

УДК 346.7:339.9:330.556:330.322(477)

К. Гуменна

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Виділено структурні рівні правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні: міжнародний, національний, регіональний, локальний (місцевий). Запропоновано основні напрямки вдосконалення нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності та інвестиційних процесів. Обґрунтовано необхідність кодифікації інвестиційного законодавства, результатом якого має стати прийняття інвестиційного кодексу.

**Ключові слова:** інвестиційний кодекс, систематизація законодавства, кодифікація, регулювання інвестиційної діяльності, рівні правового регулювання.

Інвестиційний процес в Україні регулюється більше ніж сотнею нормативно-правових актів, серед яких кодекси, закони, укази. Це пояснюється достатньо великою різноманітністю форм і видів інвестицій, а також необхідністю регулювання нових для України інвестиційних відносин. Окрім того, в інвестиційній сфері діє велика кількість міжурядових угод про сприяння та взаємний захист інвестицій, які укладаються урядом України із урядами відповідних країн та якими регулюються основні питання взаємин сторін такого договору в галузі інвестиційної діяльності. Така розгалужена система нормативно-правових актів свідчить про те, що держава вживає заходи з метою створення в Україні належних умов здійснення інвестиційної діяльності шляхом закріплення на законодавчому рівні принципів та правил її здійснення.

Проте, незважаючи на велику кількість і об'ємність правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства у цій галузі поки що передчасно. Недоліки та прогалини законодавства призводять до їх заповнення адміністративними засобами державного регулювання, що ведуть до бюрократизації інвестиційних відносин та активізують відомчу та регіональну нормотворчість.

На сучасному етапі виникає необхідність систематизації нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність. Пропонована стаття є спробою осмислення цієї проблеми через дослідження розвитку інвестиційного законодавства та аналізу доцільності прийняття інвестиційного кодексу України.

Значний вклад в розробку теорії систематизації законодавства здійснили такі науковці як: А. Венгеров, Р. Васильєв, Н. Гранат, С. Гусарев, В. Карташов, М. Коркунов, М. Матузов, Н. Пархоменко, В. Оксамитний, Р. Ромашов, О. Скакун, Н. Оніщенко, А. Піголкин, П. Рабинович, В. Сирих, Ю. Шемшученко та інші.

У працях перелічених вчених загалом сформовано теоретико-методологічні засади теорії систематизації законодавства, визначено поняття, ознаки, цілі та принципи цього різновиду юридичної діяльності, змістовно охарактеризовано основні форми упорядкування нормативно-правових актів тощо.

Актуальність проблеми систематизації інвестиційного законодавства пояснюється низкою наукових публікацій, метою яких є обґрунтування доцільності прийняття Інвестиційного Кодексу України. Серед основних праць можна виділити

праці В. Поєдинок, В. Нагребельного та інших. Дослідженню системи державного регулювання інвестиційної діяльності присвячено багато науково-дослідницьких робіт таких науковців: як Ф. Важинського, А. Колодійчука, А. Яремко, А. Касприка, Г. Стефанишина, О. Шатила та багатьох інших.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні та визначення пріоритетів його подальшого розвитку.

Відповідно до процесів, що відбуваються під час інвестиційної діяльності, вважаємо доцільним виділити такі структурні рівні правового регулювання інвестиційного законодавства: міжнародний (правові акти міжнародних інституцій, міжнародні угоди), національний (правові акти центральних органів державної влади), регіональний (правові акти, що регулюють інвестиційну діяльність на рівні регіонів), локальний, місцевий (правові акти місцевих органів державної виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування).

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 й 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 в 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.), Угода про співробітництво в галузі інвестиційної діяльності, Конвенція про захист прав інвестора від 28.03.1997 р. До цього переліку можна також додати нормативно-правові акти, що регулюють транскордонне співробітництво. Серед них: Європейська хартія місцевого самоврядування, Концепція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД, Лісабонська концепція кластерного розвитку європейських країн тощо.

Очевидно, що предметом регулювання міжнародного інвестиційного права є специфічний комплекс суспільних відносин, учасниками яких є держави й інші суб’єкти міжнародного права, спеціалізовані міжнародні інвестиційні, транснаціональні корпорації, деякі міжнародні неурядові організації, міжнародні фінансові й економічні організації і інші іноземні інвестори зі статусом юридичних і фізичних осіб.

Якщо характеризувати нормативно-правову базу України, то її формування почалось у 90-х рр. ХХ ст. Після проголошення незалежності одним із перших кроків щодо регулювання відносин у інвестиційній сфері в Україні стало прийняття Верховною Радою України Законів України “Про захист іноземних інвестицій на Україні” та “Про інвестиційну діяльність”.

Законом України “Про інвестиційну діяльність” встановлено загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України, визначено загальні положення та порядок здійснення інвестиційної діяльності,

державного регулювання інвестиційної діяльності, гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності та захист інвестицій. Законом закріплено, що інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, унаслідок якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект [1].

Законом України “Про захист іноземних інвестицій на Україні” та пізніше прийнятим Законом України “Про режим іноземного інвестування ” визначаються особливості режиму іноземного інвестування на території України, врегульовують відносини, зокрема щодо державних гарантій захисту іноземних інвестицій, державної реєстрації та контролю за здійсненням інвестицій, діяльності підприємств з іноземними інвестиціями, розгляду спорів тощо [2].

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. Одним із перших в Україні було створено технопарк “Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона” (м. Київ), на сьогодні в Законі України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технопарків” нараховується 16 технопарків, серед яких: “Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка” (м. Київ), “Інститут монокристалів” (м. Харків), “Вуглемаш” (м. Донецьк) тощо. До законів, що регулюють інвестиційну діяльність в Україні, можна віднести і Закони 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.

Поряд із переліченими законами до окремої групи можна віднести законодавчі акти, які встановлюють спеціальний правовий режим господарської діяльності у спеціальних (вільних) економічних зонах, регулюють спеціальні правові режими інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та в межах технологічних парків України.

Відповідно до цього прийнято Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.1992 р., який визначив порядок створення і ліквідації, механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон із місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України. На сучасному етапі актуальною є проблема відновлення і визначення умов подальшого функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку та забезпечення захисту прав та інтересів інвесторів із урахуванням світового досвіду [3].

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.

Заслугує увагу прийнятий Закон України “Про державно-приватне партнерство”. Це нормативно-правовий акт, який став основою для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватними секторами з метою підвищення конкурентоздатності економіки країни та залучення інвестицій в її економіку, а також започаткував реформування інвестиційної сфери [4].

Вказаний закон є рамковим та повинен визначити такі основні принципи державно-приватного партнерства, як [5]:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів під час провадження діяльності в межах державно-приватного партнерства;
- заборона будь-якої дискримінації та обмеження прав приватних партнерів, крім випадків, передбачених законом;
- узгодження інтересів державного та приватного партнерів з метою досягнення взаємної вигоди та реалізації мети діяльності в рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства.

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 акціонерні товариства”, “Про холдингові компанії в Україні”, “Про стимулювання розвитку регіонів”, “Про транскордонне співробітництво” “Про зовнішньоекономічну діяльність” тощо.

З метою забезпечення заходів для виконання Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” в Україні реалізація проектів почалась із запровадження принципу “єдиного вікна”, основою для здійснення економічних реформ стала реалізація концепції “Національних проектів”.

Під час засідання Комітету з економічних реформ “Національними проектами” були визначені проекти (“Нова енергія”, “Нова якість життя”, “Нова інфраструктура”, “Олімпійська надія – 2022”, “Агроперспектива”), реалізація яких матиме визначний вплив на соціально-економічний розвиток країни, покращення якості життя громадян і підвищення рівня національної безпеки. Правові та організаційні засади, пов'язані з підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”, регулюються Законом України “Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”.

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

Державне регулювання в інвестиційній сфері також здійснюється за допомогою значної кількості указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо. Серед них можна виділити такі: Указ Президента “Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності”; Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій”; Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації договорів (контрактів) про спільну інвестиційну діяльність за участю іноземного інвестора”; Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002 – 2010 роки”; розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Програми “Інвестиційний імідж України” № 477 від 17.08.2002 р.; Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків” № 447 від 01.08.2006 р. тощо.

До законодавчої бази, яка на регіональному рівні регулює інвестиційну діяльність, можна віднести Закон України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” (2004 р.), що визначав основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України до 2010 р. Цей закон надавав змогу органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади самостійно складати і реалізовувати плани відродження та розвитку малих міст із використанням для цього відповідної державної підтримки, враховувати конкретні потреби цих міст у регіональних програмах і стратегіях розвитку.

Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.) [6] визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів була прийнята Кабінетом Міністрів України Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р., що є основою для укладання Угоди щодо регіонального розвитку. Загалом укладання угод спрямоване на забезпечення стабільності у відносинах між центральною і регіональною владою. На сьогодні такі угоди укладено лише з шістьма з 27 регіонів: Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською та Херсонською областями.

На виконання Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р.

Представлений проект – це документ, у якому визначаються цілі та правила процедур для центральних, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. Проект визначає цілі державної регіональної політики, а також визначає їх відношення з іншими державними політиками, які націлені на територіальний розвиток [7].

До локальних документів, що регулюють інвестиційну діяльність, належать, здебільшого, стратегії розвитку території та програми розвитку територій. Так на прикладі Львівської області сюди можна віднести: Програму інвестиційного розвитку Львівської області на 2011 – 2015 рр., розроблену з метою конкретизації завдань і пріоритетів Стратегії розвитку Львівської області до 2015 р., затвердженої рішенням Львівської обласної ради № 193 від 13.03.2007 р.

Концепцію інвестиційної політики Львівської області на 2009 – 2015 рр., затверджену рішенням Львівської обласної ради № 864 від 10.04.2009 р. Програму

сприяння бізнесу та інвестиціям у Львівській області “Назустріч інвесторам” на 2006 – 2010 рр., затвердженої рішенням Львівської обласної ради № 524 від 03.03.2006 р. Регіональну програму розвитку малого підприємництва у Львівській області на 2009 – 2010 рр. тощо.

Як показала характеристика інвестиційного законодавства, 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, підсумками якої мало б стати прийняття інвестиційного кодексу України.

Систематизація інвестиційного законодавства України має здійснюватись 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 [8]. 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 [9]. 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 [10].

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 інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)”.

Було також запропоновано низку авторських проектів кодексу Г. Степанським, Д. Задохайло 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 2014 р. Інвестиційний кодекс поки що не підготовлений та не прийнятий. Прийняття цього документа допоможе:

- систематизувати чинне інвестиційне законодавство, яке є роздіблене різноманітністю документів, що практично є неможливим для користування;
- сприятиме прозорості інвестиційної діяльності, адже з прийняттям кодексу буде припинено дію низки нормативно-правових актів, які суперечать одні одним;
- створенню цілісної і взаємоузгодженої системи законодавства в інвестиційній сфері.

Проте, незважаючи на велику кількість і об’ємність правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства у цій галузі поки що передчасно. На сьогодні виникає необхідність систематизації нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, підсумками якої мало б стати прийняття інвестиційного кодексу.

### Література

1. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України № 1560-ХІІ від 18.09.1991 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12/page>.
2. Про захист іноземних інвестицій на Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 1540а-ХІІ від 10.09.1991 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1540%D0%B0-12>.
3. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон [Електронний ресурс] : Закон України № 2673-ХІІ від 13.10.1992 р., остання редакція від 17.02.2006 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>.
4. Інвестиційне законодавство: стан, проблеми, 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=NOaMfL2dtr58UF86ZiePnC3XH14Fos80msh8Ie6>.
5. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
6. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : проект. — Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
8. Кабрияк Р. (Реми), Кодификации / Les codifications [Текст] : монографія / Р. Кабрияк ; пер. и авт. вступ. Л. В. Головки. — М. : Стаут, 2007. — 476 с.
9. 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/bitstream/123456789/2558/1/Kudryavtseva\\_175.pdf](http://dSPACE.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2558/1/Kudryavtseva_175.pdf).

10. Кабрияк Р. (Реми), Кодификации... — 476 с.

**K. Gumenna**

#### **SYSTEMATICS INVESTMENT LEGISLATION IN UKRAINE**

**The structural level of regulation of investment activity in Ukraine: international, national, regional, local (local). 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, the level of regulation.**