин є дотримання встановленого порядку реалізації діяльності. Разом із цим таке розуміння можна назвати дещо завузким, адже форма являє собою певну діяльність суб'єктів, що втілюється шляхом дотримання обов'язків та реалізацією прав.

Адміністративно-правові форми забезпечення захисту інвестицій – це насамперед форми управлінської діяльності. Так, під формами управління у сфері забезпечення екологічної безпеки України Л.О. Ємець розуміє зовнішньо виражені однорідні дії органів державної влади, їх відокремлених та структурних підрозділів, посадових осіб, які в основному реалізуються на підставі нормативно-правових актів, у межах визначеної компетенції з метою забезпечення такого стану навколишнього природного середовища, за якого здійснюється попередження погіршення екологічної обстановки, виникнення небезпеки для здоров'я людей, а також із метою оптимізації власної повсякденної діяльності та внутрішньої структурно-функціональної організації [2, с. 65]. Загальними ознаками форм управлінської діяльності, виходячи з означеного визначення, можна назвати: однорідність дій, які реалізуються уповноваженими суб'єктами в межах їх компетенції та спрямовані на досягнення визначеної мети. Такої думки дотримуються й інші вчені. Зокрема, В.Я. Малиновський під формою державного управління розуміє будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління. При цьому будь-яка

процесуальна форма не є самоціллю, а лише засобом досягнення певних цілей. Відповідно і управлінські процедури повинні бути раціональними, без надмірних бюрократичних формальностей, щоб не створювати перешкод на шляху правильного за суттю та оперативністю державного управління [3, с. 477-478]. М.М. Бліхар під формами адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності розуміє 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 впровадження цієї діяльності. Авторка вирізняє три основні групи форм такого регулювання: перша – управління державними інвестиціями; друга – регулювання умов інвестиційної діяльності; третя – контроль за здійсненням інвестиційної діяльності [4, с.172-173].

В літературі справедливо зазначають, що спеціальні форми державного управління інвестиційною діяльністю визначаються специфікою об'єкта управління, оскільки він потребує поєднання різних форм управління та їх комплексного застосування. Ці форми поділяють на дві групи. До першої групи слід віднести форми проведення структурної перебудови економіки та залучення інвестицій шляхом сприяння розвитку конкуренції на інвестиційному ринку через залучення інвестицій на основі емісії цінних паперів під конкретні проекти з метою широкого залучення коштів підприємств і населення, залучення матеріальних, фінансових та інших ресурсів позабюджетних інвестиційних, пенсійних, страхових та інших фондів, страхових компаній, банків, внутрішніх інвестиційних позик, використання кредитних ліній і кредитів міжнародних фінансових організацій, використання капіталу, що має повернутися до України в результаті забезпечення економічної стабілізації та створення відповідної законодавчої бази, проведення податкової політики, спрямованої на стимулювання інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання. До другої групи належать заходи, спрямовані на розвиток і захист внутрішнього інвестиційного ринку та прав інвесторів [5, с.297]. Тобто, форми управління в сфері інвестиційної діяльності мають відображати її специфіку та ґрунтуватися на конкретних завданнях. Як підкреслює О.Г. Хрімлі, форми захисту прав інвесторів у сфері господарювання є елементом механізму захисту прав, складовими якого є діяль-

ність держави, її уповноважених органів і самої особи щодо створення юридичних умов, котрі сприяють недопущенню зупинки процесу реалізації права, а в разі такої – його відновлення [6, с.20]. Отже, завданням реалізації форм захисту інвестицій є сприяння розвитку інвестування та відновлення порушених прав інвесторів.

Спираючись на вищезазначені ознаки форм управлінської діяльності, І.М. Риженко під формою адміністративно-правового захисту права власності розуміє зовнішній вираз підзаконної правотворчої та правореалізаційної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що виражається у їх волевиявленні з метою захисту права власності суб'єктів господарювання [7, с.245]. Таким чином, авторка наголошує на двох основних формах захисту власності: створення правових норм та їх реалізацію.

В правовій літературі зазвичай виділяють дві основні групи форм управлінської діяльності: загальні та спеціальні. Зокрема, С.С. Бандурка до загальних форм у сфері захисту права власності суб'єктів господарювання відносить: а) видання нормативних актів управління; б) видання індивідуальних адміністративних актів управління; в) укладення адміністративних договорів. До спеціальних форм забезпечення захисту права власності суб'єктів господарювання відноситься виконання, дотримання та використання. Виконання – це реалізація зобов'язуючих адміністративно-правових норм, що проявляється в активних діях суб'єктів права власності, та осіб, які на нього посягають, що здійснюється ними незалежно від їхнього бажання, а в силу виконання своїх юридичних обов'язків. Дотримання – це форма реалізації забороняючих адміністративно-правових норм, коли суб'єктам та об'єктам адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання заборонено здійснювати недозволені дії. Використання – це форма реалізації уповноважуючих адміністративно-правових норм, коли суб'єкти та об'єкти адміністративно-правових відносин за власним бажанням використовують можливості, надані йому адміністративно-правовою нормою [8, с.65]. Перелічені С.С. Бандуркою форми стосуються всіх проявів управлінської діяльності та з урахуванням специфіки мети та завдань забезпечення захисту інвестицій можуть застосовуватися і в означеній сфері.

Серед науковців, які досліджують захист інвестицій, висловлюються й інші думки. На

авторський погляд О.Г. Хрімлі, доцільно говорити саме про господарсько-адміністративну форму захисту прав інвесторів у сфері господарювання, оскільки це більш повно відображає її сутність, а саме: захист прав та законних інтересів інвесторів у сфері господарювання шляхом звернення до адміністративних органів держави [6, с.132]. Господарсько-адміністративна форма захисту прав інвесторів у сфері господарювання, на думку автора, має такі різновиди: а) звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування для реалізації своїх прав, а саме звернення до: Президента, Кабміну, міністерств та інших державних органів, органів місцевого самоврядування; б) звернення до контролюючих органів держави за консультацією; в) оскарження рішень, дій (бездіяльності) контролюючих органів [6, с.148]. Уявляється, що позиція О.Г. Хрімлі є більш вузько спрямованою та охоплює лише активну позицію інвесторів щодо відстоювання порушених прав на основі звернення до суб'єктів, наділених владними повноваженнями із вирішення питань повернення прав інвесторів до стану, який передував їх порушенню.

Закон України «Про інвестиційну діяльність» у статті, присвяченій формам державного регулювання інвестиційної діяльності, містить такі шляхи його здійснення: подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; 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 проектів; інших заходів [9]. Перелічені заходи вбирають як нормотворчі, так і правозастосовні форми свого втілення.

Нормотворча форма забезпечення захисту інвестицій реалізована, зокрема, в положенні вищезазначеного закону про те, що інвестиції не можуть бути безоплатно націоналізовані, реквізовані або до них не можуть бути застосовані заходи, тотожні за наслідками. Такі заходи можуть застосовуватися лише на основі законодавчих актів України з відшкодуванням інвестору в повному обсязі збитків, заподіяних у зв'язку з припиненням інвестиційної діяльності. Порядок відшкодування збитків інвестору визначається в зазначених актах.

Правозастосовна форма не є однорідною в її складі, В. Дума та В. Цимбалюк виділяють такі

типів різновиди: а) організаційно-розпорядчий (оперативно-виконавчий); б) правоохоронний; в) правосуддя (судовий). Перші два мають саме адміністративно-правовий характер. При організаційно-розпорядчій формі здійснення правозастосування забезпечується виконання приписів норм права, які мають позитивний уповноважуючий характер, а за допомогою індивідуального правозастосовного рішення здійснюється позитивне (конструктивне) індивідуальне регулювання суспільних відносин. Правозастосовні рішення при здійсненні правоохоронного різновиду правозастосовної діяльності приймаються на основі охороняючих та зобов'язуючих норм права та їх санкцій. Правозастосовна правоохоронна діяльність – це форма діяльності державних органів і окремих недержавних організацій, що спрямована на охорону законності та правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьбу з правопорушеннями та розв'язання справ по них [10, с. 60-61].

Окремою формою можна назвати гарантування інвестицій. За загальним правилом, визначеним Законом України «Про інвестиційну діяльність», Держава гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, що проявляється, зокрема, у тому, що умови договорів, укладених між суб'єктами інвестиційної діяльності, зберігають свою чинність на весь строк дії цих договорів і у випадках, коли після їх укладення законодавством (крім податкового, митного та валютного законодавства, а також законодавства з питань ліцензування певних видів господарської діяльності) встановлено умови, що погіршують становище суб'єктів або обмежують їх права, якщо вони не дійшли згоди про зміну умов договору [9]. Господарський кодекс України передбачає такі гарантії для іноземних інвесторів: застосування державних гарантій захисту іноземних інвестицій у разі зміни законодавства про іноземні інвестиції; гарантії щодо примусового вилучення, а також від незаконних дій органів влади та їх посадових осіб; компенсація і відшкодування збитків іноземним інвесторам; гарантії у разі припинення інвестиційної діяльності; гарантії переказу прибутків та використання доходів від іноземних інвестицій; інші гарантії здійснення інвестиційної діяльності [11].

Адміністративно-правові форми забезпечення захисту інвестицій можуть мати як активний, так і пасивний прояв. Додержання прав і законних інтересів суб'єктів інвестиційної діяльності, а також заборона державним

органам та їх посадовим особам втручатися в діяльність суб'єктів інвестиційної діяльності, крім випадків, коли таке втручання допускається чинним законодавством і здійснюється в межах компетенції цих органів та посадових осіб, проголошене Законом України «Про інвестиційну діяльність», можна вважати пасивною формою. Така діяльність не потребує вчинення специфічних заходів. Пасивною формою забезпечення захисту інвестицій може бути визнано, зокрема, й звільнення від оподаткування певної групи інвесторів, які інвестують в ті галузі економіки, що мають актуальну суспільну вагомість. Для прикладу, з метою розвитку садівництва Податковим кодексом передбачено звільнення від сплати земельного податку за земельні ділянки сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та фермерських (селянських) господарств, зайняті молодими садами, ягідниками та виноградниками до вступу їх у пору плодоношення, а також гібридними насадженнями, генофондовими колекціями та розсадниками багаторічних плодових насаджень [12]. Значно більше діяльності із забезпечення захисту інвестицій вчиняється саме через активні форми, що обумовлені ініціативністю суб'єктів.

**Висновки.** Таким чином, адміністративно-правові форми забезпечення захисту інвестицій являють собою зовнішній вияв діяльності уповноважених на забезпечення сприятливих умов для інвестування в економіку країни, а також створення та впровадження системи захисту прав та законних інтересів інвесторів, попередження та припинення порушень прав інвесторів, а також відновлення їх правового та економічного положення, що існував до таких порушень. Уявляється, що до розглянутих форм слід віднести: 1) загальні, які є характерними для всіх видів управлінської діяльності, насамперед, нормотворчість та правозастосування; та 2) специфічні, які мають враховувати саме сферу захисту інвестицій, серед яких: а) гарантувальні (зокрема, забезпечення сталості інвестицій шляхом відсутності перешкод та будь-яких дискримінаційних дій); б) організаційно-координаційні (наприклад, проведення інформаційно-координаційних заходів із релокації підприємств у більш безпечні регіони); в) стимулюючі (на кшталт звільнення від податків).

#### Список використаних джерел

1. Лазаренко М.М. Співвідношення засобів, способів та форм захисту майнових прав інозем-

- ного інвестора в міжнародному приватному праві. *Порівняльно-аналітичне право*. № 6. 2017. С. 110-114
2. Ємець Л.О. Адміністративно-правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Підприємництво, господарство і право*. № 7. 2017. С. 62-67
  3. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – 3-тє вид. переробл. та допов. К. : Атіка. 2009. 608 с.
  4. Бліхар М. М. Адміністративно-правові форми та методи регулювання інвестиційної діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2013. Вип. 3. С. 171-183.
  5. Чернадчук В.Д., Сухонос В.В., Чернадчук Т.О. Основи інвестиційного права України: Навчальний посібник. Суми: ВТД «Університетська книга»; К.: Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2005. 384 с.
  6. Хрімлі О. Г. Захист прав інвесторів у сфері господарювання: теоретико-правовий аспект / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Київ: Юрінком Інтер. 2016. 320 с.
  7. Риженко І.М. Форми адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання. *Держава і право*. Вип. 47. 2010. С. 243-246
  8. Бандурка С. С. Адміністративно-правові форми захисту приватної власності суб'єктів господарювання в Україні. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : тези доп. VI Міжнар. наук. -практ. конф. (м. Харків, 1 груд. 2017 р.). Харків: ХНУВС, 2017. 440 с. С. 64-67
  9. Про інвестиційну діяльність. Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>
  10. Дума В., Цимбалюк В. Правозастосування та форми його здійснення. *Правова інформатика*. № 3 (11). 2006. С. 59-62
  11. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/conv#n2451>
  12. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n6855>

### **S. Yu. Lutsenko. Administrative and legal forms of ensuring the protection of investments in the state**

*The relevance of the article is that today, more than ever, it is important for the Ukrainian legislator to create conditions not only for attracting investments to the state, but also to properly protect them, because in conditions of full-scale military aggression, our state needs money in order to oppose the enemy. It should be noted that ensuring the protection of investments is a complex activity in its essence and content, which is reflected through a set of forms, which, given the specifics of the presented issues, have an administrative and legal nature. At the same time, it should be noted that, in general, the following general features are inherent in the forms of investment protection: homogeneity of activity as a feature of a specific form; taking actions exclusively by authorized subjects within their competence; focus on achieving the goal - ensuring the conditions for the effective operation of investments; protection against violations of investors' rights and restoration of violated rights. It is emphasized that the normative form of ensuring investment protection is implemented, in particular, in the provision of the above-mentioned law that investments cannot be nationalized, requisitioned for free, or measures identical in consequences cannot be applied to them. Such measures can be applied only on the basis of legislative acts of Ukraine with compensation to the investor in the full amount of losses caused in connection with the termination of investment activities. The procedure for compensation of losses to the investor is determined in the specified acts. It was concluded that the administrative and legal forms of ensuring investment protection are an external manifestation of the activities of those authorized to ensure favorable conditions for investing in the country's economy, as well as the creation and implementation of a system for the protection of the rights and legitimate interests of investors, the prevention and termination of violations of the rights of investors, as well as the restoration their legal and economic situation that existed before such violations. It seems that the considered forms should include: 1) general ones, which are characteristic of all types of management activities, first of all, rule-making and law enforcement; and 2) specific, which must take into account the sphere of investment protection, including: a) guarantee (in particular, ensuring the stability of investments through the absence of obstacles and any discriminatory actions); b) organizational and coordination (for example, conducting information and coordination activities on the relocation of enterprises to safer regions); c) incentives (such as tax exemptions).*

**Key words:** legal form, administrative-legal form, provision, protection, investment.