

**Л. Атаманчук,**

аспірант

ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗМІСТУ ФОРМ І МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНОЗЕМНИМ ІНВЕСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ

Необхідність дослідження теоретичних питань адміністративно-правового змісту форм і методів державного управління іноземним інвестуванням в Україні викликана потребою створення нових і вдосконалення чинних адміністративно-правових засад залучення та використання іноземних інвестицій. Залучення іноземних інвестицій і захист прав іноземних інвесторів є одним із пріоритетних напрямів сучасної внутрішньої та зовнішньої політики України.

У юридичній літературі вже приділялася увага науковому аналізу форм і методів державного управління економікою [1–9]. Правове регулювання інвестиційних відносин також є предметом наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці [10–15]. Однак комплексному дослідженню адміністративно-правового змісту форм і методів державного управління іноземним інвестуванням достатньої уваги не приділено, оскільки багато в чому в Україні іноземне інвестування є відносно новим видом господарської діяльності й об'єктом державного управління.

Завданням статті є дослідження теоретичних питань адміністративно-правового змісту форм і методів державного управління іноземним інвестуванням в Україні.

Форми й методи державного управління іноземним інвестуванням можна поділити на дві групи: форми й методи, що властиві для державного управ-

ління господарською діяльністю та економікою загалом, і форми й методи державного управління, що стосуються лише державного управління іноземним інвестуванням як однієї зі сфер державного управління економікою та зовнішньоекономічною діяльністю.

Теоретичний аналіз понять «форма управління», «форма державного управління», «форма державного управління економікою», «форма державного управління зовнішньоекономічною діяльністю» дає змогу визначити форму державного управління іноземним інвестуванням як юридично впорядковану діяльність суб'єктів державного управління зі здійснення певних дій, необхідних для успішної реалізації закріплених за ними функцій державного управління іноземним інвестуванням. Форми державного управління іноземним інвестуванням закріплені прямо в компетенції відповідних органів державного управління чи впливають із неї [10].

Найбільш типовою класифікацією форм державного управління, що зустрічається в юридичній літературі, є їх поділ на правові та неправові [1–6].

Правові форми державного управління іноземним інвестуванням пов'язані з установленням і застосуванням норм права, а їх використання викликає певні юридичні наслідки. Правові форми державного управління органічно пов'язані з правовими формами діяльності загалом: правовстановлю-

вальною, правовиконавчою та правоохоронною.

У юридичній літературі до правових форм державного управління зараховують: 1) видання правових актів управління (нормативного й індивідуального, ненормативного характеру); 2) укладення адміністративних договорів; 3) застосування правових актів управління, здійснення юридично значущих дій [1–6].

Органи державного управління іноземним інвестуванням, здійснюючи нормотворчу діяльність і видаючи нормативно-правові акти, установлюють норми права, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі іноземного інвестування. Нормативно-правові акти органів виконавчої влади, що видаються на підставі та на виконання законів, регулюють найбільш типові правила поведінки учасників інвестиційних відносин, визначають компетенцію органів управління, установлюють певні правові режими тощо.

До неправових форм державного управління зараховують діяльність щодо реалізації організаційних і матеріально-технічних дій, спрямованих на впорядкування управлінських відносин [1–6]. У процесі реалізації функцій управління не завжди виникає необхідність у виданні нормативних та індивідуальних актів управління. Низка питань вирішується в організаційному порядку шляхом інструктування, проведення зборів, нарад, семінарів, контролю, розповсюдження або збирання інформації, розроблення й підготовки різноманітних заходів, узагальнення різного роду матеріалів, складання інформаційних довідок, тиражування документів, організації реєстрації вхідної та вихідної кореспонденції тощо.

Крім правових і неправових, серед форм державного управління виділяються структурні форми й процедурні форми, оскільки управлінням є цілеспрямована діяльність певних структур – суб'єктів управління, що створюють управляючу систему. Кож-

ний суб'єкт управління повинен бути, відповідно, організаційно і структурно оформленим. Для забезпечення ефективності державного управління вагоме значення має правильний вибір організаційної форми та внутрішньої структури органів державного управління, а також структури їх взаємовідносин у системі державного апарату. Управління іноземним інвестуванням, як і будь-яка інша діяльність, здійснюється у вигляді послідовних і таких, що здійснюються в певному порядку, дій, тобто управління здійснюється за певною процедурою, яка теж може розглядатися як форма щодо змісту цієї діяльності [6].

Особливістю іноземного інвестування як об'єкта державного управління є те, що воно потребує поєднання та комплексного застосування різних форм управління.

Під час використання форм державного управління застосовуються відповідні методи державного управління. У юридичній літературі приділяється достатня увага дослідженню методів державного управління [1–5; 7–9]. Узагальнюючи різні наукові підходи, метод державного управління іноземним інвестуванням можемо визначити як юридично виражений спосіб практичного здійснення суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідає характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій і повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів у сфері іноземного інвестування [10].

У юридичній літературі за основу класифікації методів державного управління беруться різні ознаки. Ураховуючи те що предметом дослідження є сфера державного управління іноземним інвестуванням як складник державного управління економікою та зовнішньоекономічною діяльністю, доцільно буде зупинитися на такій класифікації методів економіки сфери державного управління економікою:



– організаційні (що виражаються в здійсненні певних управлінських дій щодо об'єктів управління, не пов'язаних із вирішенням того чи іншого питання);

– адміністративні (що виражаються в прийнятті рішень, обов'язкових для об'єктів управління);

– економічні (що виражаються у впливі суб'єктів управління на економічний стан об'єктів управління) [1–5; 10].

Усі зазначені методи державного управління іноземним інвестуванням є тісно пов'язаними між собою в практичній діяльності. Це зумовлено тим, що зазначені методи є елементами впливу відповідних державних органів (як суб'єктів управління) на об'єкти управління у сфері іноземного інвестування. Під час застосування кожної з груп указаних методів має місце прояв владності, оскільки всі вони закріплюються в юридично обов'язкових актах.

Ознаками, що характеризують адміністративні методи управління, є: 1) пряий вплив на об'єкт управління за допомогою чіткого встановлення його прав та обов'язків, індивідуалізованих команд управління; 2) односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанту поведінки, однозначне вирішення відповідної ситуації, що має обов'язкову силу для виконавця; 3) безумовну обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою відповідальність [1–5; 10]. За допомогою адміністративних методів здійснюється централізоване керівництво процесами іноземного інвестування, що відображається в компетенції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства фінансів, Міністерства закордонних справ та інших уповноважених центральних органів виконавчої влади.

Ознаками, що характеризують економічні методи державного управління, є: 1) використання стимулю-

вальних засобів, створення економічної зацікавленості, що спонукає об'єкт управління діяти належним чином і в потрібному напрямі, досягати ініціативного вирішення поставлених перед ним завдань без спеціальних розпоряджень і вказівок керівних органів; 2) надання об'єкту управління можливостей вибору між способами дій; 3) порушення встановлених показників та умов поведінки об'єктом управління не супроводжується прямим стягненням для нього, а лише призводить до негативних наслідків господарсько-економічного характеру, які він відчуває в результаті власних неправильних дій [1–5; 10]. Економічні методи передбачають порівняно з адміністративними значно вищий рівень саморегуляції діяльності господарюючих суб'єктів.

У юридичній літературі до економічних методів державного управління зараховують такі методи, як планування, економічний аналіз, госпрозрахунок, фінансово-кредитні методи й низка інших. Планування є методом прямого впливу на вибір форм і методів державного управління іноземним інвестуванням, пріоритетних для іноземного інвестування галузей економіки України, визначення перспективних економічних показників іноземного інвестування. Планування може виступати також як організаційний метод, оскільки планування в найзагальніших його рисах – це моделювання певного способу діяльності. Економічний аналіз як метод державного управління іноземним інвестуванням застосовується з метою оцінювання ефективності вже здійснених інвестицій та інвестицій, які планується здійснити, визначення основних напрямів удосконалення інвестиційної діяльності, а також контролю за здійсненням іноземного інвестування. Прикладами застосування економічних методів у державному управлінні іноземним інвестуванням, в основі яких лежать фінансово-кредитні відносини, можна назвати надання валют-



но-фінансових, податкових і митних пільг, які надаються суб'єктам інвестиційної діяльності на підставах і в порядку, що визначені законодавством України [1–5; 10].

Аналізуючи зміст адміністративних та економічних методів державного управління іноземним інвестуванням, можемо зробити висновок, що їх співвідношення в кожному окремому випадку є різним. Це залежить від багатьох факторів, зокрема від того, хто є учасниками інвестиційної діяльності (фізичні особи, юридичні особи чи держави), і від того, у державному чи приватному секторі економіки України здійснюється така діяльність. Якщо учасником інвестиційної діяльності є держава або діяльність здійснюється в державному секторі економіки, то в такому разі матиме місце тенденція переважання адміністративних методів державного управління. Якщо ж учасниками інвестиційної діяльності є недержавні юридичні особи, фізичні особи або інвестиційна діяльність здійснюється в недержавному секторі економіки, то будуть переважати економічні методи державного управління [10].

Серед методів управління, що використовуються в процесі державного управління іноземним інвестуванням, варто назвати також методи опрацювання управлінських рішень і пов'язані з ними методи їх прийняття. Зазначені методи державного управління поділяються на організаційні (системні), експериментальні та природничо-технічні.

Сутність організаційного (системного) методу полягає в тому, що під час обрання раціонального способу вирішення питання для якоїсь однієї частини системи враховуються наслідки такого вирішення для інших частин системи. Тому, визначаючи напрями інвестиційної політики, органи державного управління повинні враховувати не лише позитивні наслідки, а й можливий негативний вплив тих чи інших інвестиційних відносин на розвиток національної

економіки України і стан її економічної безпеки. Наприклад, застосування цього методу є особливо важливим під час визначення пріоритетних для залучення іноземних інвестицій галузей економіки та регіонів України, під час визначення видів та обсягу пільг, що можуть надаватися учасникам інвестиційних відносин, які проводять свою діяльність у пріоритетних галузях економіки, на територіях спеціальних (вільних) економічних зон і в низці інших випадків [1–5; 7–9].

Багатогранність процесів іноземного інвестування та складність урахування всіх особливостей, що можуть впливати на ефективність управлінського рішення в цій сфері, зумовлюють використання такого методу державного управління, як експеримент. Експеримент – це метод опрацювання й перевірки управлінських рішень, змістом якого є експериментальне застосування форм і методів управління у сфері іноземного інвестування. Це метод опрацювання управлінського рішення, метою якого є з'ясування можливості постійного застосування відповідних форм або методів управління, що перевіряються. Визначальною умовою використання експерименту в державному управлінні є те, що рішення про експеримент може приймати той орган, який створив систему правового регулювання експериментом, що проводиться, у межах його виконавчо-розпорядчої діяльності (компетенції). У сфері державного управління іноземним інвестуванням ефективним способом перевірки доцільності й ефективності тих чи інших форм або методів державного управління може бути надання певним територіям (юридичним особам) тимчасового статусу спеціальних (вільних) економічних зон, зон зі спеціальними режимами зовнішньоекономічної діяльності (технопарків) тощо. Тимчасовий характер таких заходів поряд із розробленням інших запобіжних механізмів буде значною мірою зменшувати вплив можливих негативних наслідків їх проведення [1–5].



Удосконалення форм і методів державного управління у сфері іноземного інвестування має стати одним із головних завдань центральних органів виконавчої влади, до функцій яких належить державне управління іноземним інвестуванням, з урахуванням конкретного змісту компетенції та функцій цих органів, особливостей іноземного інвестування як об'єкта державного управління. Перспективи подальших досліджень адміністративно-правового змісту форм і методів державного управління іноземним інвестуванням в Україні зумовлені ускладненням світових інвестиційних процесів і необхідністю його врахування в практиці державного управління економікою України.

У статті досліджуються теоретичні питання адміністративно-правового змісту форм і методів державного управління іноземним інвестуванням в Україні, їх взаємозв'язок із формами й методами державного управління зовнішньоекономічною діяльністю та економікою загалом.

Особливістю іноземного інвестування як об'єкта державного управління є те, що воно потребує поєднання та комплексного застосування різних форм управління.

Усі методи державного управління іноземним інвестуванням є тісно пов'язаними між собою в практичній діяльності. Це зумовлено тим, що зазначені методи є елементами впливу відповідних державних органів (як суб'єктів управління) на об'єкти управління у сфері іноземного інвестування. Під час застосування кожної з груп указаних методів має місце прояв владності, оскільки всі вони закріплюються в юридично обов'язкових актах.

За допомогою адміністративних методів здійснюється централізоване керівництво процесами іноземного інвестування, що відображається в компетенції Міністерства

розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства фінансів, Міністерства закордонних справ та інших уповноважених центральних органів виконавчої влади.

Економічні методи передбачають порівняно з адміністративними значно вищий рівень саморегуляції діяльності господарюючих суб'єктів.

Аналізуючи зміст адміністративних та економічних методів державного управління іноземним інвестуванням, можемо зробити висновок, що їх співвідношення в кожному окремому випадку є різним.

Серед методів управління, що використовуються в процесі державного управління іноземним інвестуванням, варто назвати також методи опрацювання управлінських рішень і пов'язані з ними методи їх прийняття. Зазначені методи державного управління поділяються на організаційні (системні), експериментальні та природничо-технічні.

Удосконалення форм і методів державного управління у сфері іноземного інвестування має стати одним із головних завдань центральних органів виконавчої влади, до функцій яких належить державне управління іноземним інвестуванням, з урахуванням конкретного змісту компетенції та функцій цих органів, особливостей іноземного інвестування як об'єкта державного управління. Перспективи подальших досліджень адміністративно-правового змісту форм і методів державного управління іноземним інвестуванням в Україні зумовлені ускладненням світових інвестиційних процесів і необхідністю його врахування в практиці державного управління економікою України.

Ключові слова: державне управління, форми державного управління, методи державного управління, господарська діяльність, зовнішньоекономічна діяльність, інвестиційна діяльність, іноземне інвестування.



Atamanchuk L. Theoretical issues of the administrative and legal content of forms and methods of state governance foreign investment in Ukraine

The article explores the theoretical issues of the administrative and legal content of forms and methods of public administration of foreign investment in Ukraine, their relationship with the forms and methods of public administration of foreign economic activity and the economy as a whole.

A feature of foreign investment as an object of public administration is that it requires the combination and comprehensive application of different forms of government.

All methods of public foreign investment management are closely linked in practice. This is due to the fact that these methods are elements of influence of the relevant state bodies (as entities) on the objects of management in the sphere of foreign investment. In applying each of these groups, there is a manifestation of authority, since they are all enshrined in legally binding acts.

Through administrative methods, centralized management of foreign investment processes is carried out, which is reflected in the competence of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine, the Ministry of Finance, the Ministry of Foreign Affairs and other authorized central executive authorities.

Economic methods imply a much higher level of self-regulation of business entities than administrative ones.

Analyzing the content of administrative and economic methods of public administration of foreign investment, we can conclude that their ratio is different in each case.

Among the management methods used in the process of public foreign investment management, one should also mention the methods of elaborating management decisions and the related methods of their adoption. These methods of public administration are

divided into organizational (system), experimental and natural-technical.

Improvement of forms and methods of public administration in the sphere of foreign investment should become one of the main tasks of the central executive bodies, which include the functions of public administration of foreign investment, taking into account the specific content of the competence and functions of these bodies, features of foreign investment as an object of public administration. Prospects for further research on the administrative and legal content of forms and methods of public administration of foreign investment in Ukraine are conditioned by the complication of world investment processes and the need for its incorporation into the practice of public administration of Ukraine's economy.

Key words: public administration, forms of public administration, methods of public administration, economic activity, foreign economic activity, investment activity, foreign investment.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 592 с.
2. Опрышко В.Ф. Народнохозяйственный комплекс: управление и право. Киев : Политиздат Украины, 1983. 168 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стереотип. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
4. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
5. Лаптев В.В. Правовые формы и методы руководства промышленностью. Москва : Юрид. лит., 1975. 104 с.
6. Формы государственного управления / отв. ред. Б.М. Лазарев. Москва : ИГП АН СССР, 1983. 149 с.
7. Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления. Киев : КВШ МВД СССР, 1979. 96 с.



8. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні / заг. ред. Ю.С. Шемшученка, В.Б. Авер'янова. Київ : ІДП НАН України, 1995. 23 с.
9. Цветков В.В. Теоретичні і методологічні передумови аналізу проблем управління. Правова держава : збірник наукових праць. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1994. Вип. 5. С. 20–27.
10. Омельченко А.В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія. Київ : КНЕУ, 2011. 309 с.
11. Коссак В.М. Правове регулювання іноземних інвестицій : підручник для студ. вищих юрид. закл. і ф-тів / ред. В.М. Коссак ; Українська правнича фундація. Київ : Український центр правничих студій, 1999. 174 с.
12. Омельченко А.В. Правове регулювання іноземних інвестицій в Україні : монографія. Київ : Юрінком, 1996. 288 с.
13. Вінник О.М. Інвестиційне право : навчальний посібник. 2-ге вид., переробл. та допов. Київ : Правова єдність, 2009. 614 с.
14. Притика Ю.Д. Правове регулювання іноземних інвестицій в Україні : навчальний посібник. Київ : Юридичний світ, 2010. 150 с.
15. Поєдинок В.В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: теоретичні проблеми : монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2013. 479 с.

