

УДК 347.73(477)

*Ю. О. Світлична**кандидат наук з державного управління, голова
Харківської обласної державної адміністрації*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

Постановка проблеми. Сучасний розвиток України характеризується європейським вектором руху та посиленням ролі регіонів в усіх соціально-економічних перетвореннях, які відбуваються на теренах нашої держави. З цією метою було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики», в якому визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади здійснення останньою та визначено, що державна регіональна політика є частиною внутрішньої політики України [1]. Прийняття цього нормативно-правового акта є знаковим, оскільки закріплює вагомий роль регіонів у розбудові Української держави, свідчить про запровадження децентралізації та можливість останніх формувати та реалізовувати державну регіональну політику у всіх сферах розвитку регіону, зокрема у сфері залучення іноземних інвестицій тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу досліджуваної проблематики становлять праці вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного права та процесу: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, В.М. Бевзенко, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломонець, Р.О. Куйбіда, В.К. Матвійчук, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко, М.І. Цуркан та інші дослідники. Актуальність наукової статті ґрунтується на потребі виокремлення організаційно-правових форм участі органів місцевого самоврядування у сфері іноземного інвестування.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Р.А. Кулієв та Є.О. Кузьменко, інвестиційна діяльність відіграє ключову роль у забезпеченні стійкого економічного зростання регіону, здійсненні його структурної модернізації, підвищенні конкурентоспроможності. Одержання прибутку як кінцевої мети процесу інвестування сприяє залученню іноземного капіталу до певного регіону. Серед факторів, від яких залежить надходження прямих іноземних інвестицій в регіон, можна виокремити чинники, що перешкоджають, та чинники, що стимулюють надходження інвестицій від закордонних інвесторів. Вони діють як суб'єктивно, так і об'єктивно. До об'єктивних можна зарахувати соціально-економічні особли-

вості інвестиційної привабливості регіонів, основні напрями структурної трансформації їхньої економіки. Суб'єктивні чинники безпосередньо пов'язані з характером дій місцевої влади, спрямованих на створення сприятливого інвестиційного клімату для залучення іноземних інвестицій в економіку регіону [2; 3]. У зв'язку з посиленням ролі регіонів у соціально-економічному розвитку території доцільно дослідити повноваження та організаційно-правові форми участі органів місцевого самоврядування у залученні іноземних інвестицій на рівні регіону тощо.

Як зазначено в ст. 4 Закону України «Про засади державної регіональної політики», до суб'єктів формування та реалізації останньої належать органи місцевого самоврядування, а документами, що визначають державну регіональну політику, є інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів. Підготовка таких документів здійснюється з урахуванням пріоритетів державної регіональної політики та документів державного прогнозування і стратегічного планування, визначених законодавством [1].

Також нормами вказаного вище нормативно-правового акта визначено повноваження обласних рад у сфері формування та реалізації державної регіональної політики загалом та у сфері залучення іноземних інвестицій, серед яких треба вказати такі: 1) ініціювання розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації; 2) забезпечення врахування інтересів територіальних громад у регіональних стратегіях розвитку та планах заходів з їх реалізації; 3) затвердження звітів про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації; 4) погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України тощо.

Що стосується повноважень районних, міських, селищних, сільських рад у сфері державної регіональної політики, то останні забезпечують підготовку та подають до обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення 1) проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації; 2) регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів)

тів), спрямованих на розвиток регіонів. При цьому міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ і сіл [1].

У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних і міських рад зараховує повноваження щодо вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, зокрема, з іноземними інвестиціями. До повноважень у галузі бюджету, фінансів і цін згідно із ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належить можливість виконавчих органів сільських, селищних, міських рад сприяти здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; до повноважень у галузі зовнішньоекономічної діяльності згідно із ст. 35 належать повноваження щодо сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої та соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць [4].

Аналіз двох законодавчих актів, які визначають засади розвитку регіонів і порядок функціонування органів місцевого самоврядування, дає підстави об'єднати повноваження органів місцевого самоврядування в частині формування та реалізації державної політики у сфері іноземного інвестування в такі групи: а) нормотворчі; б) аналітичні; в) організаційні; г) процесуальні; г) контрольні.

1) *нормотворчі повноваження*. Реалізуючи адміністративно-нормотворчі повноваження, органи місцевого самоврядування здійснюють правове регулювання відносин у межах своїх повноважень (порядок управління і розпорядження комунальною власністю, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, забудови території, використання природних об'єктів місцевого значення та іншого), приймають безліч нормативних актів локального характеру щодо залучення іноземних інвестицій. Згідно з ч. 1 ст. 144 Конституції України та ст. ст. 59, 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування в межах визначених повноважень приймають рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території. Зміст повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених чинним законодавством України, дає підстави стверджувати, що останніми наділені як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування.

Предметом нормотворчих процедур представницьких органів місцевого самоврядування на підставі ст. 143 Конституції та ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є програми

соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування на термін повноважень його органів, в яких у повному обсязі визначається зміст діяльності органів, організацій та осіб, які функціонують у досліджуваній сфері.

Ці документи є декларативно-нормативними актами, оскільки визначають такі цілі й завдання органів місцевого самоврядування на певний період, досягнення яких стає юридичним обов'язком зазначених органів. Вони відіграють роль певного нормативно-ціннісного орієнтиру в діяльності всіх органів місцевого самоврядування. Зміст нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування взагалі та у сфері залучення іноземних інвестицій зокрема мають низку обов'язкових стадій: 1) ініціювання необхідності розроблення й прийняття нормативного правового акта (визначення предмета, постановка цілі правового регулювання); 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта; 3) розроблення проекту акта; 4) попередній розгляд проекту акта; 5) офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням установлених дій; 6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності; 7) контроль за виконанням нормативного правового акта.

Отже, нормотворчі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері залучення іноземних інвестицій можна поділити на певні групи: 1) прийняття актів у межах компетенції (індивідуальних і нормативних). До індивідуальних актів, які видаються органами місцевого самоврядування, можна зарахувати такі: рішення ради про виділення земельної ділянки іноземному інвестору для здійснення господарської діяльності; рішення про надання певних дозвільних документів іноземним інвесторам; рішення про встановлення пільг щодо місцевих податків і зборів для окремих іноземних інвесторів тощо. До нормативних актів доцільно зарахувати таке: 1) інвестиційні програми, звіти, що стосуються залучення іноземних інвестицій у певний регіон; 2) закріплення правил користування природними ресурсами, які також мають вплив на інвестиційну привабливість; 3) розроблення стратегій і тактики розвитку та розміщення продуктивних сил області; 4) підготовка та затвердження прогноз-планів її економічного і соціального розвитку, а також соціальних, економічних, екологічних і науково-технічних програм загально регіонального значення; 2) участь у нормотворчій роботі. Зазначені повноваження передбачають той факт, що органи місцевого самоврядування в частині залучення іноземних інвестицій можуть розробляти свої пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, що регулює ці питання, та направляти до

відповідних державних органів останні з метою їх опрацювання та врахування; 3) укладення інвестиційних договорів публічно-правового характеру. Публічно-правовий характер інвестиційних контрактів убачається в зобов'язаннях держави забезпечувати передбачені міжнародною угодою умови здійснення такої діяльності. Наголосимо, що Харківська область заключає інвестиційні договори на залучення прямих іноземних інвестицій в економіку області: станом на 31 грудня 2015 р. припадає 1326,0 млн дол. (84,5%) прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) області. По районах області найбільші вкладення у Харківському – 114,1 млн дол. (7,3%), Чугуївському – 77,2 млн дол. (4,9%) та Дергачівському – 30,8 млн дол. (2%) [5]; 3) офіційне тлумачення власних нормативно-правових актів, які стосуються питань залучення іноземних інвестицій.

2) *аналітичні повноваження*. Зміст цих повноважень передбачає дослідження інвестиційного клімату певного регіону, сфери та галузі виробництва, які можуть бути привабливим для інвестора та інших. У рамках цих повноважень корисним буде зупинитись на питанні щодо визначення категорії «інвестиційний клімат». Під інвестиційним кліматом держави розуміють сукупність політичних, соціально-економічних, фінансових, культурно-історичних, організаційно-правових і географічних факторів, що притаманні певній країні та зумовлюють інвестиційну діяльність вітчизняних та іноземних інвесторів. Тобто інвестиційний клімат – це сукупність факторів, які враховують потенційні інвестори під час прийняття рішення щодо інвестування.

До основних факторів, що формують інвестиційний клімат, зараховують такі: 1) політичну волю адміністрації (створення загальних умов інвестиційної діяльності, валютне регулювання, стабілізацію національної валюти, забезпечення інвестиційного рейтингу держави чи регіону); 2) правове поле інвестиційної діяльності; 3) стан інвестиційного ринку (функціонування фондових бірж, наявність інфраструктури тендерів); 4) статус іноземного інвестора (режим іноземного інвестування, умови реєстрації іноземних інвестицій і спільних підприємств, наявність вільних економічних зон); 5) стан фінансово-кредитної системи (інвестиційну діяльність банків, рівень цієї діяльності, рівень розвитку системи небанківських фінансово-кредитних установ); 6) рівень розвитку продуктивних сил; 7) рівень розвитку інвестиційної сфери (рівень розвитку будівельного комплексу, система матеріально-технічного забезпечення інвестицій, умови комплектування обладнання); 8) інвестиційну активність населення (виконання державної програми приватизації, зміну структури форм власності, мотивацію дій індивідуальних інвесторів) [6].

Інвестиційний клімат розглядають на рівні держави, регіону, галузі, підприємства. На кожному з цих рівнів діють відповідні чинники, за сукупністю яких оцінюють сприятливість інвестиційного клімату, виділяють п'ять груп чинників, під впливом яких формується інвестиційний клімат [7]. О.Л. Загорянська наголошує на винятковій ролі у створенні сприятливого інвестиційного клімату саме держави, яка повинна підпорядкувати єдиній меті поточні завдання, чинники, потенціал із обмеженням або стимулюванням у певні періоди розвитку окремих видів діяльності, галузей, регіонів. Важливим аспектом формування інвестиційного клімату є законодавче узгодження національних правових актів в інвестиційній сфері з міжнародними щодо захисту прав власності іноземних інвесторів [8, с. 125]. Наприклад, на думку О.С. Кузьміна, інвестиційний клімат регіону варто розглядати як комплексну характеристику, що складається з трьох ключових підсистем: інвестиційні ризики, інвестиційний потенціал, законодавчі умови [3]. У світлі такого визначення регіональні органи влади можуть безпосередньо впливати на перший і другий складники, опосередковано – через висування законодавчої ініціативи – на третій складник інвестиційного клімату регіону [9]. Як приклад, наведемо інтегральну оцінку інвестиційної привабливості районів Харківської області на основі концепції OLI (ownership, location, internalization – власність, місцезнаходження, інтернаціоналізація), яка демонструє наявність високого потенціалу залучення прямих іноземних інвестицій на всій території області. Основними індикаторами виступали привабливість ринку, вартість і якість робочої сили, зокрема їхня доступність, наявність необхідної інфраструктури, наявність природних ресурсів, безпека інвестиційної діяльності. Найвищим рівнем інвестиційної привабливості згідно з інтегральною оцінкою характеризуються Балаклійський і Харківський райони [10]. Ми погоджуємось із вищенаведеним і вважаємо, що із прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» можливості органів місцевого самоврядування в разі збільшилися щодо можливості участі у формуванні державної політики у сфері іноземного інвестування. Також до аналітичних повноважень органів місцевого самоврядування можна зарахувати дії, пов'язані з моніторингом звернень інвесторів до останніх щодо своєчасного розгляду та відповідного реагування [11].

3) *організаційні повноваження*. До цих повноважень доцільно зарахувати такі: 1) надання рекомендацій, пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на залучення іноземних інвестицій у певний регіон; 2) вимоги щодо надання інформації, яка є необхідною для дослідження

кола об'єктів, які можуть бути предметом вкладення іноземних інвестицій, ринку праці та інших складників інвестиційного клімату регіону; 3) утворення в складі органів місцевого самоврядування підрозділів, відділень, на які покладаються обов'язки щодо залучення іноземних інвестицій або створення дорадчих органів тощо. Ці повноваження представницьких органів місцевого самоврядування згідно із ст. 35 Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої та соціальної інфраструктури та інших об'єктів і залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць реалізуються виключно на пленарних засіданнях (сесіях) сільської, селищної, міської ради; 4) участь у розробленні та реалізації міжнародних проектів і програм, а також здійснення співробітництва з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями інших держав, державними адміністраціями щодо покращення інвестиційного клімату певного регіону та залучення інвестицій; 5) проведення різного роду презентаційних заходів із залученням потенційних іноземних інвесторів із метою роз'яснення умов і порядку залучення іноземних інвестицій у певний регіон; 6) інформаційно-роз'яснювальна робота. Потенційний інвестор повинен отримати необхідну для прийняття його рішення інформацію саме в тій формі і через ті канали, які для нього є найбільш прийнятними. Від представників місцевої влади залежить ступінь поширення інформації про відповідний регіон, зокрема його конкурентні переваги, особливості тощо. Велике значення в цьому аспекті має також лобювання інтересів регіону на всіх управлінських рівнях [9]; 7) постійна взаємодія і координація з місцевими державними адміністраціями щодо підтримання виробничих зв'язків, стимулювання розвитку міжгалузевих виробництв, визначення території для розміщення нових виробничих об'єктів, контроль стану навколишнього середовища і природокористування і ряд інших із метою формування привабливого інвестиційного клімату для іноземних інвесторів.

4) *процесуальні повноваження*. Зміст останніх передбачає розгляд заяв іноземних інвесторів щодо можливості створення спільних підприємств; призначення та проведення перевірки стану об'єктів комунальної власності, в які можуть бути залучені іноземні інвестиції; залучення різних фахівців на підставах, визначених законом, щодо оцінки та можливих ризиків від залучення іноземних інвестицій; встановлення місцевих податків і податкових пільг, проведення тендерів, інвестиційних конкурсів, що істотно впливає на інвестиційну активність.

5) *контрольні повноваження*. Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування взагалі та у сфері, що стосується роботи підприємств з іноземними інвестиціями, здійснюються на підставі норм чинного законодавства, що визначають право та обов'язок органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб реалізувати функцію контролю.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, надамо визначення організаційно-правовим формам участі органів місцевого самоврядування у сфері іноземного інвестування. Під останніми будемо розуміти однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження, за допомогою яких забезпечуються ефективно формування та реалізація державної регіональної політики у сфері залучення іноземних інвестицій.

Водночас до компетенції органів місцевого самоврядування щодо залучення іноземних інвестицій варто зарахувати таке [12]: створення належних умов для взаємодії між суб'єктами інвестиційної діяльності та іншими зацікавленими організаціями; проведення заходів, спрямованих на ефективну діяльність, із метою реалізації суб'єктами інвестиційної діяльності інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»; проведення заходів, спрямованих на сприяння економічному розвитку та залученню інвестицій, визначення умов користування земельними ділянками для реалізації інвестиційних проектів, проходження дозвільних процедур та узгоджень; формування та впровадження пріоритетних регіональних інвестиційних проектів; організація та підтримка заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з питань регіонального і місцевого розвитку та залучення інвестицій.

Література

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України: від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
2. Кулієв Р.А. Проблеми і особливості реалізації іноземних інвестицій в країнах з перехідною економікою / Р.А. Кулієв // Банківська справа. – 2004. – № 2. – С. 65–70.
3. Кузьмін О.Є. Нова парадигма оцінки інвестиційної привабливості регіонів / О.Є. Кузьмін, І.М. Комарницький // Регіональна економіка. – 2002. – № 4. – С. 34–39.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України: від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Прямі інвестиції в Харківську область у 2015 році: Експрес-випуск Головного управління статистики у Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kh.ukrstat.gov.ua>.
6. Петухова О.М. Інвестування: навч. посібник. / О.М. Петухова. – К.: Центр учбової літератури, 2014. – 336 с.

7. Пересада А.А. Управління інвестиційним процесом / А.А. Пересада. – К.: «Лібра», 2002. – 472 с.

8. Загорянська О.Л. Інвестиційний клімат та чинники що його формують / О.Л. Загорянська // Вісник КДПУ імені Михайла Остроградського. – 2008. – Вип. 1 (48). – Ч. 1. – С. 124–126.

9. Приварников І.Ю. Діяльність органів місцевої влади щодо залучення іноземних інвестицій в регіон / І.Ю. Приварников, Я.Ю. Белінська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://confcontact.com/2013_03_15/11_Pryvarnykova.htm.

10. Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 р.: рішення Харківської обласної ради від 5 березня 2015 р. № 1151-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.kharkivoda.gov.ua/documents/16203/1088.pdf>.

11. Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України: Указ Президента України від 7 липня 2003 р. № 580/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580/2003>.

12. Федоров Р.В. Як залучати прямі іноземні інвестиції: практичний посібник для українських міст та районів / Р.В. Федоров, О.С. Осовець. – Сімферополь: «ПРООН», 2013. – 128 с.

Анотація

Світлична Ю. О. Організаційно-правові форми участі органів місцевого самоврядування у сфері іноземного інвестування. – Стаття.

У статті на підставі аналізу нормативно-правових актів, які визначають засади розвитку регіонів і порядок функціонування органів місцевого самоврядування, досліджено повноваження органів місцевого самоврядування в частині формування та реалізації державної політики у сфері іноземного інвестування. Запропоновано авторське визначення організаційно-правових форм участі органів місцевого самоврядування у сфері іноземного інвестування. Під останніми будемо розуміти однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження, за допомогою яких забезпечуються ефективне формування та реалізація державної регіональної політики у сфері залучення іноземних інвестицій.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, інвестиції, іноземне інвестування, інвестиційна політика, регіональна політика.

Аннотация

Світличная Ю. А. Организационно-правовые формы участия органов местного самоуправления в сфере иностранного инвестирования. – Статья.

В статье на основании анализа нормативно-правовых актов, определяющих основы развития регионов и порядок функционирования органов местного самоуправления, исследованы полномочия органов местного самоуправления в части формирования и реализации государственной политики в сфере иностранного инвестирования. Предложено авторское определение организационно-правовых форм участия органов местного самоуправления в сфере иностранного инвестирования. Под последними будем понимать однородные по своему характеру и правовой природе группы административных действий, имеющих внешнее выражение, с помощью которых обеспечивается эффективное формирование и реализация государственной региональной политики в сфере привлечения иностранных инвестиций.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, инвестиции, иностранное инвестирование, инвестиционная политика, региональная политика.

Summary

Svitlychna Yu. O. Organizational and legal forms of participation of local self governments in the foreign investment field. – Article.

In the article on the basis of the analysis of normative legal acts defining the principles of regional development and the functioning of local self-government bodies, the powers of local self-government bodies in the part of the formation and implementation of state policy in the field of foreign investment are researched. The author's definition of organizational and legal forms of participation of local self-government bodies in the field of foreign investment is proposed. Under the latter we will understand the uniform nature and group of administrative actions that have an external expression that help to effectively formulate and implement the state regional policy in the field of attracting foreign investments.

Key words: local self-government bodies, investments, foreign investment, investment policy, regional policy.