

ФОРМИ ТА ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Поєдинок В. В.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України

У статті розглянуто правові форми державного регулювання інвестиційної діяльності. Проведено класифікацію засобів державного регулювання інвестиційної діяльності на основі комплексу критеріїв. Охарактеризовано окремі види засобів державного регулювання інвестиційної діяльності.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, державне регулювання, форми та засоби державного регулювання інвестиційної діяльності.

Інвестиційна діяльність, як і будь-яка інша господарська діяльність, потребує державного регулювання. Специфіка регулюючого впливу держави в інвестиційній сфері виявляє себе у формах та засобах державного регулювання інвестиційної діяльності. Виділення і класифікація таких форм і засобів має не лише теоретико-пізнавальне, а й практичне значення, оскільки надає можливість всебічно дослідити особливості регулюючого впливу держави на різних стадіях та у різних сегментах інвестиційного процесу, оцінити його інтенсивність, рівномірність, відповідність обраній економічній стратегії тощо.

Проблематиці державного регулювання господарської діяльності, його оптимального співвідношення з ринковою саморегуляцією присвячена значна кількість наукових публікацій і дисертацій [8, с. 61–102]. Однак спеціальні питання державного регулювання інвестиційної діяльності, у тому числі щодо форм і засобів такого регулювання, є недостатньо дослідженими. Ці питання висвітлюються переважно в навчальній літературі з інвестиційного права [1, с. 69–70; 9, с. 77–80; 10, с. 219–220] на основі положень чинного інвестиційного законодавства. Це обумовило обрання нами форм та засобів державного регулювання інвестиційної діяльності предметом спеціального розгляду у цій статті.

Завданням статті є різнобічне дослідження регуляторних можливостей держави в інвестиційній сфері на основі виділення форм та проведення класифікації засобів державного регулювання інвестиційної діяльності.

Господарсько-правова наука визначає **правові форми державного керівництва економікою** як врегульовані нормами права, відмінні за конкретними цілями і способом здійснення види діяльності держави (її органів) у сфері економіки [3, с. 93]. Це визначення цілком може бути прийняте нами за основу із застереженням, що державне керівництво економікою (або організація господарської діяльності) є поняттям ширшим, аніж державне регулювання господарської діяльності.

Підтримуємо точку зору І. М. Кравець, згідно з якою управління господарською діяльністю та регулювання господарської діяльності є двома різними формами організації господарської діяльності. При цьому *управління* господарською діяльністю – це комплекс необхідних заходів, що реалізуються на підставі права власності на майно, на базі якого провадиться господарська діяльність, або делегованих повноважень з метою ефективного її здійснення. У свою чергу, *регулювання* господарської діяльності – це встановлення уповноваженими органами господарського керівництва умов здійснення цієї діяльності суб'єктами господарювання всіх форм власності з метою гарантування свободи підприємництва, обмеження моно-

полізму з захисту економічної конкуренції, з одночасним здійсненням контролю за дотриманням встановлених правил, норм і застосування відповідальності за їх порушення. У свою чергу, *контроль* є необхідною складовою як управління, так і регулювання [5, с. 39–40].

Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. *формами державного регулювання інвестиційної діяльності* є:

- управління державними інвестиціями;
- регулювання умов інвестиційної діяльності;
- контроль за її здійсненням усіма інвесторами та іншими учасниками інвестиційної діяльності.

Якщо керуватися описаним вище розмежуванням регулювання, управління та контролю, то виходить, що легальний перелік форм державного регулювання інвестиційної діяльності сформований за рахунок неоднорядкових понять. Залишаючи осторонь управління державними інвестиціями, що здійснюється державою як власником, пропонуємо розрізняти такі форми державного регулювання інвестиційної діяльності:

- встановлення умов здійснення інвестиційної діяльності;
- нагляд/контроль у сфері інвестиційної діяльності;
- гарантування прав та законних інтересів суб'єктів інвестиційної діяльності.

Встановлення умов здійснення інвестиційної діяльності полягає у визначенні правовими нормами правил здійснення інвестиційної діяльності та окремих інвестиційних операцій, правового становища суб'єктів інвестиційної діяльності, правового режиму інвестицій як майнових цінностей, порядку укладання та виконання інвестиційних договорів, відповідальності за порушення правил здійснення інвестиційної діяльності.

Контроль у господарсько-правовій літературі традиційно визначається як встановлення компетентними органами ступеня відповідності фактичних напрямів і результатів діяльності суб'єктів господарського життя встановленим державою правилам, нормам і нормативам, а також виявлення порушень в діяльності цих суб'єктів, вжиття заходів щодо їх усунення, в тому числі застосування господарсько-правових санкцій [3, с. 93].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небез-

пеки для населення, навколишнього природного середовища. В. С. Щербина вказує, що таке визначення є дещо зву- женом, оскільки не охоплює основний аспект здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарювання, який, власне, і становить його *зміст* – встановлення відпо- відності (невідповідності) діяльності (поведінки) суб'єктів господарювання встановленим приписам [11, с. 85–86].

На нашу думку, не є безспірним і отожднення понять нагляду та контролю. Вживання цих понять як абсолют- них синонімів може бути достатнім для цілей Закону України «Про основні засади державного нагляду (конт- роллю) у сфері господарської діяльності», однак не для характеристики відповідної форми державного регулю- вання. У джерелах з державного управління наголошують на необхідності розрізнення контролю та нагляду як різ- них, хоч і близьких за своєю сутністю, видів державної діяльності. При цьому виділяють такі ознаки нагляду: на- глядові функції виконуються по відношенню до невідпо- рядкованих об'єктів; нагляд характеризується системати- чністю, повнотою охоплення діяльності піднаглядного об'єкта, що дає змогу активно виявляти порушення закон- ності на всіх рівнях реалізації повноважень [2, с. 12].

Виокремлення нами *гарантування* як форми державно- го регулювання інвестиційної діяльності пов'язане з такими особливостями цієї діяльності, як переважно довгостроко- вий характер та наявність інвестиційного ризику (невозмо- жливість передбачити заздалегідь, чи окупляться витрати). Це викликає необхідність прийняття державою додаткових, підвищених обов'язків, спрямованих на створення спеціа- льних правових умов, за яких права та законні інтереси суб'єктів інвестиційної діяльності стали б реальнішими та забезпеченими. В інвестиційному праві (зокрема міжнарод- ному) гарантіям традиційно приділяється величезна увага; в свою чергу, в навчальній літературі з інвестиційного права гарантії, зазвичай, розглядаються в темах, присвячених державному регулюванню інвестиційної діяльності [1, с. 78–80; 9, с. 80–86]. Вважаємо, що в інвестиційній сфері гарантування набуває значення самостійної форми регуля- торної активності держави; більше того, ця форма фактич- но виступає «візитною карткою» регулювання.

Вважаємо за необхідне поряд з формами державного регулювання виділяти і нерегуляторну форму державного керівництва (організації) інвестиційної діяльності – *сприя- ння інвестуванню*. Згідно з усталеною світовою практикою сприяння інвестуванню (англ. *investment promotion*) являє собою самостійний напрям діяльності держави в царині залучення інвестицій, насамперед прямих іноземних. Уста- леним є таке визначення сприяння інвестуванню: це – дія- льність щодо поширення інформації або створення іміджу об'єкта інвестування та надання послуг, пов'язаних з інвес- тиціями, потенційним інвесторам [13, с.1]. Хоч залучення іноземних інвестицій вимагає скоординованих зусиль у багатьох сферах, саме технології сприяння забезпечують донесення усіх цих зусиль до їх адресатів.

Засоби державного регулювання інвестиційної дія- льності перераховані в ч. 3 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність». Так, регулювання умов інвес- тиційної діяльності здійснюється шляхом:

– подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв;

- державних норм та стандартів;
- заходів щодо розвитку та захисту економічної конкуренції; роздержавлення і приватизації власності;
- визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами;
- політики ціноутворення;
- проведення державної експертизи інвестиційних програм та проектів будівництва;
- інших заходів.

Нескладно помітити, що цей перелік мало чим відрізняється від переліку засобів державного регулювання гос- подарської діяльності загалом, наведеного в ч. 2 ст. 12 Гос- подарського кодексу України. Тільки державна експер- тиза інвестиційних програм та проектів будівництва (ст. 15 Закону України «Про інвестиційну діяльність») є спеціальним засобом регулювання саме інвестиційної діяльності. Уявляється, що в умовах дії ГК Закон України «Про інвестиційну діяльність» повинен зосереджуватися на розкритті специфіки власного предмета регулювання.

З метою якнайповнішого дослідження регулятор- них можливостей держави в інвестиційній сфері пропо- нується класифікувати засоби державного регулювання інвестиційної діяльності за низкою критеріїв.

1. За формами державного регулювання, в рамках яких застосовуються засоби, слід виділяти:

- засоби встановлення умов здійснення інвестицій- ної діяльності;
- засоби нагляду/контролю в інвестиційній сфері;
- гарантії прав та законних інтересів суб'єктів інве- стиційної діяльності.

2. За роллю в механізмі правового регулювання за- соби поділяються на:

- стимулюючі;
- обмежувальні;
- нейтральні.

За визначенням А. Малька, *правовий стимул* є пра- вовим спонуканням до законотворчого діяння, що створює для задоволення власних інтересів суб'єкта ре- жим сприяння. *Правове ж обмеження* є правовим стримуванням протизаконного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контр- суб'єкта та суспільних інте- ресів щодо охорони і захисту; це встановлені в праві межі, в яких особи повинні діяти. Автор вказує, що катего- рії стимулу та обмеження – кібернетичні, а дихотомія «стимул – обмеження» має не тільки загальнонауковий статус, а й притаманні масовій свідомості та повсякден- ній поведінці («пряник та кнут») [7, с. 71–72].

На нашу думку, розглядати будь-які засоби правового регулювання господарської/інвестиційної діяльності лише як стимули або обмеження немає підстав. В умовах ринкової конкуренції та конфлікту інтересів одні й ті самі правові за- соби водночас можуть виступати стимулами для одних суб'єктів і обмеженнями для інших. Так, відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвесту- вання та фінансування будівництва об'єктів житлового буді- вництва з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, мо- же здійснюватися виключно через фонди фінансування буді- вництва, фонди операцій з нерухомістю, інститути спільного інвестування, а також шляхом випуску цільових облігацій, виконання зобов'язань за якими забезпечується одиницею

такої нерухомості, відповідно до законодавства; інші способи фінансування будівництва таких об'єктів визначаються виключно законами. Ця норма є обмеженням можливостей інвестування в будівництво для широкого кола суб'єктів, однак саме в силу цього вона ж стимулює створення і розвиток відповідних фінансових установ.

Крім того, значна частина правових приписів взагалі не мають ознак стимулів або обмежень, тобто є *нейтральними* щодо інтересів суб'єктів, яких вони стосуються. Прикладами можуть слугувати такі засоби правового регулювання інвестиційної діяльності як державна експертиза інвестиційних програм і проєктів будівництва або державна реєстрація іноземних інвестицій. Зрозуміло, що у разі неадекватності, незбалансованості, непрозорості реєстраційних та дозвільних процедур вони де-факто виступатимуть обмеженнями відповідної діяльності, однак такий вплив не матиме нічого спільного з задекларованими цілями цих заходів.

3. За характером впливу на поведінку суб'єктів інвестиційної діяльності розрізняють:

- засоби команди-контролю;
- заохочувальні засоби;
- засоби ринкового впливу [12].

Засоби команди-контролю (command & control regulations) являють собою встановлення стандартів поведінки, недотримання яких тягне за собою застосування санкцій. Такі засоби мають свої *переваги*, до яких належать:

- можливість швидкого впровадження;
- чітке визначення неприйнятної поведінки;
- демонстрація політичної рішучості суб'єкта регулювання;

та *недоліки*:

- небезпека виникнення «регуляторної пастки» – тісний зв'язок між суб'єктом та адресатом регулювання може призводити до того, що суб'єкт регулювання починає діяти в інтересах адресата, а не в публічних інтересах;

- легалізм – складність, негнучкість і надмірна обтяжливість встановлюваних правил;

- складність визначення належних стандартів поведінки.

Заохочувальні засоби (incentive-based regulations) мають на меті модифікування поведінки адресатів регулювання шляхом зміни граничних витрат або граничних вигод, пов'язаних з певними рішеннями або діяльністю.

Перевагами таких засобів є:

- низька дискреція суб'єкта регулювання;
- можливість вибору варіантів поведінки адресатами регулювання;

- низькі витрати впровадження;

- заохочення технологічних інновацій;

недоліками:

- ймовірність створення складних і негнучких правил;

- презюмування економічної раціональності, яка не завжди має місце;

- складність прогнозування наслідків регулювання.

Різновидом заохочувальних засобів є *засоби, пов'язані з результативністю господарювання* (performance-based regulations). Тут заохочення пов'язується з отриманими результатами без надання чітких вказівок щодо того, яким чином ці результати мають бути отримані.

В економічній літературі зазначається, що первинним об'єктом державного регулювання інвестиційної діяльності

доцільно розглядати не умови і процес, а результати інвестування. На сьогодні в Україні концептуально не визначено результатів інвестування як об'єкта регулювання і не забезпечено методичної основи для конструктивного регулювання інвестиційної діяльності за результатами, хоч існує позитивний досвід саме такого регулювання в зарубіжних країнах. Так, у США до середини 80-х років XX ст. корпорації отримували знижку з податку на прибуток у розмірі 30 % за цільові результати – використання прибутку на оновлення виробничих фондів. У 1986 р. податкова реформа скасувала ці пільги, оскільки вже не було особливої потреби нарощувати виробничий потенціал за рахунок бюджету. Але підприємствам надається знижка, яка стимулює економію енергоресурсів і використання альтернативних (нетрадиційних) видів енергії. Корпораціям надано право відраховувати від суми податків 15 % вартості устаткування, яке використовує сонячну і вітрову енергію [6, с. 97–107].

Аналіз інвестиційного законодавства України свідчить про недостатнє використання засобів, пов'язаних з результативністю. При тому, що кількість чинних пільг для суб'єктів інвестиційної діяльності не є значною, більшість з них застосовується на передінвестиційній або інвестиційній, але не експлуатаційній стадії інвестиційного процесу. Однак саме засоби, пов'язані з результативністю, є найменш витратними для державного бюджету, а доступ до них не обтяжений корупційним чинником, що визначає їх адекватність сучасним умовам в Україні.

До *засобів ринкового впливу* (market-based mechanisms) належать засоби конкурентного регулювання, укладання договорів з приватними партнерами на конкурсній основі, продаж ліцензій та квот на викиди шкідливих речовин, вимоги щодо розкриття інформації. *Перевагами* таких засобів є:

- реагування підприємств на вимоги ринку, а не бюрократів;

- гнучкість;

- низькі витрати впровадження;

недоліками:

- непевність і трансакційні витрати, пов'язані з застосуванням;

- можливість створення бар'єрів для доступу на ринок;

- залежність від прозорості і надійності інформації.

Розглянутий поділ засобів, що застосовується, зокрема в документах ЮНІДО, близький до традиційного для господарсько-правової науки поділу засобів (методів) державного керівництва економікою на адміністративні та економічні [3, с. 94]. З точки зору останнього засоби команди-контролю виступають адміністративними засобами, заохочувальні засоби та засоби ринкового впливу – економічними. Разом з тим між двома останніми видами засобів є істотна різниця. В результаті дії заохочення вигода адресата регулювання отримується від держави (безпосередньо, коли йдеться про пряму фінансову підтримку, або опосередковано, коли йдеться, наприклад, про податкові пільги). Застосування засобів ринкового впливу не пов'язана з бюджетними втратами, їх дія заснована на використанні самими адресатами регулювання наявних на ринку можливостей з метою їх максимізації.

4. За структурою уявляється необхідним поділяти засоби на:

- дискретні;

- комплексні.

Дискретні засоби є відносно самостійними в механізмі правового регулювання, застосування кожного окремого засобу має власний регуляторний ефект, кожен засіб повинен піддаватися аналізу з точки зору співвідношення втрат і вигод від його застосування.

Комплексні засоби мають складну структуру – можуть бути розкладені на кілька окремих засобів, однак регуляторний ефект досягається внаслідок застосування усіх складових у їх взаємозв'язку. Прикладом комплексного засобу є спеціальний режим господарської/інвестиційної діяльності, який являє собою правовий режим, що визначає особливий порядок організації і здійснення господарської діяльності на певній території, у певній галузі економіки, який відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством та запроваджується державою у певних цілях для забезпечення розумного поєднання публічних та приватних інтересів шляхом встановлення обмежень та/або заохочень для суб'єктів господарювання [4, с. 15]. Комплексний засіб повинен розглядатися як єдине ціле і для цілей аналізу з точки зору співвідношення втрат і вигод від його застосування.

5. За рівнем застосування можна виділити:

- засоби макрорівня;
- засоби мікрорівня.

Засоби макрорівня слугують державному регулюванню інвестиційної діяльності в межах країни, регіонів, галузей народного господарства (державні програми, визначення пріоритетних напрямів інвестиційної/інноваційної діяльності, засоби конкурентного регулювання та ін.). *Засоби мікрорівня* спрямовані на модифікування параметрів господарської діяльності окремих суб'єктів інвестиційної діяльності (регулювання умов інвестиційних договорів, державна підтримка на адресній основі та ін.).

6. За стадіями інвестиційного процесу виділяємо засоби, які застосовуються:

- на передінвестиційній стадії;
- на стадії інвестування;
- на експлуатаційній стадії.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження: удосконалено перелік правових форм державного регулювання інвестиційної діяльності (порівняно з переліком, закріпленим в Законі України «Про інвестиційну діяльність»); класифіковано засоби державного регулювання цієї діяльності на основі комплексу критеріїв; сформульовано низку положень, що стосуються розмежуван-

ня та особливостей застосування окремих видів таких засобів. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі стосуються формулювання загальної методології державного регулювання інвестиційної діяльності в межах виділених форм та з використанням відповідних засобів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Вінник О. М.* Інвестиційне право: Навчальний посібник / О. М. Вінник. – К.: Правова єдність, 2009. – 616 с.
2. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Автореф. дис... док. юрид. наук (12.00.07). – Х., 2003.
3. *Господарське право: практикум* / В. С. Щербина, Г. В. Пронська, О. М. Вінник та ін.; За заг. ред. В. С. Щербини. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.
4. *Зельдина Е. Р.* Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации. Монография / Е. Р. Зельдина / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 247 с.
5. *Кравець І. М.* Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: монографія / І. М. Кравець – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 240 с.
6. *Кузьмін О. С., Князь С. В.* Регулювання інвестиційної діяльності в Україні / О. С. Кузьмін, С. В. Князь // Фінанси України. – 2002. – № 3. – С. 97 – 107.
7. *Малько А.* Правовые стимулы и ограничения: двойственность информации как метод анализа / А. Малько // Общественные науки и современность. – 1994. – № 5. – С. 67–76.
8. *Правовое регулирование хозяйственных отношений: библиографический справочник* (начало 70-х годов – конец 2008 г.) / Сост. А. Г. Бобкова. – Харьков: Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н. Н., 2009. – 656 с.
9. *Фархутдинов И. З., Трапезников В. А.* Инвестиционное право: учеб.-практ. пособие / И. З. Фархутдинов, В. А. Трапезников. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 432 с.
10. *Чернадчук В. Д., Сухонос В. В., Чернадчук Т. О.* Основи інвестиційного права України: Навчальний посібник / В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос, Т. О. Чернадчук; За заг ред. В. Д. Чернадчука. – Суми: ВТД «Університетська книга». – К.: Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2005. – 384 с.
11. *Щербина В. С.* Державний нагляд (контроль) у сфері господарювання / В.С. Щербина // Юридична Україна. – 2009. – № 11. – С.84–87.
12. *Regulation types and options* [Electronic resource] / UNIDO. – Mode of access: <http://www.unido.org/fileadmin/media/documents/pdf/Module5.pdf>.
13. *Wells L. T., Wint A. G.* Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment [Electronic resource] / L.T. Wells, A.G. Wint; Foreign Investment Advisory Service (FIAS) Occasional Paper 13. International Finance Corporation, Washington, D.C., April 2000. – 204 p. – Mode of access: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/244.pdf>.

Legal forms of investment activity regulation by the state are studied. Instruments of investment activity regulation are classified. Certain types of investment activity regulation instruments are characterized.

Рассмотрены правовые формы государственного регулирования инвестиционной деятельности. Классифицированы средства государственного регулирования инвестиционной деятельности. Охарактеризованы отдельные виды средств государственного регулирования инвестиционной деятельности.

ПРАВОВЕ ОФОРМЛЕННЯ ВІДНОСИН В ЕКОНОМІЧНІЙ КОНКУРЕНЦІЇ

Безух О. В.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

відділу правових проблем підприємництва НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України