

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

БОЛОТОВА Г. Д.,

молодший науковий співробітник

(Інститут економіко-правових
досліджень

Національної академії наук України)

УДК 346.1

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ УКРАЇНИ

Розглянуто проблемні аспекти правового забезпечення інвестиційної привабливості України. Обґрунтована необхідність доопрацювання низки проектів нормативно-правових актів, що містять положення щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні та захисту прав інвесторів.

Ключові слова: іноземна інвестиція, іноземний інвестор, інвестиційний клімат, інвестиційна привабливість, стимулювання інвестиційної діяльності.

Рассмотрены проблемные аспекты правового обеспечения инвестиционной привлекательности Украины. Обоснована необходимость доработок ряда проектов нормативно-правовых актов, содержащих положения по улучшению инвестиционного климата в Украине и защите прав инвесторов.

Ключевые слова: иностранная инвестиция, инвестор, инвестиционный климат, инвестиционная привлекательность, стимулирования инвестиционной деятельности.

The problem aspects of legal support for Ukraine's investment attractiveness are considered. The necessity of finalizing a number of draft normative legal acts containing provisions for improving the investment climate in Ukraine and protecting the rights of investors is substantiated.

Key words: foreign investment, investor, investment climate, investment attractiveness, stimulation of investment activity.

Вступ. Залучення інвестицій є одним із ключових факторів, який може забезпечити зростання економіки України упродовж найближчих років. За статистичними даними, рівень інвестицій в Україні в основний капітал за другий квартал 2017 р. становив 15,4% від ВВП, що вище, ніж загалом за 2016 р. (15,1%) і за 2015 р. (13%) [1]. Це вказує на висхідну тенденцію. Однак рівень, необхідний для забезпечення економічного зростання, фінансові аналітики оцінюють не менше ніж в 20-25% від ВВП щорічно. Тобто нинішній рівень залучення інвестицій є недостатнім для забезпечення сталого розвитку. Найбільш перспективними галузями для інвестування упродовж найближчих двох років визнаються сільське господарство, інфраструктура та енергетика – сектори, в яких Україна володіє глобальною конкурентною перевагою та розвитку яких вона потребує для забезпечення довгострокової економічної стійкості. Державі варто створити необхідні умови для інвесторів, в першу чергу, гарантувати захист інвестицій, відсутність корупції, справедливую судову систему.



Дослідженню проблемних аспектів правового забезпечення інвестиційної привабливості України приділяли увагу багато вчених-правників: О.Р. Зельдіна [2], М.М. Чернуха [3], І.І. Павленко [4], В.В. Кудрявцева [5], С.О. Ішук [6], І.С. Герасименко [7] та інші. Однак нині ще не розроблена загальна стратегія інвестиційного розвитку з чітким механізмом реалізації на державному та місцевому рівнях. Законодавство в сфері залучення інвестицій розвивається швидкими темпами, водночас нормативно-правовій базі не вистачає системності. Окремі питання правового забезпечення інвестиційної привабливості не дістали належного висвітлення (зокрема, взаємини держави і суб'єктів господарювання щодо захисту прав останніх, проблеми альтернативного вирішення спорів тощо) та потребують подальшого детального розвитку та вдосконалення.

Постановка завдання. Метою дослідження є виявлення окремих проблемних аспектів правового забезпечення інвестиційної привабливості України та пошук шляхів удосконалення їх регулювання.

Результати дослідження. Зниження інвестиційної активності зарубіжних інвесторів протягом останніх років утворилося завдяки несприятливому інвестиційному клімату, який сформувався під впливом ряду чинників, серед яких: воєнні дії на сході країни, серйозна політична і економічна криза, високий рівень корупції, бюрократія, непрозорість ведення бізнесу та недосконалість законодавчих актів щодо питань залучення іноземних інвестицій. Україна ще далека від того, щоб умови в країні були прийнятними для інвесторів. Доки інформаційний простір переповнений повідомленнями про рейдерські захоплення зі зброєю або шляхом переоформлення та підробки документів на власність, країна не викликатиме довіри та розуміння зовнішніх інвесторів. Серед головних проблем правового регулювання залучення інвестицій зарубіжні експерти називають:

- відсутність доступу до землі сільськогосподарського призначення. Іноземні інвестори обмежені у праві володіння, а відсутність уніфікованої реєстраційної системи землі та нерухомоті створює додаткові перешкоди;
- нечітке визначення обсягу «стратегічних» секторів, що закриті для іноземних інвестицій або підлягають процедурам авторизації, збільшує правову непевність та утримує іноземні компанії від діяльності в Україні;
- наявність додаткових перешкод прямим іноземним інвестиціям, що створюють довготривалі юридичні процеси з корупційною складовою частиною. Корупція вважається однією з головних проблем сучасності, яка здійснює негативний вплив на економічне зростання та інвестиційну привабливість держави. Формування та реалізація ефективної антикорупційної політики мають сприяти створенню іміджу України як держави, що активно протидіє корупційним проявам як у публічному, так і у приватному секторі.

Незважаючи на наявність вищезазначених обставин, Україна проводить реформи, спрямовані на покращення ситуації в країні. Здійснюється дерегуляція, реформа судів, правоохоронної системи, лібералізуються валютні обмеження. За останні 5 років у рейтингу Doing Business Україна зі 142-го місця піднялася на 83-тє, що свідчить про поліпшення бізнес-клімату. В Україні створюються умови для залучення інвестицій. Зокрема, наприкінці 2016 р. було створено створено Офіс підтримки і супроводу інвестицій (UkraineInvest). Метою його роботи заявлено збільшення обсягів прямих іноземних інвестицій в Україну шляхом взаємодії з інвесторами, які прагнуть вийти на український ринок. Офіс має співпрацювати з Міністерством економіки, Міністерством фінансів, МЗС, торговими представництвами, Американською торговою палатою, Європейською Бізнес Асоціацією, посольствами.

Нині для забезпечення сталого економічного зростання в Україні має вирішальне значення регіональний розвиток. Тому окремі кроки уряду зроблені в напрямі підвищення інвестиційної привабливості регіонів. Так, у 2017 р. представництво Офісу залучення та підтримки інвестицій відкрили на Західній Україні. На базі цього представництва надаватимуться послуги інвесторам у семи областях. Ця установа допомагатиме на місцях у підготовці регіональних інвестиційних програм та продуктів для залучення прямих іноземних інвестицій.



Із метою стимулювання сталого розвитку регіонів законодавцем було децентралізовано порядок прийняття рішень щодо інвестування та удосконалено механізм державної підтримки інвестиційних проектів (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» щодо державних інвестиційних проектів» від 23 березня 2017 р. № 1981-VIII). Так, у законодавство поряд із поняттям «державне інвестування» було введено поняття «місцеве інвестування». Згідно з п. 2 цього Закону, інвестиційна діяльність провадиться, зокрема, і на основі місцевого інвестування, що здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, позичкових коштів, а також комунальними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів. При цьому місцеве інвестування та підтримка реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів місцевого бюджету та/або кредитів (позик), залучених під місцеві гарантії, здійснюються в порядку, встановленому органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування відповідно до вимог бюджетного законодавства. Крім того, законодавчо уточнено правовий статус інвестицій, зокрема встановлено, що місцеве інвестування в об'єкти приватної власності здійснюється за умови закріплення в комунальній власності частки у статутному капіталі юридичної особи, яка отримує таке інвестування за рахунок бюджетних коштів, залежно від обсягу вкладених інвестицій [8].

Протягом останніх двох років запрацювало нове законодавство, націлене на спрощення процедур реєстрації бізнесу та очищення державних закупівель. Україна створила комплексну законодавчу базу регулювання державних закупівель. Це законодавство було розроблене в рамках Угоди про асоціацію ЄС–Україна, побудовано на положеннях директив ЄС щодо закупівель та спрямоване на уніфікацію та спрощення державних закупівель в Україні. Державні закупівлі відкриті на рівних засадах як іноземним, так і вітчизняним суб'єктам господарської діяльності.

Зазначимо, що активний розвиток законодавства у сфері інвестиційних відносин протягом останніх років призвів до значного збільшення нормативно-правового масиву. Разом із тим посилилася його нестабільність, виявилися суттєві недоліки законодавства. Однак нині проблеми на практиці створюють не тільки норми чинних законів та підзаконних актів. Ускладнити середовище ведення бізнесу, створити тиск на вітчизняних та іноземних інвесторів здатні і нові законопроекти. Формування неякісного законодавства становить небезпеку погіршення інвестиційної привабливості України загалом. Тому не лише звернемо увагу на покращення, але й спробуємо проаналізувати ризики, які можуть нести окремі законопроекти, спрямовані нібито на поліпшення інвестиційного клімату.

Наголосимо, що правосуддя та наявність стабільних правил у сфері господарювання виступає системним фактором для зростання інвестицій. Між тим, паралельно з реформуванням судової системи, відбуваються зміни в інших видах недержавної юрисдикційної діяльності, зокрема йдеться про третейські суди. Так, на розгляді у Верховній Раді України знаходиться законопроект № 6540 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні». Проте, на думку експертів, цей законопроект у частині розширення повноважень третейських судів розглядати господарські спори створює системні ризики зловживань і порушень прав суб'єктів господарювання [9].

Як відомо, третейські суди не входять до складу судової системи України, проте рішення третейського суду мають юридичну силу і можуть виконуватися органами державної виконавчої служби у порядку, встановленому законом. Крім того, рішення третейських судів не підлягають апеляційному чи касаційному перегляду. Вони підлягають лише обмеженому судовому контролю з питань дотримання належної правової процедури та наявності повноважень третейського суду. У 2009 р. було обмежено коло спорів, що можуть бути предметом третейського розгляду. Причиною цього стали численні зловживання з боку недобросовісних третейських судів та суддів. Зокрема, такі третейські органи використовувалися як знаряддя рейдерства, незаконного захоплення контролю над бізнесом чи активами суб'єктів господарювання інших осіб та легалізації незаконних угод тощо. П. 27 вищезазначеного законопроекту фактично пропонується повернути можливість реалізовувати незаконні схе-



ми через третейські суди поза ефективним контролем судової системи України. Повертаючи усім без винятку третейським судам надзвичайно широкі повноваження, цей законопроект не передбачає додаткового контролю за діяльністю дискредитованих третейських судів або механізмів притягнення до відповідальності за неправо судні рішення, або запобіжників для штучних «спорів», які використовуються для визнання фактів або легалізації правочинів в обхід встановлених законом процедур. Таке радикальне розширення повноважень третейських судів, за відсутності реальних механізмів забезпечення від зловживань, призведе до погіршення стану захисту прав учасників господарських правовідносин.

Варто підкреслити, що цей законопроект не враховує положень нової редакції Господарського процесуального кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 3 жовтня 2017 р. Так, не враховані положення ч.ч. 1 та 2 ст. 23 щодо неможливості розгляду третейськими судами певних видів господарських спорів, зокрема, корпоративних спорів, спорів про державну реєстрацію або облік прав на нерухоме майно, прав інтелектуальної власності, прав на цінні папери, а також спорів, що виникають у разі укладання, зміни, розірвання та виконання договорів про державні закупівлі.

Отже, вищезазначене положення законопроекту несе значну загрозу господарському правовому порядку в економіці, а його ухвалення буде сприяти не покращенню, а погіршенню інвестиційної привабливості України.

У парламенті зареєстровано проект закону № 6303 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу» [10]. Цей законопроект також, на думку правників, має ряд суттєвих недоліків. У ньому пропонується розширити повноваження Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) та внести ряд змін до законів України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про цінні папери та фондовий ринок» та деяких інших законодавчих актів. Не проводячи детального аналізу цього законопроекту, зупинимось лише на його окремих спірних моментах.

По-перше, викликає заперечення положення, яким доповнюється Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»: «Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку не підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України» (абз. 5 ст. 81). Проте, з огляду на положення абз. 3 цієї статті, акти НКЦПФР нормативного характеру видаються у формі рішень. У свою чергу, реєстрація нормативно-правових актів запроваджена, зокрема, з метою забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій. Таким чином, скасування державної реєстрації нормативно-правових актів НКЦПФР негативно вплине на рівень захисту прав та свобод учасників фондового ринку. Видається, нормативно-правові акти НКЦПФР мають підлягати державній реєстрації.

По-друге, є спірним положення ч. 1 нової ст. 152 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів»: «Голова, члени Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та інші службовці Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, залучені експерти не несуть відповідальності за будь-які дії або бездіяльність, пов'язані з виконанням завдань та повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, якщо вони діяли на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». На нашу думку, попри нібито «безпечний», на перший погляд, зміст цього положення, вбачається спроба якимось чином вивести з-під зони відповідальності посадових і службових осіб цього органу державного нагляду. Таке положення суперечить ст. 56 Конституції України, згідно з якою посадові та службові особи під час здійснення своїх повноважень несуть відповідальність за свої незаконні рішення, дії та бездіяльність.

Окрім вищезазначеного законопроекту, у парламенті на розгляді перебуває законопроект № 3498 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо регульованих



ринків та деривативів)», що пропонує встановити для працівників НКЦПФР спеціальний статус, за яким вони не будуть визнаватися державними службовцями, а голова і члени НКЦПФР матимуть необмежені повноваження [11]. Фахівці в галузі права вже зазначили, що такі зміни істотно виходять за межі цілей проекту і є загрозою для системи державного управління, оскільки безконтрольність діяльності Комісії створює значні корупційні ризики [12]. Вбачається, що підвищення інституційної незалежності Комісії – важливе питання, але обраний шлях не є прийнятним.

Як зазначають правники, основним завданням для законодавця є не допускати ухвалення законів, які містять норми права, що можуть бути використані у корупційних цілях. Нині всі законодавчі акти мають бути ретельно перевірені на наявність корупційної складової частини [2, с. 15]. Це також має стосуватись законопроектів. Чимало законодавчих ініціатив мають низьку якість, що призводить або до їхнього провалу, або ж, у разі прийняття, створює проблеми всій країні.

Висновки. Зважаючи на вищезазначене, безумовно, пріоритетом для законодавця є модернізація законодавства з метою покращення інвестиційного іміджу країни. Водночас нині активна законотворча діяльність має несистемний характер. Отримати цілісну інформацію про недавні зміни в законодавстві та регулюванні, передбаченому значним нормативно-правовим масивом, а також про можливі зміни в майбутньому, складно і внутрішньому інвестору, а тим паче зовнішньому. Основними шляхами вирішення цих проблем можуть бути створення системи інституцій і механізмів, що полегшують діяльність інвесторів в Україні та здійснення скоординованої державної політики. Багато нормативних-правових актів найчастіше не виконують повною мірою своїх регулятивних функцій через заплутаність або розкиданість по різних документах. Нині існує багато розрізнених законопроектів, що стосуються сфери покращення інвестиційної привабливості України, окремі з них мають суттєві недоліки. Правове забезпечення інвестиційної привабливості України потребує якісного удосконалення. Перегляду та доопрацюванню підлягає низка проектів нормативно-правових актів, що містять положення щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні та спрямовані за захист прав інвесторів (зокрема законопроекти № 6303, 6540, 3498). Це зумовлює необхідність їх вдосконалення з урахуванням запропонованих зауважень. Загалом це сприятиме покращенню правового забезпечення інвестиційної привабливості країни та покращенню її економічного становища.

Список використаних джерел:

1. Державна служба статистики України. Інвестиційна діяльність в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Зельдіна О.Р. Інвестиційна привабливість України: проблеми та напрямки модернізації законодавства / О.Р. Зельдіна // Економіка та право. – 2017. – № 2 (47). – С. 12–18.
3. Чернуха М.М. Проблема недосконалості інвестиційного законодавства в Україні та шляхи її вирішення / М.М. Чернуха // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 59. – С. 166–169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_59_29.
4. Застосування іноземного досвіду у вдосконаленні інвестиційного законодавства України / І.І. Павленко, К.О. Удовиця // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. – 2015. – № 3(1). – С. 93–97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ripgr_2015_3\(1\)_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ripgr_2015_3(1)_20).
5. Кудрявцева В.В. Концептуальні засади кодифікації інвестиційного законодавства України / В.В. Кудрявцева // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 17. – С. 175–185.
6. Ішук С.О. Правове забезпечення реалізації Інвестиційної реформи в Україні / С.О. Ішук // Економіка та право. – 2013. – № 2. – С. 11–15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/espr_2013_2_4.
7. Герасименко І.С. Організаційно-правове забезпечення державної політики зростання інвестиційного потенціалу регіонів України / І.С. Герасименко // Наукові праці [Чорно-



морського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2012. – Т. 194. – Вип. 182. – С. 81–84 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_194_182_17.

8. Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» щодо державних інвестиційних проектів – Закон України від 23 березня 2017 р. № 1981–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1981-19>.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні : Проект закону від 06.06.2017 р. № 6540 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61950.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капітал: Проект закону від 06.04.2017 р. № 6303 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61521.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо регульованих ринків та деривативів) : Проект закону від 20.11.2015 р. № 3498 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57159.

12. Ринок цінних паперів: НКЦПФР може отримати надширокі повноваження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ligazakon.net/lawnews/doc/EN162492-rynok-tsinnnykh-paperyiv?role=ALL&type=ep#!liga>.

