

## РОЗДІЛ 7

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:339.727.22

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/41>

#### ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

#### PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF FOREIGN INVESTMENT

Анпілогов О.В., д.ю.н.,

професор кафедри правового регулювання економіки

*Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця*

Статтю присвячено виявленню проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування в Україні. Наведено авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання іноземного інвестування», під яким варто розуміти законодавчо визначений вплив держави на суспільні відносини, що виникають у сфері розміщення іноземними інвесторами інвестицій в об'єкти інвестиційної діяльності на території України, метою якого є впорядкування діяльності іноземних інвесторів та захист їхніх прав за допомогою адміністративно-правових засобів.

На підставі аналізу інвестиційного законодавства виокремлено такі проблеми адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування: неузгодженість правового регулювання державної підтримки інвестиційних проектів зі значними інвестиціями в Україну; відсутність державної реєстрації іноземних інвестицій; недостатній рівень захищеності іноземних інвестицій, що залежить від надійних державних гарантій; недостатнє врегулювання порядку взаємодії іноземних інвесторів з органами державної влади; відсутність системи оцінки впливу іноземних інвестицій на національну безпеку; недостатність привабливих інвестиційних проектів і залучення іноземних інвестицій залежно від сектору національної економіки. Аналіз стану адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування в Україні свідчить про те, що для посилення інвестиційної привабливості України перед іноземними інвесторами вкрай необхідне реформування інвестиційного законодавства щодо забезпечення захисту й гарантій для іноземних інвесторів. Незважаючи на значну кількість законодавчих актів, які регулюють порядок здійснення інвестиційної діяльності іноземними інвесторами на території України, говорити про їх досконалість і дієвий механізм адміністративно-правового регулювання поки що передчасно. Доопрацювання інвестиційного законодавства має здійснюватися з урахуванням інтересів як держави, так і іноземних інвесторів.

**Ключові слова:** іноземний інвестор, іноземне інвестування, інвестиційне законодавство, адміністративно-правове регулювання, гарантії інвестиційної діяльності, іноземна інвестиція, форми іноземного інвестування.

The article is devoted to identifying problematic aspects of administrative and legal regulation of foreign investment in Ukraine. The author's concept of "administrative and legal regulation of foreign investment" is defined, which should be understood as the statutory influence of the state on public relations arising in the field of investment by foreign investors in investment activities in Ukraine, which aims to streamline foreign investors and protection of their rights through administrative and legal means.

Based on the analysis of investment legislation, the following problems of administrative and legal regulation of foreign investment have been identified: inconsistency of legal regulation of state support for investment projects with significant investments in Ukraine; lack of state registration of foreign investments; insufficient level of protection of foreign investments, which depends on reliable state guarantees; the procedure for interaction of foreign investors with public authorities is insufficiently regulated; there is no system for assessing foreign investment in national security; lack of attractive investment projects to attract foreign investment depending on the sector of the national economy. Analysis of the state of administrative and legal regulation of foreign investment in Ukraine shows that in order to strengthen Ukraine's investment attractiveness to foreign investors, it is essential to reform investment legislation in terms of protection and guarantees for foreign investors. Despite the significant number of legislative acts regulating the procedure for investment activities by foreign investors in Ukraine, it is too early to talk about their perfection and effective mechanism of administrative and legal regulation. The revision of investment legislation should be carried out taking into account the interests of both the state and foreign investors.

**Key words:** foreign investor, foreign investment, investment legislation, administrative and legal regulation, guarantees of investment activity, foreign investment, forms of foreign investment.

**Постановка проблеми.** Іноземні інвестиції є важливим елементом розвитку економіки України. Саме залучення іноземних інвестицій має розглядатися як одна з провідних сфер розвитку національної економіки, оскільки без іноземних інвестицій важко уявити розвиток таких напрямів, як капітальне будівництво, охорона здоров'я, науково-технічний розвиток тощо.

Основу правового регулювання іноземного інвестування в Україні становлять закони України «Про режим іноземного інвестування» [1], «Про захист іноземних інвестицій на Україні» [2], «Про зовнішньоекономічну діяльність» [3], «Про державно-приватне партнерство» [4], «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні» [5].

Незважаючи на достатню кількість нормативно-правових актів, які регламентують порядок реалізації іноземних інвестицій та здійснення іноземного інвестування на території України, є низка проблемних аспектів правового регулювання, що негативно впливають на інвестиційний клімат нашої держави. Проблеми правового регулювання іноземного інвестування в Україні мають переважно адміністративно-правову природу, оскільки пов'язані з організацією іноземного інвестування.

**Аналіз публікацій.** Дослідженням правового регулювання інвестиційної діяльності займалися О.М. Вінник [6], Ю.М. Жорнокуй, О.М. Шуміло, О.П. Суц [7], В.М. Коссак, М.О. Михайлів [8] та інші науковці. Науково-теоретичні праці зазначених учених ґрунтуються на дослідженні при-

ватно-правової природи інвестиційних правовідносин. Адміністративно-правовий аспект регулювання інвестиційної діяльності розглянуто у працях Г.Й. Пузанової [9], Г.О. Федорова [10], Т.І. Разіна [11], Ю.О. Світличної [12] та інших авторів. Проте в роботах зазначених науковців не досліджено проблеми адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування.

**Метою статті** є виявлення проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Категорія «правове регулювання» застосовується в кожній сфері суспільного життя й діяльності держави та її органів.

Під правовим регулюванням розуміють владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів із метою їх закріплення, упорядкування, розвитку й охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин [13, с. 27]. Підтримуючи наведену думку, наголосимо на тому, що ефективність адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування безпосередньо залежить від своєчасності змін законодавства та його розвитку.

Залежно від правової природи суспільних відносин, урегульованих законодавством, виокремлюються приватно-правові та публічно-правові сфери правового регулювання. Особливістю правового регулювання інвестиційних правовідносин і правовідносин з іноземного інвестування є те, що вони мають поліаспектну правову природу – цивільно-правову й адміністративно-правову. Найбільш проблемною є сфера саме адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування, оскільки в цій сфері досить багато колізій і законодавчих прогалин.

В.В. Галуцько виділяє такі характерні ознаки адміністративно-правового регулювання:

- має цілеспрямований характер, оскільки є певним регулятором суспільних відносин, упорядковує їх за допомогою права на рівні суспільства;
- має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів;
- спрямоване на досягнення певних цілей, а тому має регулятивний характер;
- має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються людьми й суспільством та мають для них певне значення;
- забезпечується певними методами, які координують діяльність суб'єктів права або здійснюються за допомогою їхньої субординаційної підлеглих у процесі виконання чи використання норм права;
- має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їх реалізацію [14, с. 116–118].

З огляду на зазначене вважаємо, що адміністративно-правове регулювання іноземного інвестування – це законодавчо визначений вплив держави на суспільні відносини, що виникають у сфері розміщення іноземними інвесторами інвестицій в об'єкти інвестиційної діяльності на території України, метою якого є впорядкування діяльності іноземних інвесторів та захист їхніх прав за допомогою адміністративно-правових засобів.

Аналіз інвестиційного законодавства дає підстави виокремити такі проблеми адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування:

1. *Відсутність державної реєстрації іноземних інвестицій.* Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування обов'язковості державної реєстрації іноземних інвестицій» від 31 травня 2016 р. № 1390-VIII [15] скасовано обов'язкову державну реєстрацію іноземних інвестицій в Україні. Метою скасування обов'язкового характеру державної реєстрації іноземних інвестицій було спрощення процедури іноземного інвестування.

На нашу думку, такий підхід не спростив, а навіть ускладнив ситуацію щодо залучення іноземних інвестицій, оскільки державні гарантії захисту іноземних інвестицій поширюються лише на ті іноземні інвестиції, які оформлені відповідно до законодавства України.

2. *Неузгодженість правового регулювання державної підтримки інвестиційних проєктів зі значними інвестиціями в Україну.* Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні» [5] інвестиційний проєкт зі значними інвестиціями реалізується на території України у сферах переробної промисловості (крім діяльності з виробництва й обігу тютюнових виробів, спирту етилового, коньячного та плодового, алкогольних напоїв), добування з метою подальшої переробки та/або збагачення корисних копалин (крім кам'яного й бурого вугілля, сирої нафти та природного газу), поводження з відходами, транспорту, складського господарства, поштової та кур'єрської діяльності, логістики, освіти, наукової й науково-технічної діяльності, охорони здоров'я, мистецтва, культури, спорту, туризму та курортно-рекреаційній сфері.

Однак варто звернути увагу на ч. 3 ст. 2 вказаного закону, якою передбачено, що на відносини, які виникають у зв'язку з наданням державної підтримки інвестиційним проєктам зі значними інвестиціями, укладенням, виконанням та припиненням дії спеціальних інвестиційних договорів, не поширюється дія законів України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та «Про інвестиційну діяльність» (щодо надання державної підтримки інвестиційним проєктам, проведення їх державної експертизи, а також включення до Державного реєстру інвестиційних проєктів) [5]. Крім того, у ч. 4 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні» вказано, що його дія не поширюється на інвестиційні проєкти, які відповідають усім ознакам державно-приватного партнерства та готуються й реалізуються відповідно до законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію» [5].

Такий підхід законодавця, на нашу думку, є необґрунтованим, оскільки, по-перше, між іноземним інвестором та реципієнтом інвестицій виникають інвестиційні правовідносини; по-друге, інвестиційна діяльність здійснюється в об'єкти, не заборонені законодавством України. Отже, на зазначені правовідносини повинні поширюватися норми Закону України «Про інвестиційну діяльність» як базового закону у сфері інвестування.

3. *Недостатній рівень захищеності іноземних інвестицій, що залежить від надійних державних гарантій.* Захист іноземних інвестицій – це комплекс організаційних, технічних і правових заходів, що спрямовані на створення умов, які сприяють збереженню інвестицій, досягненню мети внесення інвестицій, ефективній діяльності об'єктів інвестування й реінвестування, захисту законних прав та інтересів інвесторів, зокрема права на отримання прибутку (доходу) від інвестицій [7, с. 191]. Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» [2] містить лише норми-принципи, що начебто захищають іноземні інвестиції, проте на практиці відсутній дієвий адміністративно-правовий механізм захисту іноземних інвестицій. Закон України «Про режим іноземного інвестування» [1] також закріплює державні гарантії захисту іноземних інвестицій, серед яких – гарантії в разі зміни законодавства (ст. 8), гарантії щодо примусових вилучень, незаконних дій державних органів і їх посадових осіб (ст. 9), гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності (ст. 11), гарантії переказу прибутків, доходів та інших коштів, одержаних унаслідок здійснення іноземних інвестицій (ст. 12), проте зазначені гарантії мають декларативний характер.

4. *Недостатнє врегулювання порядку взаємодії іноземних інвесторів з органами державної влади.* У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії упо-

вноваженої установи із заявниками, інвесторами із значними інвестиціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із супроводом підготовки та реалізації інвестиційних проєктів із значними інвестиціями» від 23 червня 2021 р. № 647 визначено механізм взаємодії уповноваженої установи із заявниками, інвесторами із значними інвестиціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із супроводом підготовки й реалізації інвестиційних проєктів із значними інвестиціями, відповідно до Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні» [5]. Однак механізм взаємодії іноземних інвесторів з органами державної влади врегульовано тільки стосовно інвесторів із значними інвестиціями;

5. *Відсутність системи оцінки впливу іноземних інвестицій на національну безпеку.* На сьогодні розроблений проєкт Закону України «Про оцінку впливу іноземних інвестицій на національну безпеку України» [16], який визначає порядок оцінки впливу (скринінг) іноземних інвестицій та дає змогу врегулювати механізм залучення іноземних інвестицій у підприємства, що мають стратегічне значення для національної безпеки України. З огляду на виклики сьо-

годення скринінг іноземних інвестицій є ключовим елементом захисту національної безпеки [17]. Тож варто констатувати, що прийняття Закону України «Про оцінку впливу іноземних інвестицій на національну безпеку України» має стратегічне значення для нашої держави.

Однак варто зауважити, що охарактеризовані у статті проблеми адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування не є вичерпними, нами розкрито лише ті з них, що мають найбільшу актуальність.

**Висновки.** Аналіз стану адміністративно-правового регулювання іноземного інвестування в Україні свідчить про те, що для посилення інвестиційної привабливості України перед іноземними інвесторами вкрай необхідне реформування інвестиційного законодавства щодо забезпечення захисту й гарантій для іноземних інвесторів. Незважаючи на значну кількість законодавчих актів, які регулюють порядок здійснення інвестиційної діяльності іноземними інвесторами на території України, говорити про їх досконалість і дієвий механізм адміністративно-правового регулювання поки що передчасно. Доопрацювання інвестиційного законодавства має здійснюватися з урахуванням інтересів як держави, так іноземних інвесторів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96>.
2. Про захист іноземних інвестицій на Україні : Закон України від 10 вересня 1991 р. № 1540а-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540%D0%B0-12#Text>.
3. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 січня 1994 р. № 959-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text>.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
5. Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 13 лютого 2021 р. № 1116-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>.
6. Вінник О.М. Інвестиційне право : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2000. 252 с.
7. Інвестиційне право : підручник / Ю.М. Жорнокуй, О.М. Шуміло, О.П. Суц та ін. ; за заг. ред. Ю.М. Жорнокуя. Харків : Право, 2015. 512 с.
8. Коссак В.М., Михайлів О.М. Правове регулювання іноземних інвестицій та міжнародної технічної допомоги в Україні : підручник. Київ : Правова єдність, 2009. 308 с.
9. Пузанова Г.Й. Адміністративно-правове регулювання допуску іноземних інвестицій в економіку України. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2015. № 2. Т. 1. С. 56–61.
10. Федоров Г.О. Адміністративно-правове регулювання залучення іноземних інвестицій: міжнародний досвід. *Право та державне управління*. 2019. № 2(35). Т. 2. С. 60–65.
11. Разіна Т.І. Адміністративно-правове забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2020. 20 с.
12. Світлична Ю.О. Нормативно-правове регулювання іноземного інвестування в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. № 3. С. 59–69.
13. Соловійов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3(23). С. 27–33.
14. Теорія держави та права : конспект лекцій / В.В. Галуцько, Г.О. Пономаренко, В.К. Шкарупа ; за заг. ред. В.К. Шкарупи. Херсон, 2008. 280 с.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування обов'язковості державної реєстрації іноземних інвестицій : Закон України від 31 травня 2016 р. № 1390-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 531.
16. Проєкт Закону України «Про оцінку впливу іноземних інвестицій на національну безпеку України». URL: <https://www.me.gov.ua/documents/detail?title=proektzakonuukrainiprootsinkuvplivuiniozemnikhinvestitsiianatsionalniinteresitabezpeku>.
17. Петрашко І.Р. В Україні вперше запрацює скринінг іноземних інвестицій для захисту інтересів національної безпеки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-vpershe-zapracyuye-skrining-inozemnih-investicij-dlya-zahistu-interesiv-nacionalnoyi-bezpeki-igor-petrashko>.