

УДК 351.762

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.46>

## ПРАВОВІ ФОРМИ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУЦІЙНИХ ІНВЕСТОРІВ

**Важинський В.М.,**  
*професор кафедри права та гуманітарних дисциплін  
Івано-Франківської філії  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»,  
ORCID: 0000-0003-4081-2954  
e-mail: vazhynskyi@gmail.com*

**Важинський В.М. Правові форми запобігання порушенням суспільних інтересів у сфері діяльності інституційних інвесторів.**

У статті досліджено такі правові форми запобігання порушенням суспільних інтересів у сфері діяльності інституційних інвесторів: видання нормативно-правих актів, вчинення юридично значимих дій, укладення адміністративно-правових договорів.

Повномасштабне вторгнення поставило Україну в залежність від зовнішньої допомоги, але дуже важливо відновити та зберегти довіру населення до держави в питаннях інвестування коштів в національну економіку. Це дозволить нашій державі забезпечити стабільну економіку в воєнний час та забезпечити фінансування інвестиційних проектів в післявоєнне відновлення. Але громадяни не мають такого капіталу, щоб самостійно реалізувати масштабні проекти, тому важливо їх об'єднати. Інституційні інвестори є фінансовими посередниками, які залучають та акумулюють кошти індивідуальних інвесторів. Здійснюючи інвестиційну діяльність в інтересах груп індивідуальних інвесторів, інституційні інвестори водночас діють в інтересах всього суспільства через фінансування суспільно важливих галузей економіки. Проте іноді бізнес-інтереси починають переважати суспільні, тоді потрібно втручання держави з використанням всього правового механізму охорони суспільних інтересів. Правильне формування та реалізація державної політики у сфері інституційного інвестування дозволяють запобігти виникненню такого конфлікту інтересів.

Автором наведено приклади норм чинного законодавства, які дозволяють реалізувати масштабні інвестиційні проекти, встановлюють вимоги до таких інвесторів та додаткові гарантії безпеки такого інвестування. Порядок вчинення окремих юридично значимих дій також закріплено в спеціальному законодавстві, наприклад, можливість зупинення інвестиційного проекту у разі певних порушень. Укладення адміністративно-правових договорів є дуже ефективним в питаннях запобігання порушенню суспільних інтересів, адже дозволяє об'єднати зусилля різних державних органів на національному та міжнародному рівнях, а також залучити громадськість до вирішення питань суспільного значення.

**Ключові слова:** інституційний інвестор, суспільний інтерес, запобігання вчинення порушень, адміністративно-правові форми.

**Vazhinsky V.M. Legal forms of preventing violations of public interests in the sphere of activity of institutional investors.**

The article examines the following legal forms of preventing violations of public interests in the sphere of activity of institutional investors: the issuance of regulatory legal acts, the performance of legally significant actions, the conclusion of administrative and legal agreements.

The full-scale invasion made Ukraine dependent on foreign aid, but it is very difficult to restore and maintain the public's trust in the state in matters of investing funds in the national economy. This will allow our state to ensure a stable economy in wartime and to ensure financing of investment projects in post-war recovery. But citizens do not have the capital to independently implement large-scale projects,

so it is important to unite them. Institutional investors are financial intermediaries who attract and accumulate funds from individual investors. Carrying out investment activities in the interests of groups of individual investors, institutional investors simultaneously act in the interests of the whole society through financing socially important sectors of the economy. However, sometimes business interests begin to prevail over public ones, then state intervention is required using the entire legal mechanism for protecting public interests. Proper formation and implementation of state policy in the field of institutional investment can prevent the emergence of such a conflict of interest.

The author provides examples of the norms of current legislation that allow the implementation of large-scale investment projects, establish requirements for such investors and additional guarantees of the security of such investment. The procedure for performing certain legally significant actions is also enshrined in special legislation, for example, the possibility of stopping an investment project in the event of certain violations. The conclusion of administrative and legal agreements is very effective in preventing violations of public interests, as it allows combining the efforts of various state bodies at the national and international levels, as well as involving the public in resolving issues of public importance.

**Key words:** institutional investor, public interest, prevention of violations, administrative and legal forms.

**Постановка проблеми.** Публічне управління передбачає здійснення управлінської діяльності з метою захисту інтересів суспільства та базується на суспільних цінностях. Саме тому суспільство є визначальним у формуванні політики публічного управління в певній сфері. Все це дає підстави стверджувати, що публічне управління має ґрунтуватися на цінностях громадянського суспільства, забезпечувати максимальне включення громадян до управління суспільством, країною і державою, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві.

Повномасштабне вторгнення поставило перед Україною нові виклики. Державний борг досяг рекордного рівня і значно перевищив річний бюджет країни. Фінансова система залишається вразливою до безпекових ризиків, споживча інфляція знижується швидше, ніж очікувалося, а зовнішні інвестори не поспішають вкладати гроші в інвестиційні проекти, враховуючи високі ризики для бізнесу, пов'язані з воєнними діями. Сьогодні важко спрогнозувати часові межі закінчення воєнних дій, остаточно оцінити масштаби руйнувань, а також час, необхідний для відбудови та відновлення країни.

На початок 2024 року, за даними Київської школи економіки, сума прямих збитків, нанесених інфраструктурі України в ході війни, сягнула майже 155 млрд дол. США. В майбутньому населення України має стати рушійною силою, яка через інституційних інвесторів буде інвестувати в розвиток нашої країни. Вже сьогодні дуже важливо створити доступні інструменти для інвестування коштів в національну економіку населенням, а також забезпечити належну фінансову інклюзію (грамотність) для них. Інституційні інвестори є фінансовими посередниками, які залучають та акумулюють кошти індивідуальних інвесторів. Здійснюючи інвестиційну діяльність в інтересах груп індивідуальних інвесторів, інституційні інвестори водночас діють в інтересах всього суспільства через фінансування суспільно важливих галузей економіки. Проте іноді бізнес-інтереси починають переважати суспільні, тоді потрібно втручання держави з використанням всього правового механізму охорони суспільних інтересів.

**Метою статті** є дослідження адміністративно-правових форм, які можуть бути використані для запобігання порушенням суспільних інтересів у сфері діяльності інституційних інвесторів.

**Стан опрацювання проблематики.** Окремі аспекти діяльності державних органів щодо адміністративно-правових форм протидії правопорушенням досліджували українські науковці, зокрема: К. Афанасьєв, М. Бездольний, Є. Безсмертний, А. Берлач, Ю. Битяк, М. Буроменський, А. Гайдук, В. Гіжевський, І. Голосніченко, М. Грищенко, В. Грохольський, С. Гусаров, Є. Додін, І. Дьомін, Д. Заброта, В. Колпаков, Р. Калюжний, Л. Коваль, М. Ковалів, С. Константінов, В. Копейчиков, М. Мельник, Ю. Мірошник, С. Невмержицький, В. Ортинський, О. Остапенко, І. Пахомов, С. Петков, Ю. Римаренко, А. Селіванов, О. Сердюк, О. Терещук, В. Фесенко, О. Фролов, В. Цветков, В. Шамрай, Ф. Шульженко П. Ярмакі та інші. Проте в більшості робіт не розділяються структуровано поняття запобігання, попередження, протидія, не акцентується увага на тих формах, які ефективні саме для запобігання. Наразі практично відсутні наукові дослідження з питань запобігання порушенням суспільного інтересу в діяльності інституційних інвесторів.

Вважаємо, що на відміну від запобігання, протидія умовно передбачає наявність певної проти-правної дії, в результаті якій виникає ситуація, коли інтереси громадян-вкладників і інституційного інвестора (його службових осіб) не співпадають, і починає домінувати приватний бізнесовий або корисливий інтерес окремих осіб над суспільним інтересом [1, с. 152]. Запобігання порушенням суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів має місце тоді, коли виявлені певні недоліки чи проблеми в їх роботі, які потенційно несуть ризик для порушення прав громадян-інвесторів, але в конкретний момент ще не становлять загрозу порушення чи не є порушенням суспільних інтересів.

**Виклад основного матеріалу.** Форми запобігання порушенням інтересів інституційних інвесторів за своєю сутністю є формами управлінської діяльності (частиною механізму публічного управління). Ю. Битяк поділяє всі форми управлінської діяльності на такі: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [2, с. 135].

Відповідно в юридичній літературі всі форми діяльності залежно від наслідків прийнято поділяти на дві групи: правові та неправові. Правові мають чітку, послідовну правову регламентацію та правові наслідки [3, с. 129].

Говорячи ж про охорону суспільного інтересу в певній діяльності, ми погоджуємось, що держава вже чітко знає в чому полягає цей суспільний інтерес (вона його визначила під час врегулювання певної діяльності), і вживає заходів задля того, щоб не допустити протиправного впливу на цей інтерес іншого інтересу (не допустити або запобігти порушенням цього інтересу) чи вжити заходів задля припинення та реагування на будь-які порушення цього публічного інтересу задля його відновлення (поновлення прав і обов'язків громадян – членів суспільства) [4, с. 93].

Отже, повертаючись до стандартної моделі правових та неправових форм діяльності держави щодо охорони суспільних інтересів у сфері діяльності інституційних інвесторів пропонуємо до правових віднести ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату.

Стабільність умов інвестиційної діяльності держава забезпечує правовими засобами – шляхом **видання нормативно-правових актів**, що містять державні гарантії захисту інвестицій, які не можуть бути скасовані або звужені стосовно інвестицій, здійснених у період дії цих гарантій. Таке регулювання забезпечується на законодавчому рівні. При цьому, суб'єкти публічного управління, формуючи та реалізуючи загальну державну політику щодо діяльності інституційного інвестора на підставі та відповідно до закону видають акти державного управління, в яких конкретизуються правила поведінки органів, установ, посадових, службових та фізичних осіб щодо охорони суспільного інтересу в діяльності інституційного інвестора. Відтак, слід погодитись з думкою Н. Нижник, що найважливішою формою державно-управлінської діяльності є видання відповідними органами актів державного управління [5, с. 25].

Наприклад, нещодавно легалізовано в Україні гральний бізнес. Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» передбачає видачу інвестиційних безкоштовних ліцензій для казино за умови реалізації інвестиційного проекту (ч. 7 ст. 26 Закону), а строк її дії складає 10 років (у той час, коли платні ліцензії видаються на п'ять років). При цьому, гарантією інвестицій є те, що в ст. 60 передбачено, що протягом усього строку дії ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор не допускається: зменшення строку дії ліцензії на провадження відповідного виду діяльності з організації та проведення азартних ігор [6]. Вказаний Закон є досить показовим прикладом балансування держави між інтересами інвестора та суспільства: з одного боку інвестор отримує певні гарантії від держави, а з іншого – має ряд обмежень щодо реалізації такого інвестиційного проекту, які покликані охороняти суспільні інтереси (шляхом отримання окремого рішення Кабінету Міністрів України на реалізацію такого проекту, саме в цьому рішенні і буде визначено суспільну цінність певного проекту) [7, с. 290]. Тобто? закон наділяє уряд повноваженнями щодо охорони суспільного інтересу.

Наступною важливою формою управлінського впливу на діяльність інституційного інвестора в цілях охорони суспільного інтересу в межах попередження вчинення порушень суспільного інтересу є **вчинення юридично значимих дій**. Такі дії мають юридичні наслідки для суб'єктів правовідносин та призводять до виникнення, зміни або припинення правовідносин у сфері охорони суспільного інтересу в діяльності інституційних інвесторів.

Так, як приклад можемо привести ст. 21 Закону України «Про інвестиційну діяльність», якою передбачено право правомочного державного органу зупинити або припинити інвестиційну діяльність, якщо, зокрема, її продовження може призвести до порушення встановлених законодавством санітарно-гігієнічних, архітектурних, екологічних та інших норм, прав та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, що охороняються законом [8]. Таке видання правових актів індивідуальної дії якраз і покликане охороняти суспільні інтереси, запобігти або попередити вчинення порушень суспільних інтересів.

Аналогічні повноваження передбачено також щодо здійснення діяльності інвестора із значними інвестиціями. Так, ст. 17 Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні» вказує, що під час реалізації інвестиційного проекту із значними інвестиціями може бути зупинено повністю або частково господарську діяльність інвестора зі значними інвестиціями в порядку, передбаченому законом. З моменту усунення інвестором із значними інвестиціями умов, внаслідок яких його діяльність було зупинено повністю або частково, його діяльність підлягає відновленню у повному обсязі [9].

І третьою правовою формою управлінського впливу на діяльність інституційних інвесторів в цілях охорони суспільних інтересів є *укладення адміністративно-правового договору*. Взагалі адміністративний договір за своєю суттю є специфічним засобом публічного управління в якій би то не було сфері суспільного життя. Укладаючи адміністративно-правовий договір, державні органи діють на основі норм адміністративного права, які реалізуються через певні цілі і функції, визначені державою [10, с. 310].

Наприклад, А. Битяк визначає адміністративний договір як багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін, що виходять із владних управлінських функцій суб'єкта ладних повноважень, який завжди є однією зі сторін угоди [11, с. 9]. За своєю сутністю такий договір є двостороннім правочином між адміністративним органом і приватною особою або між адміністративними органами, укладений із метою реалізації адміністративним органом публічних функцій [12, с. 140].

Правочин між адміністративними органами в Україні зазвичай укладається у формі меморандумів про співробітництво, обмін інформацією та проведення спільних заходів у певній сфері, у тому числі загальних заходів щодо запобігання та попередження певних правопорушень. Часто такі меморандуми, якщо говорити про охорону певних суспільних відносин, а не їх врегулювання, укладаються між органами публічної адміністрації та правоохоронними органами і мають на меті обмін інформацією щодо запобігання, попередження та реагування на кримінальні правопорушення [13, с. 38].

Також практикується укладення таких меморандумів з міжнародними організаціями. Зокрема, 8 червня 2021 року укладено Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Американською торговельною палатою та Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) у сфері національної біржової торгівлі капіталом та організованих товарних ринків. Цей документ має стати першим кроком до створення в Україні Фондового ринку, як одного із найбільш якісних механізмів залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій в реальний сектор економіки [14].

Коли це стосується укладення договору з приватною особою, Р. Куйбіда, зокрема вважає, адміністративний орган може укласти такий договір замість видання одностороннього адміністративного акта з тією особою, на яку б спрямовував дію адміністративний акт [15]. Проте, на нашу думку, видання адміністративного акта передбачає нерівність сторін, тоді як укладення договору базується на рівності сторін та їх вільному волевиявленні.

Окремо слід вказати, що предмет адміністративного договору не тільки не зазначений на законодавчому рівні, але перебуває на стадії наукових розробок. У доктринальних підходах існує також позиція, що загальним предметом договору є публічний інтерес. Так, С. Завальна вважає, що предметом адміністративного договору можуть бути тільки ті дії відповідних органів у межах їхньої компетенції, які зумовлюють юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері державного управління, спрямовані на досягнення визначеної мети, і зазвичай задоволення публічного чи державного інтересу [16, с. 83].

Наприклад, Національний банк України створив Корпоративний недержавний пенсійний фонд Національного банку України, адміністрування, управління та зберігання активів здійснює Національний банк України відповідно до укладених з пенсійним фондом договорів [17]. Хоча звісно

НБУ створив цей фонд не як регулятор, а як роботодавець. Тому, на нашу думку, управління таким фондом має подвійну природу: адміністративну та господарську. Адміністративна природа такого договору пролягає в тому, що він укладається саме з метою забезпечення інтересів невизначеного кола осіб працівників банку, а не з метою отримання прибутку від господарської діяльності для НБУ, тобто тут чітко проявляється публічний інтерес адміністративного договору. Водночас, з іншого боку, НБУ в цих договорах діє не як регулятор, а як роботодавець, який створив недержавний пенсійний фонд та щомісяця перераховує за кожного свого працівника 3% пенсійний внесок до фонду, тому тут проявляється господарська природа договору.

Проте якщо говорити, наприклад, про меморандуми, які укладаються органами державної влади з різноманітними громадськими організаціями, освітніми закладами тощо, то такі меморандуми мають ознаки адміністративних договорів, оскільки таким чином здійснюється співпраця за певними напрямками реалізації державної політики.

Окремо слід навести приклад адміністративного договору, укладення якого передбачено на рівні акту законодавства. Зокрема, Законом України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні» [9] передбачено укладення спеціального інвестиційного договору, яким є укладений між Кабінетом Міністрів України, інвестором із значними інвестиціями, заявником та органом місцевого самоврядування (у разі надання державної підтримки таким органом) договір, що визначає порядок та умови реалізації інвестиційного проекту із значними інвестиціями. Такий договір є прикладом забезпечення суспільного інтересу на умовах, визначених законом.

**Висновки.** Говорячи про охорону суспільного інтересу в певній діяльності, держава вже чітко знає, в чому полягає цей суспільний інтерес (вона його визначила під час врегулювання певної діяльності), і вживає заходів задля того, щоб не допустити протиправного впливу на цей інтерес іншого інтересу (не допустити або запобігти порушенням цього інтересу) чи вжити заходів задля припинення та реагування на будь-які порушення цього публічного інтересу задля його відновлення (поновлення прав і обов'язків громадян – членів суспільства).

До правових форм діяльності держави щодо охорони суспільних інтересів у сфері діяльності інституційних інвесторів пропонуємо віднести ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть, наприклад, формувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові відносини у сфері діяльності інституційного інвестора. До них відносимо видання нормативно-правових актів, вчинення юридично значимих дій та укладення адміністративно-правових договорів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Важинський В.М. Адміністративно-правові форми та методи протидії порушенням суспільних інтересів у діяльності інституційних інвесторів. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія: Право. 2024. № 83. Ч. 2. С. 152–158.
2. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
3. Малков Д. Форми та методи міжнародного контролю: питання теорії. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 4 (160). С. 129–132.
4. Важинський В.М. Поняття механізму адміністративно-правової охорони суспільних інтересів у діяльності інституційних інвесторів. *Вісник кримінального судочинства*. 2021. № 3-4. С. 92–99.
5. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: мета реформування. *Український правовий часопис*. 1999. Вип. 5. С. 20–27.
6. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 р. № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#n995>.
7. Pohoretskyi, M., Toporetska, Z., Vazhynskyi, V., Slobodian, I., & Yevsieiev, D. (2024). Investment in the Ukrainian gambling market in wartime. *Amazonia Investiga*. 2024. № 13(82). P. 288–297.
8. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#n250>.
9. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні: Закон України від 17.12.2020 р. № 1116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>.

10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. акад. НАПрН України О.М. Бандурки. Харків: Золота Миля, 2011. 584 с.
11. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко; за ред.: Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
12. Важинський В.М. Укладення адміністративного договору як форма запобігання порушенням суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*: матеріали міжвузів. наук.-практ. круглого столу (Київ, 28 трав. 2020 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 139–142.
13. Важинський В.М. Роль поліції у попередженні правопорушень інституційних інвесторів. *Актуальні питання та перспективи розшукової роботи в діяльності підрозділів кримінальної поліції*: матеріали круглого столу (м. Київ, 28 березня 2024 року). Київ: НАВС, 2024. С. 37–39.
14. Уряд, ЄБРР, АСС та USAID уклали Меморандум щодо створення Національної біржі з торгівлі капіталом і товарами. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-yebr-acc-ta-usaid-uklali-memorandum-shchodo-stvorennya-nacionalnoyi-birzhi-z-torgivli-kapitalom-i-tovarami>.
15. Куйбіда Р.О. Адміністративний договір. Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua>.
16. Завальна Ж.В. Ознаки предмета адміністративного договору. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 1. С. 80–88.
17. Корпоративний недержавний пенсійний фонд Національного банку України. Національний банк України. URL: [https://knpf.bank.gov.ua/uchasnykam/pro\\_fond/khto\\_obslyhovuie\\_fond\\_Text.html](https://knpf.bank.gov.ua/uchasnykam/pro_fond/khto_obslyhovuie_fond_Text.html).