

УДК 346.6

<http://doi.org/10.5281/zenodo.884093>

© Іщенко Н.І., 2017

Н.І. Іщенко**ПРОБЛЕМА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ
ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ**

Анотація. Запропоновано основні напрямки вдосконалення нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності та інвестиційних процесів. Обґрунтовано необхідність кодифікації інвестиційного законодавства, результатом якої має стати прийняття інвестиційного кодексу.

Ключові слова: інвестиційний кодекс, систематизація законодавства, кодифікація, регулювання інвестиційної діяльності, гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності, захист інвестицій.

Аннотация. Предложены основные направления усовершенствования нормативно-правового регулирования инвестиционной деятельности и инвестиционных процессов. Обоснована необходимость кодификации инвестиционного законодательства, результатом которой должно стать принятие инвестиционного кодекса.

Ключевые слова: инвестиционный кодекс, систематизация законодательства, кодификация, регулирование инвестиционной деятельности, гарантии прав субъектов инвестиционной деятельности, гарантии инвестиций.

Annotation. The main directions of improving the legal regulation of investment activity and investment processes. The necessity of investment legislation codifying the result of which must be the adoption of the Investment Code of Ukraine.

Key words: Investment Code, the systematization of legislation, codification, investment regulation, guarantees of investment subject's rights, the protection of investments.

Інвестиційна діяльність є важливим фактором швидкого та ефективного економічного і соціального розвитку України. На сьогодні існує проблема недостатнього дослідження правового регулювання інвестиційної діяльності, а це в свою чергу негативно позначається на ефективності залучення та використання іноземних інвестицій в Україні. Тому в сучасних умовах особливої актуальності набуває проблема створення законодавчої бази, яка б стимулю-

вала вітчизняних та іноземних інвесторів до вкладання виробничого капіталу в економіку України.

До міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, належать: Угода про Міжнародний валютний фонд, Вашингтонська конвенція 1965 р., «Про порядок вирішення інвестиційних суперечок між державами та іноземними особами іншої держави» (ратифіковано законом України від 16.03.2000 р.), Сеульська конвенція 1985 р. «Про організацію багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій». За матеріалами конференції було прийнято низку законів України, серед яких «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій» від 03.06.1992 р., Договори до Європейської енергетичної хартії, прийняті на Першій конференції ЮНКТАД у Женеві в 1964 р., Декларацію про встановлення нового міжнародного економічного порядку і Хартію економічних прав і обов'язків держав, прийняті у формі Резолюцій Генеральної Асамблеї ООН «Про заходи зміцнення довіри в міжнародних економічних відносинах» (1984 р.) і «Про міжнародну економічну безпеку» (1985 р.), Угоду про співробітництво в галузі інвестиційної діяльності, Конвенцію про захист прав інвестора від 28.03.1997 р. До цього переліку також можна віднести нормативно-правові акти, що регулюють транскордонне співробітництво, серед яких: Європейська хартія місцевого самоврядування, Конвенція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД, Лісабонська конвенція кластерного розвитку європейських країн тощо.

Нормативно-правова база України розпочала своє формування у 90-х рр. ХХ ст. Одним із перших кроків щодо врегулювання відносин в інвестиційній сфері після проголошення незалежності нашої країни стало прийняття Верховною Радою України Законів України «Про захист іноземних інвестицій в Україні» та «Про інвестиційну діяльність», а пізніше – закон України «Про режим іноземного інвестування».

Регулювання інноваційної діяльності, яка безпосередньо пов'язана з інвестиціями, здійснюється прийнятим законом України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16.07.1999 р., законами України «Про інноваційну діяльність», «Про наукові парки», «Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності», «Про індустриальні парки», які визначають правові та організаційні засади створення та функціонування індустриальних парків на території України.

Окреме місце в системі інвестиційного законодавства займає Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та інвестиційні фонди)», який визначає правові та організаційні основи створення, діяльності та відповідальності суб'єктів спільного інвестування, особливості управління їх активами, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання активів, особливості розміщення та обігу цінних паперів інститутів спільного інвестування, порядок та обсяг розкриття інформації інститутами спільного інвестування з метою залучення та ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів тощо.

Заслуговує на увагу прийнятий Закон України «Про державно-приватне партнерство». Це нормативно-правовий акт, який став основою для стимулювання розвитку співпраці між державами та приватними секторами з метою підвищення конкурентоздатності економіки країни та залучення інвестицій в її економіку, а також започаткував реформування інвестиційної сфери [1].

Існує і низка інших законів, які залежно від виду інвестицій регулюють інвестиційну діяльність. Серед них Закон України «Про фінансовий лізинг», «Про концесії», «Про угоди про розподіл продукції», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів застарілого житлового фонду)», «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про господарські товариства», «Про холдингові компанії в Україні», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про транскордонне співробітництво», «Про зовнішньоекономічну діяльність» тощо.

Особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім вищевказаних нормативно-правових актів, регулюються також нормами цивільного, господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, й земельного законодавства.

Чинне сьогодні інвестиційне законодавство України побудоване на основі національного режиму інвестицій, який встановлює єдині «правила гри» для вітчизняних та іноземних інвесторів. Це означає, що замість підготовки окремих законодавчих актів, які поширюються тільки на вітчизняних або тільки на іноземних інвесторів, в Україні діє формула підготовки єдиних законодавчих актів, у рамках яких може бути виділена специфіка національного режиму для іноземних інвесторів.

Існуюча в нашій країні система законодавчого регулювання капіталовкладень побудована на основі публічного права, відповідно до якого відносини між приймаючою країною та інвестором встановлюються за допомогою владно-розпорядчих, адміністративних актів держави. Таким чином, «правила

гри», за якими інвестор повинен здійснювати свою діяльність, встановлюються державою по суті в односторонньому порядку, і в такому ж порядку змінюються, причому не завжди на користь інвестора. Тому в таких умовах в інвестора відсутні достатні правові гарантії непорушності умов його діяльності в державі. В результаті інвестор змушений «перестраховуватись», закладаючи в обґрунтування інвестиційного проекту додаткову норму прибутку для покриття ризику нестабільності законодавства. Для інвестора основне – це стабільність, коли можна з великою точністю розрахувати, коли і за яких умов буде забезпечене повернення вкладених коштів. Це є необхідною умовою укладення серйозних контрактів, які передбачають мільярдні інвестиції з тривалим строком окупності проектів.

Аналіз сучасного стану правового регулювання іноземних інвестицій в Україні свідчить про те, що інвестиційне законодавство потребує подальшого вдосконалення. Найважливіше значення для іноземних інвесторів могла б мати відмова від численних випадків, коли норми законів, які встановлюють в інтересах інвесторів певне правило, супроводжуються застереженням: «якщо інше не передбачене законодавством». Необхідно, щоб усі можливі винятки з відповідної норми були передбачені в тому нормативному акті, в якому міститься саме правило.

Також для створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні необхідне законодавче закріплення державних гарантій захисту іноземних інвестицій, під якими слід розуміти правові засоби, встановлені законом для забезпечення належного виконання іноземними інвесторами своїх завдань. Більшість гарантій знайшли відображення в законодавстві України, але багато з них має декларативний характер.

Досить актуальним є подальше розширення гарантій для іноземних інвесторів. Йдеться насамперед про захист інвестицій від політичних (некомерційних) ризиків за допомогою страхування, яке потребує детальнішої правової регламентації. Таким чином, закріплення в законодавстві принципу суброгації сприятиме розв'язанню проблеми невизнання нашою державою передачі прав інвестора страховій компанії.

Необхідно також прискорити розробку й прийняття Закону України «Про довірче управління майном», що є достатньо важливим складником існування цивілізованого ринку інвестицій.

Враховуючи складну правову природу інвестиційних правовідносин, адже вони можуть бути і речовими, і зобов'язальними, і корпоративними, їх можна сприймати як інтегрований результат системного використання значної

кількості цивільно-правових конструкцій та застосування норм більшості цивільно-правових інститутів до певної міри. Так, інвестиціями можуть бути майже всі суб'єкти цивільних прав, перелічені в статті 177 ЦКУ. Окрім того, за своїм суб'єктним складом інвестиційні правовідносини передбачають суб'єктами інвестиційної діяльності як фізичних осіб, в тому числі підприємців, так і юридичних осіб, головним чином приватного права, включаючи такі складні організаційно-правові форми, як інституціональні інвестори (комерційні банки, корпоративні інвестиційні фонди, недержавні пенсійні фонди, страхові компанії тощо). Усе це свідчить про те, що Цивільний кодекс України є важливим законодавчим чинником регулювання цієї приватноправової категорії «особистих майнових відносин, заснованих на юридичній рівності, свободі волевиявлення, майновій самостійності їх учасників».

Водночас Господарський кодекс України, сформулювавши у ст. 10 зміст інвестиційної політики держави, зупинився на загальних засадах правового регулювання окремих різновидів інвестиційних відносин, а саме – на інноваційній діяльності, іноземних інвестиціях і деяких інших, що однак не утворюють системного регулювання цього складного й важливого типу суспільних економічних відносин.

Проте, імперативи розвитку ринкових відносин і актуалізація ними саме інвестиційного компоненту вимагають чіткої правової визначеності особливостей цих правовідносин, їх сталих форм та конструкцій, узятих, зокрема, в динамічному аспекті. У зв'язку з цим виникає питання – яким чином повинно бути здійснено нормативно-правове забезпечення розвитку інвестиційних правовідносин. Очевидним є те, що цілий ряд факторів впливає на постановку питання про необхідність розробки і прийняття в Україні Інвестиційного кодексу як комплексного нормативно-правового акту, який би на базі ЦКУ і ГКУ системно поєднав приватно-правове й публічно-правове регулювання інвестиційних відносин.

На сьогодні в Україні існує велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини в інвестиційній сфері, та загалом створено правове підґрунтя для здійснення інвестиційної діяльності. Виникає потреба систематизації, підсумком якої мало б стати прийняття інвестиційного кодексу України.

Систематизація інвестиційного законодавства України має здійснюватися у формі його кодифікації та інкорпорації із визначенням першочергових та перспективних законів, інших нормативно-правових актів.

Обґрунтування необхідності будь-якої кодифікації законодавства у сфері господарських правовідносин логічно передбачає встановлення її політичних,

економічних та техніко-юридичних завдань [2]. До політичних завдань кодифікації інвестиційного законодавства належить: інтеграція національного правового інвестиційного порядку до міжнародної системи функціонування інвестиційного ринку та його правового регулювання з максимально можливим забезпеченням національних інтересів в інвестиційній сфері [3]. До економічних завдань кодифікації інвестиційного законодавства належить: створення дієвого, законодавчо закріпленого механізму формування та реалізації інвестиційної політики держави, стимулювання інвестиційних процесів з боку національних та іноземних учасників інвестиційної діяльності шляхом закріплення та стабілізації правового інвестиційного порядку на модернізованій законодавчій основі. До техніко-юридичних завдань кодифікації інвестиційного законодавства України належать: подолання колізій, повторень, усунення застарілих положень, встановлення єдиних, універсальних принципів правового регулювання інвестиційних відносин та гарантій, що надаються їх учасникам; врахування особливостей системно-структурного співвідношення підгалузевої кодифікації інвестиційного законодавства, що пропонується, з існуючими джерелами законодавства України, що має відбуватися через визначення місця такої кодифікації в форматі вертикальних, горизонтальних та діагональних «взаємин» між цими джерелами [2].

У світовій практиці є приклади прийняття інвестиційного кодексу. Серед країн, які першими прийняли інвестиційний кодекс, були Алжир, Габон, Гвінея, Марокко, Нігер, Сомалі, Сенегал тощо.

Перші спроби в напрямку прийняття інвестиційного кодексу були здійснені 7 лютого 2002 р., на розгляд Верховної Ради народним депутатом України О. Пухкалом внесено проект Інвестиційного кодексу України №9048, який був розроблений комітетом з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій, однак на той час він так і залишився тільки проектом. Запропонований кодекс складався з основної частини, що була створена на основі Закону України «Про інвестиційну діяльність», в якій було визначено основні поняття, серед яких: «інвестиції», «інвестиційна діяльність», «інновації», визначено суб'єктів та об'єктів інвестиційної діяльності. Особлива частина створена на основі Законів України «Про захист іноземних інвестицій на Україні», «Про режим іноземного інвестування», «Про інститут спільного інвестування (пайові та корпоративні фонди)».

Було також запропоновано низку авторських проектів кодексу Г. Степанським, Д. Задихайло та іншими. У 2012 р. робоча група Комітету з економічних реформ «Впровадження національних проектів та інвестиції» прийняла

рішення про підготовку Інвестиційного кодексу, який передбачає створення прозорої системи законодавства у сфері інвестування. Станом на 1 січня 2017 р. Інвестиційний кодекс все ще не підготовлений та не прийнятий. Прийняття цього документа допоможе систематизувати чинне законодавство, яке є роздібнене на різноманітні документи, що практично неможливе для користування; сприятиме прозорості інвестиційної діяльності, адже з прийняттям кодексу буде припинено дію низки нормативно-правових актів, які суперечать одні одним.

Таким чином, систематизація та кодифікація інвестиційного законодавства все ще залишається поза увагою юридичної науки, в той час як розвиток законодавства у сфері регулювання інвестиційних відносин об'єктивно потребує моніторингу його стану, зокрема в контексті відповідності цілям задіяних правових засобів і механізмів, часу, змісту та обсягу їх правового регулювання. З огляду на те, що ці аспекти є взаємозумовленими, їх розгляд на кожному етапі розвитку законодавства повинен стати обов'язковою програмою для спрямування зусиль юридичної науки.

Література

1. Інвестиційне законодавство: стан, проблеми та перспективи [Електронний ресурс]: роз'яснення від 08.05.2012 р. / Міністерство юстиції України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0015323-12?test=NOaMfL2dtr58UF86ZiePn_C3XH14_Fos80msh81e6;
2. Кабрияк Р. (Реми), Кодификации / Lescodifications: монографія / Р. Кабрияк; пер. и авт. вступ. Л.В. Головки. – М.: Статус, 2007. – 476 с.;
3. Кудрявцева В.В. Концептуальні засади кодифікації інвестиційного законодавства України / В.В. Кудрявцева // Державне будівництво та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – 2009. – Режим доступу: http://dSPACE/nulau.edu.ua:8088/bistream/123456789/2558/1/Kudryavtseva_175.pdf.