



Марія Чернуха,

аспірант кафедри адміністративного та
фінансового права

Національного університету біоресурсів і
природокористування України

УДК 342.92

Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні

Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності включає в себе сукупність нормативно-правових актів, що визначають правові та економічні основи інвестиційної діяльності, порядок її здійснення, форми та методи державного регулювання даного процесу.

Проблема державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні являє науковий та практичний інтерес і є надзвичайно актуальною в умовах глибокої структурної деформації економіки країни та браку інвестиційних ресурсів. Теоретичним та практичним питанням державного регулювання економіки загалом та інвестиційної діяльності зокрема присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних вчених, а саме: Л. Абалкіна, І. Бланка, О. Вінник, Н. Вознесенської, Б. Данилишина, М. Денисенка, Дж. Коля, К. Комарова, Л. Ляндау, Дж. МакКея, А. Омельченка, П. Оля, Н. Орлової, А. Пересади, О. Поважного, Г. Подшиваленка,

Ю. Притики, І. Сергєєва, Ю. Тихомирова, В. Чернадчука, А. Чернієнко, С. Чистова, М. Чумаченка, В. Шевчука та інших.

Метою статті є дослідження проблеми нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні.

Процес формування сучасної нормативно-правової бази, яка покликана регулювати інвестиційні процеси в Україні, розпочався з моменту прийняття акта проголошення незалежності України.

Одним з перших кроків щодо врегулювання відносин у інвестиційній сфері в Україні стало прийняття Верховною Радою України законів України "Про захист іноземних інвестицій на Україні" від 10 вересня 1991 року № 1540а-ХІІ та "Про інвестиційну діяльність" від 18 вересня 1991 року № 1560-ХІІ.

Основне спрямування Закону України "Про інвестиційну діяльність" полягає у забезпеченні рівного

захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції. Вказаним нормативно-правовим актом 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, захист інвестицій тощо [1].

Що стосується Закону України "Про захист іноземних інвестицій на Україні", то вказаний законодавчий акт спрямований на захист інвестицій, прибутків, законних прав та інтересів іноземних інвесторів на території України. Законом визначено правовий режим діяльності іноземних інвесторів та гарантії держави щодо здійснення інвестиційної діяльності на території України [2].

Особливості режиму іноземного інвестування на території України встановив Закон України "Про режим іноземного інвестування" від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР. Положення цього Закону врегульовують відносини, зокрема, щодо державних гарантій захисту іноземних інвестицій, державної реєстрації та контролю за здійсненням інвестицій, діяльності підприємств з іноземними інвестиціями, розгляду спорів тощо [3].

Також важливе значення має прийнятий 17 лютого 2000 року Закон України "Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження" № 1457-III, який спрямований на захист конкуренції між суб'єктами підприємницької діяльності, створеними без залучення коштів або майна (майнових чи немайнових прав) іноземного походження, та суб'єктами підприєм-

ницької діяльності, створеними за участю іноземного капіталу, забезпечення державного захисту вітчизняного виробника та конституційних прав і свобод громадян України [4].

Окреме місце в системі інвестиційного законодавства займає прийнятий 05 липня 2012 року Закон України "Про інститути спільного інвестування" № 5080-VI, який спрямований на забезпечення залучення та ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів і визначає правові та організаційні основи створення, діяльності, припинення суб'єктів спільного інвестування, особливості управління активами зазначених суб'єктів, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання таких активів, особливості емісії, обігу, обліку та викупу цінних паперів інститутів спільного інвестування, а також порядок розкриття інформації про їх діяльність [5].

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.

Так, у 1992 році було прийнято Закон України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" від 13 жовтня 1992 року № 2673-XII, 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 з місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами [6].

Також до групи законодавчих актів, що врегульовують зазначені відносини, слід віднести закони України "Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної

діяльності в Донецькій області" від 24 грудня 1998 року № 356-XIV; "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області" від 24 грудня 1998 року № 357-XIV; "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області" від 15 липня 1999 року № 970-XIV; "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області" від 3 грудня 1999 року № 1276-XIV; "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова" від 11 травня 2000 року № 1714-III; "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області" від 5 квітня 2001 року № 2354-III; "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Шостки Сумської області" від 18 листопада 2003 року № 1251-IV; "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області" від 18 листопада 2003 року № 1250-IV тощо.

16 липня 1999 року прийнято Закон України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" № 991-XI, що визначив правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків "Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка" (м. Київ), "Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона" (м. Київ), "Інститут монокристалів" (м. Харків), "Вуглемаш" (м. Донецьк), "Інститут технічної теплофізики" (м. Київ), "Київська політехніка" (м. Київ), "Інтелектуальні інформаційні технології" (м. Київ), "Укрінфотех" (м. Київ), "Агро технопарк" (м. Київ), "Еко-Україна" (м. Донецьк), "Наукові і навчальні прилади" (м. Суми), "Текстиль" (м. Херсон), "Ресурси Донбасу" (м. Донецьк), "Український мікробіологічний центр

синтезу та новітніх технологій" (УМБІЦЕНТ) (м. Одеса), "Яворів" (Львівська область), "Машинобудівні технології" (м. Дніпропетровськ).

Особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім вище вказаних нормативно-правових актів, регулюються також нормами господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного й земельного законодавства, правовими актами про приватизацію, підприємництво, інноваційну діяльність, цінні папери та фондовий ринок, концесії тощо.

До такого законодавства слід віднести положення Податкового, Господарського, Цивільного, Земельного кодексів та законів України "Про інноваційну діяльність" від 4 липня 2002 року № 40-IV; "Про фінансовий лізинг" від 16 грудня 1997 року № 723/97-ВР; "Про концесії" від 16 липня 1999 року № 997-XIV; "Про угоди про розподіл продукції" 14 вересня 1999 року № 1039-XIV; "Про регулювання містобудівної діяльності" 17 лютого 2011 року № 3038-VI; "Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду" 22 грудня 2006 року № 525-V; "Про цінні папери та фондовий ринок" від 23 лютого 2006 року № 3480-IV; "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР; "Про господарські товариства" від 19 вересня 1991 року № 1576-XII; "Про акціонерні товариства" від 17 вересня 2008 року № 514-VI; "Про холдингові компанії в Україні" від 15 березня 2006 року № 3528-IV; "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 вересня 2005 року № 2850-IV; "Про транскордонне співробітництво" 24 червня 2004 року № 1861-IV тощо.

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

наступні: Указ Президента від 10 квітня 2006 року № 300 "Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності"; постанову Кабінету Міністрів України від 30 січня 1997 року № 112 "Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації договорів (контрактів) про спільну інвестиційну діяльність за участю іноземного інвестора"; розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 року № 477 "Про схвалення Програми "Інвестиційний імідж України"; розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 року № 447 "Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків" постанову Кабінету Міністрів України від 02 лютого 2011 року № 389 "Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні", тощо.

Слід звернути увагу, що значну частину вітчизняного законодавства становлять міжнародні правові акти, учасником яких є Україна: багатосторонні міжнародні угоди, конвенції, які спрямовані як на захист іноземних інвестицій, так і на врегулювання інших питань. До таких документів можна віднести, зокрема, Конвенцію про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами від 18 травня 1965 року (ратифіковано Законом України від 16 березня 2000 року № 1547-III).

Крім 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.

Наразі Україною укладено більше 40 міжнародних угод про заохочення і взаємний захист інвестицій, а також більше 30 угод з питань уникнення подвійного оподаткування доходів і майна та запобігання ухиленням від сплати податків.

Так, угоди з питань заохочення і взаємного захисту інвестицій підписані з Великобританією, Данією, Польщею, Францією, Чехією, Канадою, В'єтнамом, Китаєм, Фінляндією, Монголією, Естонією, ФРН, Грецією, Литвою, США, Угорщиною, Нідерландами, Швейцарією, Швецією, Аргентиною, Бельгійсько-люксембурзьким економічним союзом, Чилі, Індонезією, Іраном, Австрією, Ізраїлем, Болгарією, Вірменією, Казахстаном, Словаччиною, Грузією, Молдовою, Італією, Кубою, Республікою Білорусь та іншими країнами.

Угоди з питань уникнення подвійного оподаткування доходів і майна та запобігання ухиленням від сплати податків укладені Україною з Великобританією, Республікою Білорусь, Польщею, Російською Федерацією, Угорщиною, Іраном, Туреччиною, Литвою, Францією, Македонією, Чехією, США, Узбекистаном, Фінляндією, ФРН, Швецією, Молдовою, Нідерландами, Болгарією, Китаєм, Латвією, В'єтнамом, Вірменією, Індонезією, Бельгією, Данією, Естонією, Казахстаном, Канадою, Норвегією, Румунією, Словаччиною.

Крім зазначеного, Україна є стороною ряду багатосторонніх угод з питань інвестиційної діяльності, що укладені членами Співдружності Незалежних Держав. Зокрема, це Угода про співробітництво в області інвестиційної діяльності, що підписана 24 грудня 1993 року, та Конвенція про захист прав інвестора від 28 березня 1997 року в розвиток вказаної Угоди від 24 грудня 1993 року.

Важливим висновком, що стосується підвищення ефективності використання такого засобу правового регулювання інвестування, як міжнародні договори (угоди) про заохочення і взаємний захист інвестицій, є те, що в Україні необхідно гармонійно поєднувати положення національного законодавства з положеннями таких угод, щоб створити єдину правову сферу для діяльності інвесторів в Україні. Також при укладенні таких угод потрібно дотримуватися прин-

ципів додержання національних інтересів та економічної безпеки України [7, 58].

Національне законодавство у сфері регулювання інвестиційної діяльності нестабільне, нормативно-правова база зазнає постійних змін, оскільки в процесі її формування одні нормативно-правові акти приймаються, інші відміняються, або їх положення знаходять своє відображення в інших нормативно-правових актах.

Разом з тим в останні роки все ж слід констатувати певні позитивні зрушення у зазначеній сфері. З метою удосконалення законодавчого врегулювання в останній період було ухвалено цілу низку нормативно-правових актів [8].

Так, зокрема, 1 липня 2010 року прийнято Закон України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI - нормативно-правовий акт, який заклав фундамент 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.

Максимальне спрощення для суб'єкта інвестиційної діяльності порядку отримання послуг, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів, шляхом запровадження принципу "єдиного вікна", покликаний забезпечити Закон України "Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна" від 21 жовтня 2010 року № 2623-VI, який набрав чинності 1 січня 2012 року. Вказаним Законом визначаються правові та організаційні засади відносин, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна" та передбачається, зокрема, покладання на уповноважений орган функцій взаємодії із суб'єктами надання адміністративних та господарських послуг, що, в свою чергу, значно спростить порядок отримання послуг суб'єктом інвестиційної діяльності, необхідних для

подальшої реалізації інвестиційного проекту [9].

22 грудня 2011 року прийнято Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про інвестиційну діяльність" № 4218-VI, яким передбачається приведення термінології у відповідність із чинним законодавством, визначення терміну "інвестиційний проект" та змісту складових частин інвестиційного проекту, напрямів, шляхів та заходів державної підтримки і стимулювання інвестиційної діяльності, а також запровадження державної реєстрації інвестиційних проектів/проектних (інвестиційних) пропозицій, які потребують державної підтримки та проведення оцінки їх економічної ефективності.

21 червня 2012 року Верховною Радою України прийнято Закон України "Про індустриальні парки", що визначає правові та організаційні засади створення і функціонування індустриальних парків на території України з метою забезпечення економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності територій, активізації інвестиційної діяльності, створення нових робочих місць, розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури [10].

Кожен з названих законодавчих актів та законопроектів спрямований на удосконалення регулювання відносин в інвестиційній сфері та має свій предмет та мету. 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 [8].

Вінник О. М., характеризуючи інвестиційне законодавство, наголошує на його розгалуженості та великій кількості нормативних актів, що обумовлено наступними причинами: об'єктивні – складність відносин у сфері інвестиційної діяльності, динамізм цієї діяльності та її правового регулювання; суб'єктивні – недостатня увага до оптимізації інвестиційно-

го законодавства з боку держави та численні експерименти у сфері інвестування, кожний з яких має своє правове забезпечення [11, с. 32].

Досліджуючи природу інвестиційного законодавства, слід відмітити, що це великий нормативний масив, що поєднує різні за своєю галузевою приналежністю норми законодавства. Таким чином, інвестиційне законодавство є комплексною галуззю законодавства.

Зауважимо, що всі ці акти містять норми різних галузей права і регулюють різні за своїм характером правовідносини у інвестиційній сфері. При цьому необхідно враховувати, що взаємовідносини господарюючих суб'єктів між собою в межах інвестиційної діяльності та взаємовідносини держави із суб'єктами інвестиційної діяльності мають принципово різний правовий характер. Якщо в першому випадку мова йде про юридично рівноправні сторони майнових (горизонтальних) відносин, які регулюються виключно цивільним та господарським законодавством, то у другому випадку ситуація зовсім інша. В силу регулюючої ролі держави, відносини фінансових, податкових, митних та інших органів із суб'єктами інвестиційної діяльності мають переважно владний характер та можуть бути визначені як публічно-правові (вертикальні) правовідносини. Регламентуються вони, як правило, нормами адміністративного та фінансового права, які реалізують в односторонньому порядку державні владно-розпорядчі та владно-майнові повноваження щодо регулювання діяльності всіх суб'єктів та учасників діяльності у інвестиційній сфері.

Таким чином, основою нормативно-правового забезпечення державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні є інвестиційне законодавство як сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з інвестуванням, визначають правові, економічні та соціальні основи інвестиційної діяльності на тери-

торії України. Однією з характерних рис інвестиційного законодавства є те, що воно закріплює національну інвестиційну політику держави і містить відповідні юридичні норми та засоби по її реалізації.

Аналіз стану нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні свідчить про те, що інвестиційне законодавство потребує подальшого вдосконалення, адже, незважаючи на розгалужену систему правових актів, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства наразі передчасно.

Проблему недосконалості законодавства у сфері регулювання інвестиційної діяльності пропонуємо розв'язати шляхом здійснення науково обґрунтованої систематизації нормативно-правових актів, що дозволить правотворчому органу у найкоротший термін оцінити весь масив діючого законодавства у згаданій сфері, більш успішно та з найменшою втратою сил та засобів виявляти неузгодженість, протиріччя, прогалини правового регулювання та застосовувати заходи по їх усуненню. Систематизація інвестиційного законодавства призведе до впорядкування та вдосконалення правових норм відповідно до потреб суспільного розвитку. Найбільш складною, досконалою та ефективною формою систематизації в галузі регулювання інвестування має стати кодифікація, що здійснюється шляхом глибокої та всебічної переробки діючого законодавства та внесення до нього нових суттєвих змін. Зазначимо, що кодифікація інвестиційного законодавства не повинна зводитись до надання Закону України «Про інвестиційну діяльність» статусу кодифікованого закону, вона покликана привести інвестиційне законодавство у відповідність із існуючою міжнародно-правовою практикою регулювання інвестиційних відносин. Враховуючи той факт, що розробка та прийняття Інвестиційного кодексу України є складною та тривалою процедурою, а брак інвестицій є нагальною пробле-

мою, правотворчий орган невідкладно повинен здійснити консолідацію діючого інвестиційного законодавства, що стане ефективним засобом для поєднання однорідного нормативного матеріалу, скорочення кількості актів та покращення форми правового регулювання інвестиційної діяльності.

Список використаних джерел

1. *Про інвестиційну діяльність*: Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560 - XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 8. – Ст. 144.
2. *Про захист іноземних інвестицій на Україні* : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 616.
3. *Про режим іноземного інвестування* : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 19. – Ст. 80.
4. *Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження* : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 97.
5. *Про інститути спільного інвестування* : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 29. – Ст. 337.
6. *Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.
7. *Паламарчук І. В.* Адміністративно-правове регулювання інвестиційної діяльності в Україні : дис. . канд. юрид. наук : 12.00.07 / Паламарчук Ігор Валерійович. – Львів, 2014. – 228 с.
8. *Роз'яснення* Міністерства юстиції України від 08.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/p0015323-12>.
9. *Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна"* : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 70.
10. *Про індустриальні парки* : Закону України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 22. – Ст. 212.
11. *Вінник О. М.* Інвестиційне право : навч. посіб. □ О. М. Вінник . – К. : Атіка , 2000. – 264 с.

Чернуха М. М. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні

В статті проаналізовано систему нормативно-правових актів України у сфері регулювання інвестиційної діяльності з метою визначення стану та проблем нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні та запропоновано автором шляхи вдосконалення інвестиційного законодавства.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, інвестиційне законодавство, нормативно-правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання.

Чернуха М. М. Нормативно-правовое обеспечение административно-правового регулирования инвестиционной деятельности в Украине

В статье проанализировано систему нормативно-правовых актов Украины в сфере регулирования инвестиционной деятельности с целью определения состояния

и проблем нормативно-правового обеспечения административно-правового регулирования инвестиционной деятельности в Украине и предложено автором пути усовершенствования инвестиционного законодательства.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, инвестиционное законодательство, нормативно-правовое обеспечение, административно-правовое регулирование.

Chernukha M. The normatively-legal providing of the administratively – legal adjusting of investment activity in Ukraine

In the article the system of normatively-legal acts of Ukraine is analysed in the field of adjusting of investment activity with the purpose of determination of the state and problems of the normatively-legal providing of the administratively – legal adjusting of investment activity in Ukraine and it is offered by the author of way of improvement of investment legislation.

Key words: investment activity, investment legislation, normatively-legal providing, administratively - legal adjusting.