

О. Федорчак

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Розглянено проблеми правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні. Проаналізовано зміст основних законодавчих актів, що регулюють інвестиційну діяльність. Виокремлено проблеми, що перешкоджають залученню інвестицій в Україну. Запропоновано шляхи вирішення цих проблем для покращення інвестиційного клімату.

Ключові слова: державне управління, правове регулювання, інвестиції.

Сприятливий інвестиційний клімат будь-якої країни передбачає наявність стабільного, чіткого і прозорого інвестиційного законодавства; простих та зрозумілих “правил гри” щодо ведення бізнесу і гарантування інвестицій. Більшість інвесторів надають перевагу простоті та чіткості законодавчої бази порівняно з перевагами щодо надання їм податкових пільг, фінансових стимулів та підтримки. Хоча в Україні і створено потужну законодавчу базу щодо регулювання інвестиційної діяльності, однак про стабільність і прозорість інвестиційного законодавства говорити не доводиться. Із всього масиву нормативно-правових актів, прийнятих різними органами влади у сфері інвестиційної діяльності, немає жодного, який би не зазнав змін та доповнень. Часті зміни законодавства аж ніяк не сприяють підвищенню інвестиційної привабливості країни, і є однією з причин, які гальмують приплив іноземних інвестицій. З огляду на це, дослідження проблем правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні є актуальним і своєчасним.

Питанням законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності присвячено публікації: Р. Бойчука, О. Вінника, Л. Волкович, К. Гуменної, Д. Задихайла, В. Кудрявцевої, М. Овчиннікової, В. Поєдинок, А. Сухорукова, М. Чернухи та інших. Зазначені автори досліджують проблеми систематизації та модернізації вітчизняного інвестиційного законодавства. При цьому удосконалення законодавчої бази вони розглядають як один із основних напрямів формування сприятливих умов для залучення інвестицій в Україну.

Загалом, високо оцінюючи науковий доробок вказаних авторів, зауважимо, що у вітчизняній науковій літературі існує доволі обмежене число публікацій, в яких досліджуються проблеми законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності на сучасному етапі. На сьогодні проблеми правового регулювання інвестиційної діяльності потребують актуалізації у зв'язку з постійними змінами законодавства у цій сфері. Залишається невирішеною також проблема забезпечення інвесторів актуальною інформацією про чинне інвестиційне законодавство. Тексти законів та інструкцій часто недосяжні для ознайомлення. В Україні немає досі єдиної бази даних, чи зведеного документу, який би оприлюднював інформацію щодо статусу та відміни попередніх законів у сфері інвестування. Ускладнюється ситуація ще й тим, що закони, як правило, набирають чинності з дня їх опублікування, тому суб'єкти господарювання та інвестори не можуть своєчасно адаптуватися до змін правових умов.

Метою статті є аналіз вітчизняного інвестиційного законодавства, виявлення недоліків та проблем правового забезпечення інвестиційної діяльності та надання пропозицій щодо їх вирішення для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Аналіз нормативно-правових актів щодо регулювання інвестиційної діяльності дозволив згрупувати інвестиційне законодавство певним чином і виокремити проблеми правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні в межах кожної з груп.

1. Проблеми правового регулювання базових умов здійснення інвестиційної діяльності. Основним нормативним актом, що регулює інвестиційну діяльність в Україні, є Закон України “Про інвестиційну діяльність” [1], який містить загальні засади державного регулювання інвестиційної діяльності. Основним недоліком закону є те, що він не враховує особливостей регулювання різних видів інвестицій, зокрема: реальних та фінансових, вітчизняних та іноземних, державних та місцевих, приватних та публічних; а також інтересів усіх учасників інвестиційних відносин: народу, місцевих громад, вітчизняних та іноземних інвесторів, міжнародних інститутів та інших. Закон має бути концептуальним нормативно-правовим актом, який повинен визначати засади правового регулювання усіх видів та форм здійснення інвестиційної діяльності в Україні. На жаль, чинний закон не спроможний виконувати зазначену функцію, його регулятивний потенціал недостатній для цього.

2. Проблеми правового регулювання процесів іноземного інвестування. Закон України “Про режим іноземного інвестування” [2] встановлено, що на території України до іноземних інвесторів застосовується тільки один (національний) режим інвестиційної діяльності, тобто їм надаються рівні умови, порівняно з вітчизняними інвесторами. Ця норма закону в науковому середовищі отримала вкрай неоднозначні оцінки. Оскільки національний режим, який зрівнює в правах вітчизняних та іноземних інвесторів, на практиці при прийнятті останніми інвестиційних рішень скоріше відлякує, ніж приваблює їх. Адже, саме національний режим для іноземних інвесторів є вкрай непрозорим, закритим та незрозумілим. Водночас, міжнародними договорами України про заохочення й взаємний захист капіталовкладень часто передбачається встановлення двох режимів інвестиційної діяльності: 1) національного режиму; 2) режиму найбільшого сприяння; причому вибір здійснює сам інвестор. Крім того, Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [3] передбачається встановлення вже трьох правових режимів для іноземних суб’єктів господарювання на території України: 1) національного режиму, який зрівнює права та обов’язки іноземних та вітчизняних суб’єктів господарювання; 2) режиму найбільшого сприяння, який надає іноземним суб’єктам господарювання права, преференції та пільги щодо мит, податків і зборів на території України; 3) спеціального режиму, який застосовується до територій спеціальних економічних зон.

Особливої уваги заслуговує також Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо скасування обов’язковості державної реєстрації іноземних інвестицій” [4]. Цей закон передбачає скасування обов’язкової державної реєстрації іноземних інвестицій та заміну її поданням статистичної звітності про здійснення іноземних інвестицій. Реалізація закону дозволила максимально спростити порядок залучення інвестицій в Україну, зменшити рівень бюрократії та зняти адміністративні бар’єри при інвестуванні. З іншого боку, іноземні інвестори ніколи не акцентували особливу увагу саме на державній реєстрації інвестицій як на істотному бар’єрі для інвестування. Головною умовою залучення інвестицій є не точкові закони, а

впровадження реальних змін у судовій і правоохоронній системах, гарантування прав власності, стабільність податкового законодавства та подолання корупційного тиску в Україні. На жаль, саме у цих сферах позитивних змін ще не відбулося.

Загальні норми регулюванню іноземного інвестування містяться також в Господарському кодексі [5], у якому є спеціальна глава, присвячена іноземному інвестуванню (глава 38 “Іноземні інвестиції”). Зауважимо, що ця глава певною мірою дублює положення Закону України “Про режим іноземного інвестування”.

3. Проблеми правового регулювання дозвільної системи у сфері інвестування.

Згідно із Законом України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [6], суб’єкту господарювання надається право вибору способу отримання документів дозвільного спрямування: 1) безпосередньо за зверненням у відповідні дозвільні центри при органах місцевої влади, представники яких здійснювали прийом суб’єктів господарювання в одному приміщенні (принцип “єдиного офісу”); 2) за зверненням до адміністратора (принцип “єдиного вікна”). Як засвідчила практика, спостерігалася перевага звернень суб’єктів господарювання саме до адміністраторів, а не до представників місцевих дозвільних органів. Загалом, через дозвільні центри здійснювалася видача понад 80% документів дозвільного спрямування. Результатом впровадження закону стало скорочення часових і грошових витрат підприємців на проходження дозвільних процедур та зниження рівня корупції, що значно покращило інвестиційний клімат.

Ця тенденція слугувала додатковим аргументом для прийняття Закону України “Про підготовку та реалізацію інвестиційних проєктів за принципом “єдиного вікна”” [7], згідно з яким пропонувалося перейти від “змішаного” типу діяльності дозвільних центрів до принципу “єдиного вікна” (тобто видачі дозвільних документів виключно через державного адміністратора), що максимально спростило порядок отримання документів, необхідних для підготовки та реалізації інвестиційних проєктів.

Також Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)” [8] скасовано низку документів дозвільного спрямування, встановлено термін реєстрації бізнесу протягом не більше двох днів, запроваджено видачу документів дозвільного спрямування через центри надання адміністративних послуг та посилено захист суб’єктів господарювання від надмірного втручання державних органів.

Сприяло покращенню інвестиційного клімату також прийняття Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [9]. Законом впроваджений механізм “оцінки регулюючого впливу” нормативно-правових актів на умови ведення бізнесу безпосередньо суб’єктами господарювання. Ділове співтовариство країни одержало можливість попередньо “тестувати” всі проєкти законів та корегувати діючі підзаконні акти, якщо вони утруднюють ведення підприємницької діяльності.

За останні кілька років було зроблено низку важливих кроків, спрямованих на покращення ділового клімату. В країні відбулося полегшення процедур відкриття бізнесу, скоротилися кількість процедур, часові та грошові витрати, спростилися умови ліцензування та реєстрації підприємницької діяльності. Однак цього недостатньо для масштабного залучення інвестицій.

4. Проблеми правового регулювання щодо нагляду і контролю за діяльністю суб’єктів господарювання.

Законом України “Про основні засади державного нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності” [10] встановлено, що державний нагляд здійснюється у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших формах із метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання щодо належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня безпеки для населення та довкілля.

Очевидно, що надмірний регуляторний тиск не полегшує роботу підприємцям та інвесторам, і часто, не запобігає виникненню небезпек. З огляду на це, було прийнято Законом України “Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [11], яким встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду планових та позапланових заходів із здійснення державного нагляду у сфері господарської діяльності з 1 січня до 31 грудня 2017 р. Основна мета цього закону спрямована на захист прав та інтересів малого і середнього бізнесу, зменшення кількості перевірок бізнесу органами державного нагляду, конкретизація підстав для проведення позапланових перевірок, розширення прав суб’єктів господарювання під час перевірок та відповідно залучення нових інвестицій. Тому, враховуючи той факт, що дані обмеження діють до 31 грудня 2017 р., вважаємо за доцільне продовження дії даного закону.

5. Проблеми правового регулювання підтримки інвестиційної діяльності. Закон України “Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць” [12], передбачає підтримку інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки шляхом: 1) звільнення від оподаткування ввізним митом товарів, необхідних для реалізації інвестиційних проєктів; 2) пільгового оподаткування прибутку, отриманого від реалізації інвестиційних проєктів (до 2018 р. за ставкою – 0 %; з 2018 р. до 2023 р. – 8 %; з 01 січня 2023 р. – 16 %). На нашу думку, стимулювання інвестиційної діяльності в окремих галузях економіки є недостатнім. Інвесторам потрібне комплексне забезпечення і гарантування умов інвестування в усіх галузях і сферах господарювання.

Державна підтримка суб’єктів інвестування передбачена і Законом України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” [13], зокрема : 1) спрощення системи оподаткування та звітності для суб’єктів малого підприємництва; 2) запровадження програм кредитування, надання гарантій і часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами; 3) розвиток інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва; 4) спрощення дозвільних процедур та процедур здійснення державного нагляду; 5) стимулювання використання новітніх технологій у виробництві.

6. Проблеми правового регулювання спеціального режиму інвестування. Цей режим застосовується для “реанімації” депресивних територій і галузей, формування регіональних “точок економічного зростання” на певних територіях та “точок економічного прориву” у визначених галузях. Статус і територія, на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності, а також термін, на який він створюється, визначаються шляхом прийняття окремого закону для кожної такої зони. Основним законом, що регулює спеціальний режим інвестиційної діяльності, є Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” [14], згідно із яким спеціальна (вільна) економічна зона є частиною території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та спеціальний порядок застосування і дії законодавства. На території спеціальної (вільної)

економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності для суб'єктів господарювання. Спеціальні (вільні) економічні зони можуть бути різних типів: вільні митні зони і порти, експортні, транзитні зони, митні склади, технологічні парки, технополіси, комплексні виробничі зони, туристсько-рекреаційні, страхові, банківські тощо.

За усі роки незалежності Україна відчутно просувалася в інвестиційному напрямі. Проте за кожним кроком уперед неодмінно відбувались кілька кроків “назад”. Так, незважаючи на величезний інвестиційний потенціал спеціальних (вільних) економічних зон, Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” ...” [15] було скасовано пільговий режим спеціальним (вільним) економічним зонам. Окрім того, не було надано жодної компенсації інвесторам, що реалізували проекти в межах цих зон, і, відповідно, понесли непередбачені збитки унаслідок зміни умов економічної діяльності. На сучасному етапі актуальною є проблема відновлення і визначення умов подальшого функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку і забезпечення захисту прав інвесторів.

Позитивні кроки в цьому напрямі вже є. Станом на грудень 2017 р. в Україні підготований проект закону “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України” [16], яким встановлено порядок запровадження та функціонування спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських районах Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької областей.

Світовий досвід функціонування вільних економічних зон свідчить, що ефективність їх виявляється через 8 – 10 років після початку їх функціонування. Водночас необхідно не скільки відновлювати старі правила їх діяльності, а поширювати нові їх форми: індустріальні (промислові) парки та кластери.

В Україні вже прийнято Закон України “Про індустріальні парки” [17], згідно із яким індустріальний (промисловий) парк є певною територією з відповідною інфраструктурою, у межах якої учасники парку можуть здійснювати господарську, науково-дослідну чи іншу діяльність. Промислові парки зазвичай розташовуються на окраїнах міст або поза основними житловими районами та забезпечуються транспортною доступністю. Законом передбачено надання державної підтримки при створенні індустріальних парків і реалізації проектів у їх межах, зокрема: 1) звільнення від сплати ввізного мита при ввезенні устаткування та обладнання, необхідного для облаштування індустріальних парків та здійснення господарської діяльності у їх межах; 2) звільнення від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту. Прийняття закону активізувало діяльність із відбору земельних ділянок під індустріальні парки та підготовки необхідних документів для їх реєстрації. Однак розвиток індустріальних парків в Україні перебуває на початковому етапі і потребує більш дієвої державної підтримки.

Досі не затвердженими залишається і проект “Концепції створення кластерів в Україні” [18], розроблений ще у 2008 р. Згідно з концепцією, кластер є групою компаній, розташованих географічно близько одна до одної, що пов'язані між собою і належать до однієї чи різних сфер діяльності, і які здійснюють внутрішню взаємодію в певній галузі, мають єдину мету та отримують певну підтримку від держави чи місцевих органів влади.

7. Проблеми правового регулювання інноваційного інвестування. Законом України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” [19] встановлено, що технологічний парк (технопарк) утворюється як юридична особа, або

група юридичних осіб, що діють із метою створення організаційних засад виконання проектів впровадження наукоємних розробок, високих технологій та промислового випуску конкурентоспроможної продукції. Попередньою редакцією закону були створені більш сприятливі умови для діяльності технопарків. Так, суму податку з прибутку, одержаного від виконання проектів, технологічні парки та їх учасники не перераховували до бюджету, а зараховували на спеціальні рахунки та використовували її виключно в інвестиційних цілях. З прийняттям Податкового кодексу, механізми державної підтримки технопарків були вилучені. Залишилися лише пільги стосовно ввізного мита при ввезенні обладнання, необхідного для реалізації проектів технопарків. На практиці це призвело до призупинення реалізації проектів технопарків в Україні.

8. Проблеми правового регулювання фінансового інвестування. Фінансові інвестиції, на відміну від реальних, мають визначені особливості. Закон України “Про цінні папери та фондовий ринок” [20] регулює відносини, що виникають під час розміщення, обігу цінних паперів і провадження професійної діяльності на фондовому ринку. Закон подає визначення та різновиди цінних паперів (пайових, боргових, іпотечних, приватизаційних, похідних та товаророзпорядчих), а також регулює діяльність інституційних інвесторів (зокрема інститутів спільного інвестування та інших фінансових установ). Незважаючи на правове забезпечення, фондовий ринок України перебуває поки що у зародковому стані.

Закон України “Про інститути спільного інвестування” [21] до інститутів спільного інвестування зараховує пайові та корпоративні фонди. Законом визначено, що корпоративний фонд є юридичною особою, яка утворюється у формі акціонерного товариства і провадить винятково діяльність із спільного інвестування. Пайовий фонд є сукупністю активів, що належать учасникам такого фонду, і перебувають в управлінні компанії з управління активами. Новизною закону є удосконалення системи розкриття інформації про діяльність компаній з управління активами шляхом розміщення цієї інформації на веб-сайті компанії, що сприяло публічності та відкритості даних і створило гарантії захисту прав індивідуальних інвесторів.

Захист прав інвесторів передбачений також Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів” [22], яким пропонується захист міноритарних акціонерів та дієвий механізм виконання рішень щодо виплати їм дивідендів. Міноритарними акціонерами (тобто акціонерами, акції яких становлять незначну частку в статутному капіталі) є громадяни України, які брали участь у приватизації державних підприємств, і з тих чи інших причин не продали свої акції ефективному власникові, який уже сконцентрував пакет акцій, необхідний для управління. Міноритарні акціонери, як правило, мало обізнані з технологічними особливостями виробництва на підприємствах, акціями яких володіють, але при цьому уважно стежать за фінансовими показниками, а надто за прибутком і вартістю акцій. У структурі капіталу акціонерного товариства сукупна частка міноритарних акціонерів доволі суттєва. Але права таких акціонерів практично не захищені; їх фактично позбавлено права голосу на загальних зборах акціонерного товариства; їхні акції мають низьку ліквідність і майже не враховуються при прийнятті важливих рішень. Законом передбачено захист прав міноритарних акціонерів шляхом надання їм прав подати позов про відшкодування збитків, у разі неправомірних дій мажоритарних акціонерів. Прийняття цього закону є важливим для інвестиційної привабливості України, оскільки незахищеність прав інвесторів є однією з причин відсутності припливу іноземного капіталу.

9. Проблеми правового регулювання участі інвесторів у приватизації. Участь інвесторів у приватизації здійснюється відповідно до Закону України “Про приватизацію державного майна”, Закону України “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, Закону України “Про приватизаційні папери” тощо і щорічно затверджується Державною програмою приватизації. Станом на грудень 2017 р. в Україні функціонує більше 3500 державних підприємств, а питома вага державного сектору становить 16,5%. На думку експертів, у державній власності доречно було б залишити не більше 20 – 30 підприємств. При цьому важливо, щоб ці підприємства самі розпоряджалися власним прибутком і вкладали його в якісні інвестиційні проекти.

10. Проблеми правового регулювання відносин власності. Цивільним кодексом України [23] регулюються майнові та особисті немайнові відносини між юридичними та фізичними особами, територіальними громадами, державою, іноземними державами та іншими суб'єктами. Кодекс складається із 6 книг, в яких системно викладені положення про права власності, неособисті майнові права, зобов'язальні та спадкові права. Третя книга цього кодексу безпосередньо регулює право власності, зокрема: набуття і припинення прав власності, прав власності на землю та житло, захист прав власності тощо.

Захист прав власності інвесторів гарантується також Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” [24]. Відповідно до закону, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно здійснюється шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав і означає офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на майно. Незважаючи на правове забезпечення, права власності іноземних інвесторів, в Україні досі не захищені.

11. Проблеми правового регулювання державно-приватного партнерства. Відповідно до вітчизняного законодавства, у рамках державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про концесію, про спільну діяльність, про розподіл продукції тощо. Закон України “Про державно-приватне партнерство” [25] передбачає співпрацю між державним та приватними секторами з метою залучення інвестицій. Законом визначено доволі широкий перелік сфер економічної діяльності, в яких можуть реалізуватися договори щодо державно-приватного партнерства, зокрема: видобування корисних копалин; теплопостачання; постачання електроенергії та природного газу; будівництво доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг, мостів, тунелів, метрополітенів, портів; машинобудування; збір та очищення води; оброблення відходів; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; управління нерухомістю тощо. У більшості країн світу, як правило, держава визначає значно меншу кількість сфер та форм реалізації державно-приватного партнерства, що дозволяє ефективно використати державні ресурси і спрямувати їх на вирішення найактуальніших проблем.

Закон України “Про концесії” [26] визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна з метою підвищення ефективності його використання. Концесія передбачає надання права суб'єктам господарювання на створення (будівництво) або управління (експлуатацію) об'єктом концесії на платній та строковій основі на підставі концесійного договору, що укладається з органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. У концесію можуть надаватися об'єкти права державної чи комунальної власності у таких сферах: водопостачання та водовідведення; теплопостачання; електропостачання; надання послуг міським

громадським транспортом; збирання та утилізація сміття, оброблення відходів; пошук родовищ корисних копалин та їх видобування; будівництво автомобільних доріг, залізниць, аеропортів, мостів, тунелів, метрополітенів, портів; машинобудування; охорона здоров'я; надання телекомунікаційних та поштових послуг; громадське харчування; будівництво житлових будинків; надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері; створення служб паркування автомобілів; будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів тощо. Концесії ефективно застосовуються у міжнародній практиці більше ста років. У країнах, що розвиваються, на частку концесій припадає до 70% контрактів, які держава укладає у сфері транспортної інфраструктури. В Україні значно менше таких договорів.

Законом України “Про угоди про розподіл продукції” [27] створені сприятливі умови для інвесторів щодо пошуку, розвідки та видобування корисних копалин. Відповідно до угоди про розподіл продукції, держава доручає інвестору на визначений термін (до 50 років) проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці надр, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик із компенсацією витрат і отриманням плати у формі частини продукції.

12. Проблеми правового регулювання капітального будівництва. Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” [28] встановлює засади містобудівної діяльності та передбачає сплату пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту. На сьогодні не врегульованими є норми договору про пайову участь у розвитку інфраструктури населених пунктів, зокрема в частині відсутності конкретизації об'єкта інфраструктури населених пунктів, на розвиток якого забудовником вносяться грошові кошти, що дозволяє органам місцевого самоврядування зловживати своїми правами та використовувати кошти не за цільовим призначенням. Станом на грудень 2017 р. розроблено проект закону “Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (щодо скасування пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту)” [29]. Проте цей проект не прийнято. Крім того, не врегульованим питанням у будівництві є питання вартості підключення до електромереж та інші питання.

13. Проблеми правового регулювання земельних відносин в процесі інвестування. Земельним кодексом України [30] регулюються відносини, що виникають внаслідок землекористування. У кодексі подається класифікація земель за цільовим призначенням, регламентуються питання, пов'язані з правами власності на землю, правами користування землею, продажем земельних ділянок, захистом прав на землю, відшкодуванням збитків власникам землі, вирішенням земельних спорів тощо. Щороку протягом останніх років приймаються зміни до Земельного кодексу стосовно продовження на черговий рік заборони на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Зауважимо, що мораторій на купівлю-продаж земельних ділянок вперше був введений ще у 2001 р. Протягом 16 років він продовжувався дев'ять разів. У грудні 2017 р. прийнято законопроект “Про внесення змін до Перехідних положень Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель” [31], яким продовжено дію мораторію ще на один рік, до 1 січня 2019 р., до набрання чинності закону “Про обіг земель сільськогосподарського призначення”.

Проектом закону “Про обіг земель сільськогосподарського призначення” [32] передбачено, що покупцями (набувачами) земельних ділянок сільсько-господарського

призначення можуть бути: а) громадяни України; б) територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування; в) держава в особі органів виконавчої влади; г) юридичні особи всіх форм власності (з 1 січня 2020 р.); д) іноземці, особи без громадянства (з 1 січня 2030 р.).

Відсутність відкритого ринку землі стримує приплив інвестицій в аграрний сектор, який є одним із головних постачальників валюти в країну. З іншого боку, відміна в умовах військового стану та економічної кризи мораторію на відчуження сільськогосподарських земель є загрозою національній безпеці нашої держави, яка може втратити найцінніший ресурс – родючі українські землі. Тому впровадження відкритого ринку земель в Україні потребує ґрунтовного опрацювання законодавчої бази в цьому напрямі.

14. Проблеми правового регулювання оподаткування інвестиційної діяльності. З метою систематизації податкового законодавства було прийнято Податковий кодекс України [33], основними новаціями якого було зменшення кількості податків та видів податкових платежів та поетапне зниження ставки податку на прибуток із 25 до 18 %, що дозволило надати нових стимулів для інвестування. Згідно з кодексом, до загальнодержавних податків належать: 1) податок на прибуток підприємств (18%); 2) податок на доходи фізичних осіб (18 %); 3) податок на додану вартість (20 %); 4) акцизний податок (справляється з продажу підакцизних товарів); 5) екологічний податок (плата за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та водні об'єкти; а також за розміщення і зберігання радіоактивних відходів); 6) рентна плата (плата за користування надрами та радіочастотним ресурсом; за використання водних та лісових ресурсів; за транспортування нафти, нафтопродуктів та аміаку територією України) тощо. До місцевих податків та зборів належать: 7) податок на майно; 8) єдиний податок; 9) збір за місця для паркування транспортних засобів; 10) туристичний збір. Однак деякі податки в кодексі “штучно” зазначені як один податок. Зокрема, до складу податку на майно належать: 7.1) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (житлова та нежитлова нерухомість); 7.2) транспортний податок; 7.3) плата за землю. Крім того, Перехідними положеннями кодексу тимчасово встановлено військовий збір у розмірі 1,5 %.

Проблемним питанням у сфері оподаткування є часті зміни податкового законодавства. Уже кілька років поспіль в Україні триває податкова реформа. Так, з часу прийняття Податкового кодексу до нього було внесено понад 100 поправок, які часто кардинально змінювали підходи до нарахування і сплати податків. Стабільність податкового законодавства є однією з основних вимог під час вибору інвесторами країни для інвестування. З метою стабілізації податкового законодавства розроблено проект закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо проведення податкової реформи ...” [34], у якому запропоновано встановлення мораторію на внесення змін до податкового законодавства України до 2020 р.

Занадто високі ставки податків також підривають підприємницьку ініціативу, спричиняють посилення податкового навантаження на бізнес, стримують економічний розвиток. Для зменшення податкового навантаження було розроблено законопроект “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової лібералізації” [35], яким пропонувалося знизити базові (основні) ставки: податку на прибуток підприємств (до 15%), податку на додану вартість (до 15%), податку на доходи фізичних осіб (до 10%), єдиного соціального внеску (до 20%). Зниження податкових ставок сприятиме виходу суб'єктів господарювання з “тіні”, збільшить податкові надходження до бюджету та покращить інвестиційний клімат.

Законопроект “Про внесення змін до розділу Перехідні положення Податкового кодексу України...” [36] пропонується запровадження спеціального режиму оподаткування для платників податків в індустріальних парках. Проектом пропонується встановити пільгове оподаткування учасників індустріальних парків терміном на 10 років. Ставка податку на прибуток перші п’ять років для них становитиме 0%, наступні п’ять років – 9%. Також пропонується встановити пільги та знижені ставки зі сплати: 1) податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, яке розташоване на території індустріального парку; 2) земельного податку і орендної плати за користування земельною ділянкою, на якій створено індустріальний парк.

Очевидно, що новації, запропоновані законопроектами, призведуть до спрощення та лібералізації податкової системи, покращать умови для залучення інвестицій, ліквідують поширені схеми ухилення від оподаткування та збільшать доходи бюджетів. Проте потрібно розуміти, що ці законопроекти – це лише “перші ластівки”, вони можуть бути суттєво змінені, “доопрацьовані”, і, зрештою, не прийняті.

15. Проблеми правового регулювання митних відносин у процесі інвестування.

Залученню іноземних інвестицій сприяють також положення Митного кодексу України [37]. Цим кодексом визначаються: митна вартість товарів та методи її визначення; види митних режимів (імпорт; реімпорт; експорт; реекспорт; транзит тощо); види митних платежів (ввізне, вивізне, сезонне, спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне мито та додатковий імпорتنний збір); митний контроль та запобігання і протидія контрабанді тощо. Ст. 287 цього кодексу передбачено звільнення від сплати ввізного мита товарів, які ввозяться іноземними інвесторами терміном до 3 років із метою інвестування. Митним кодексом передбачено також особливості оподаткування ввізним митом обладнання і матеріалів, що ввозяться в Україну в межах реалізації проектів технологічних та індустріальних парків тощо.

Проблемним питанням є те, що при перетині кордону одну і ту ж документацію перевіряють по декілька разів. Законопроект “Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” ... при переміщенні товарів через митний кордон України” [38] передбачається впровадження “єдиного вікна” для проведення експортних та імпорتنних операцій з метою сприяння міжнародній торгівлі та покращення інвестиційної привабливості країни. Створення єдиного вікна дасть можливість інвесторам подавати митним органам документацію, необхідну для імпортування, експортування або транзиту товарів через єдиний пункт пропуску. Після проведення перевірки документації результати будуть повідомлятися заявникам через єдине вікно у встановлений термін. Митні органи не зможуть запитувати ту ж саму документацію по декілька разів. Окрім налагодження електронного обміну інформацією між митними органами, належне функціонування “єдиного вікна” приведе до спрощення необґрунтованих контрольних та дозвільних процедур при експорті та імпорті товарів.

16. Проблеми правового регулювання вирішення інвестиційних спорів. Досить часто між інвесторами і органами влади країни-реципієнта інвестицій виникають різного роду суперечки. В Україні було утворено спеціальну інституцію, покликану вирішувати такі суперечки – Палату незалежних експертів з питань іноземних інвестицій при Президентові України. Однак у 2001 р. вона була ліквідована. На сьогодні питання захисту прав інвесторів вирішуються в судовому порядку, відповідно до Закону України “Про забезпечення права на справедливий суд”.

17. Проблеми правового регулювання у сфері боротьби з корупцією. Вагоме значення у реалізації антикорупційної політики має прийняття Закону України “Про запобігання корупції”, що визначає зміст і застосування превентивних антикорупційних механізмів. Однак, незважаючи на прийняття низки антикорупційних законів, корупція залишається істотною перешкодою для ведення бізнесу в Україні.

18. Проблеми правового регулювання державного інвестування. Здійснення бюджетних інвестицій регулюється Бюджетним кодексом України [39]. Ст. 24 Бюджетного кодексу передбачено створення державного фонду регіонального розвитку у складі фонду державного бюджету України. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних парків та спортивної інфраструктури тощо.

До Бюджетного кодексу вносились численні зміни та доповнення. Зокрема, Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів” [40] передбачено створення ефективної та прозорої системи управління державними інвестиціями. Цим законом передбачено прозорий розподіл бюджетних коштів на реалізацію державних інвестиційних проектів, а також відображення списку державних інвестиційних проектів (із зазначенням обсягів їх фінансування) окремим додатком до проекту Державного бюджету України на відповідний рік.

Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” щодо державних інвестиційних проектів” [41] розмежовано поняття державного та місцевого інвестування. Так, державне інвестування здійснюється органами державної влади, державними підприємствами і установами; відповідно місцеве інвестування – органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами.

Значною проблемою правового регулювання публічного інвестування в Україні є закритість інформації про використання державних коштів. Закон України “Про відкритість використання публічних коштів” [42] передбачає, що розпорядники та одержувачі коштів державного і місцевих бюджетів, зокрема і підприємства, контрольний пакет акцій яких належить державі або місцевим органам влади, повинні забезпечити доступ до інформації про використання публічних коштів, і зобов’язані публікувати інформацію про свою діяльність (інформацію про звітність і укладені договори) на єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Однак реформа відкритості публічних фінансів перебуває під загрозою зриву. Причиною цього є масове “протистояння” з боку державних підприємств, які не бажають реєструвати особисті кабінети на порталі Є-data та надавати інформацію про їх діяльність. Інформація, яка є обов’язковою для заповнення, часто подається фрагментарно. Тому існує необхідність посилення відповідальності за недотримання закону.

В Україні існують й інші проблеми правового регулювання інвестиційної діяльності. У межах цього дослідження ми охопили найважливіші з них. На нашу думку, їх вирішення сприятиме покращенню інвестиційного клімату.

Висновки

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити певні висновки. За підрахунками експертів, інвестиційну діяльність регулюють від 300 до 1500 нормативно-правових актів. Проведений їх аналіз дозволив виокремити такі проблеми правового регулювання інвестування в Україні:

1. Відсутність єдиного нормативно-правового акту, який би комплексно охоплював регулювання усіх сфер інвестування. Неспроможність Закону України “Про інвестиційну діяльність” виконувати зазначену функцію.

2. Розбіжність режиму іноземного інвестування у різних нормативно-правових актах. Зокрема, у Законі України “Про режим іноземного інвестування”, Законі України “Про зовнішньоекономічну діяльність” та у міжнародних угодах про захист інвестицій визначаються різні режими – від національного до спеціального режиму та режиму найбільшого сприяння.

3. Дублювання положень окремих законодавчих актів щодо регулювання процесів іноземного інвестування, зокрема положень Закону України “Про режим іноземного інвестування” та положень Господарського кодексу України.

4. Точкові зміни законодавства, зокрема скасування обов’язкової державної реєстрації іноземних інвестицій, а також введення мораторію на перевірку бізнесу лише на один рік, тоді як інвесторам потрібна всебічна підтримка та гарантія умов інвестування.

5. Недосконалість законодавства про регулювання інвестиційного режиму в спеціальних (вільних) економічних зонах, скасування пільг для інвесторів.

6. Недостатня підтримка інвестиційних проєктів в індустріальних та технологічних парках. Відсутність нормативно-правового акту, який б регулював діяльність кластерів.

7. Недотримання законодавства щодо забезпечення прав власності. Невирішена проблема мораторію на продаж сільськогосподарських земель.

8. Відсутність законодавчого стимулювання розвитку державно-приватного партнерства. В Україні є незначна кількість контрактів приватного партнерства, концесійних контрактів та угод про розподіл продукції.

9. Проблеми законодавчого регулювання в будівництві. Невирішена проблема виплати пайового внеску у розвиток інфраструктури населеного пункту, а також висока вартість підключення до електричних мереж.

10. Нестабільність податкового законодавства, постійні зміни в цій сфері. Існування високих ставок базових податків і зборів.

11. Неєфективне законодавство щодо боротьби з корупцією та захисту прав інвесторів у суді. В Україні немає спеціальної установи, яка дозволила б вирішити суперечки між іноземним інвестором та державою.

12. Невиконання законодавства щодо прозорого (відкритого) використання державних коштів та інвестицій державними підприємствами.

Вирішення цих проблем спростить умови інвестування, сприятиме залученню інвестицій та покращенню інвестиційного клімату в Україні.

Перспективи подальших досліджень полягають у детальнішому вивченні законодавства щодо регулювання режиму інвестування в спеціальних (вільних) економічних зонах та пріоритетних галузях економіки з метою покращення вітчизняного інвестиційного клімату.

Список використаної літератури

1. Про інвестиційну діяльність : Закон України № 1560-ХІІ від 18.09.1991 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 47. Ст. 646.

2. Про режим іноземного інвестування : Закон України № 93/96-вр від 19.03.1996 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 19. Ст. 80.

3. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України № 959-ХІІ від 16.04.1991 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 29. Ст. 377.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування обов'язковості державної реєстрації іноземних інвестицій : Закон України № 1390-VIII від 31.05.2016 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 531.

5. Господарський кодекс України : затверджений Законом України № 436-IV від 16.01.2003 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19/20, № 21/22. Ст. 144.

6. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України № 2806-IV від 06.09.2005 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 48. Ст. 483.

7. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна” : Закон України № 2623-VI від 21.10.2010 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 11. Ст. 70.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України № 191-VIII від 12.02.2015 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 21. Ст. 133.

9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України № 1160-IV від 11.09.2003 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України № 877-V від 05.04.2007 [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

11. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України № 1728-VIII від 03.11.2016 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 4. Ст. 37.

12. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць : Закон України № 5205-VI від 06.09.2012 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 410.

13. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України № 4618-VI від 22.03.2012 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 3. Ст. 23.

14. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України № 2673-ХІІ від 13.10.1992 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 50. Ст. 676.

15. Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України : Закон України № 2505-IV від 25.03.2005 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 17. Ст. 267.

16. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України : проект закону України № 4102 від 18.02.2016 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58213.

17. Про індустріальні парки : Закон України № 5018-VI від 21.06.2012 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 22. Ст. 212.

18. Концепція створення кластерів в Україні: проект розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.08.2008 р. URL : http://biznes.od.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=499&Itemid=33.

19. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України № 991-XIV від 16.07.1999 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 40. Ст. 363.
20. Про цінні папери і фондовий ринок : Закон України № 3480-IV від 23.02.2006 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 31. Ст. 268.
21. Про інститути спільного інвестування : Закон України № 5080-VI від 05.07.2012 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 29. Ст. 337.
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів : Закон України № 289-VIII від 07.04.2015 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 25. Ст. 188.
23. Цивільний кодекс України : Закон України № 435-IV від 16.01.2003 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356.
24. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України № 1952-IV від 01.07.2004 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 553.
25. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.
26. Про концесії : Закон України № 997-XIV від 16.07.1999 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 41. Ст. 372.
27. Про угоди про розподіл продукції : Закон України № 1039-XIV від 14.09.1999 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 44. Ст. 391.
28. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.
29. Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (щодо скасування пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту) : проект Закону України № 3610 від 10.12.2015 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57348.
30. Земельний кодекс України : затверджений Законом України № 2768-III від 25.10.2001 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3/4. Ст. 27.
31. Про внесення змін до розділу X “Перехідні положення” Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільсько-господарських земель : проект Закону України № 7350 від 30.11.2017 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63045.
32. Про обіг земель сільськогосподарського призначення : проект Закону України № 5535 від 13.12.2016 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.
33. Податковий кодекс України : затверджений Законом України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13 – 17. Ст. 122.
34. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо проведення податкової реформи та підвищення інвестиційної привабливості України : проект Закону України № 6201 від 16.03.2017 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61355.
35. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової лібералізації : проект Закону України № 3357 від 26.10.2015 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56874.
36. Про внесення змін до розділу Перехідних положень Податкового кодексу України щодо розвитку вітчизняного виробництва шляхом стимулювання залучення

інвестицій в реальний сектор економіки через індустріальні парки : проект Закону України № 2554а-д від 25.04.2016 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58867.

37. Митний кодекс України : затверджений Законом України № 4495-VI від 13.03.2012 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44 – 48. Ст. 552.

38. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України : проект Закону України № 7010 від 28.07.2017 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62378.

39. Бюджетний кодекс України : затверджений Законом України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50/51. Ст. 572.

40. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проєктів : Закон України № 288-VIII від 07.04.2015 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 24. Ст. 172.

41. Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” щодо державних інвестиційних проєктів : Закон України № 1981-VIII від 23.03.2017 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 18. Ст. 221.

42. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України № 183-VIII від 11.02.2015 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 16. Ст. 109.

*Стаття надійшла до редакції 12.11.2017
Схвалена до друку редколегією 03.12.2017*

O. Fedorchak

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE INVESTMENT ACTIVITY IN UKRAINE

The article considers the problems of legal regulation of the investment activity in Ukraine. The content of the main legislative acts regulating the investment activity is analyzed. The problems that hinder the attraction of investments in Ukraine are outlined. The ways for solving these problems in order to improve the investment climate are suggested.

Key words: public administration, legal regulation, investment.