



ПРОБЛЕМА УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ ЗАЩИТЫ ИНВЕСТИЦИЙ В УКРАИНЕ

Мария ЧЕРНУХА,

аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Summary

It is analysed national legal system in sphere of regulation of investment activity, it is specified a number of essential discrepancies which negatively influence an investment climate of Ukraine and are offered by the author of a way of their decision. The special attention in the article is spared to the decision of one of basic tasks of government control of investing – protection of rights and legal interests of investors. The problem of providing of stability of terms of realization of investment activity and protecting opens up from the changes of investment legislation.

Key words: investment activities, investment, investment process, investment legislation.

Аннотация

В статье проанализирована отечественная правовая система Украины в целом и в сфере регулирования инвестиционной деятельности в частности, указан ряд существенных несоответствий, которые негативно влияют на инвестиционный климат Украины, и предложены пути их устранения. Особое внимание в статье уделяется решению одной из основных задач государственного регулирования инвестирования – защите прав и законных интересов инвесторов путем предоставления гарантий инвестиционной деятельности и обеспечения защиты инвестиций. Раскрывается проблема обеспечения стабильности условий осуществления инвестиционной деятельности и защиты от изменений инвестиционного законодательства

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестиционный процесс, инвестиционное законодательство, государственные гарантии.

Постановка проблемы. Проблема государственного регулирования инвестиционной деятельности в Украине представляет научный и практический интерес и является чрезвычайно актуальной в условиях глубокой структурной деформации экономики страны и дефицита инвестиционных ресурсов. Одной из основных задач государственного регулирования инвестирования должна быть защита прав и законных интересов инвесторов, предоставление гарантий инвестиционной деятельности, обеспечение защиты инвестиций. Эти аспекты анализируются автором в данной статье.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по усовершенствованию государственных гарантий защиты инвестиций в Украине.

Целью и задачей статьи является разработка и формирование предложений по усовершенствованию административно-правового регулирования инвестиционной деятельности в Украине.

Изложение основного материала. Выход из глубокого социально-экономического кризиса невоз-

можен без кардинального увеличения инвестиций в реальный сектор экономики, а создание надежной и управляемой системы привлечения инвестиционных ресурсов является одной из ключевых проблем современного этапа экономического развития Украины. В рамках решения этой проблемы основная роль принадлежит вопросу усовершенствования государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Проблема государственного регулирования инвестиционной деятельности в Украине представляет научный и практический интерес и является чрезвычайно актуальной в условиях глубокой структурной деформации экономики страны и дефицита инвестиционных ресурсов. Теоретическим и практическим вопросам государственного регулирования экономики в целом и инвестиционной деятельности в частности посвящено много работ отечественных и зарубежных ученых, а именно: Л. Абалкина, И. Бланка, Е. Виннык, Н. Вознесенской, М. Денисенко, Дж. Коля, К. Комарова, Л. Ляндау, Дж. МакКея, А. Омельченка, П. Оля, Н. Орловой, А. Пересады, О. Поважного, Г. Подшиваленко, Ю. Притыки, И. Сергеева, Ю. Тихомирова, В. Чернадчука, А. Черниенко, С. Чистова, М. Чумаченко, В. Шевчука и других.

Объем инвестиций, как внутренних, так и внешних (иностраных), в большой степени зависит от эффективности правовых гарантий для инвестора, предусмотренных законодательством Украины и международными договорами Украины, положения которых трансформированы в национальное законодательство.

Таким образом, одной из основных задач государственного регулирования инвестирования должна быть защита прав и законных интересов инвесторов, предоставление гарантий инвестиционной деятельности, обеспечение защиты инвестиций. Эти аспекты анализируются автором в данной статье.

На основании экономико-правовых исследований законодательства о государственных гарантиях инвестирования (Законы «О инвестиционной деятельности» и «О режиме иностранного инвестирования») украинские ученые-правоведы выделяют их следующие виды:

- 1) гарантии от изменения законодательства;
- 2) гарантии от принудительных изъятий, а также незаконных действий государственных органов и их должностных лиц;
- 3) гарантии компенсации и возмещения ущерба инвесторам;



4) гарантии в случае прекращения инвестиционной деятельности;

5) гарантии использования доходов, прибылей и других средств, полученных в результате инвестирования.

Некоторые специалисты в области инвестиционного права, в частности Е.М. Виннык, дополняют перечень вышеуказанных гарантий гарантией судебной защиты прав и законных интересов инвесторов. По мнению автора статьи, такое дополнение не имеет смысла, поскольку гарантия судебной защиты является конституционной гарантией.

В правоприменительной практике наибольшее количество проблем связано с пониманием сути и толкованием гарантии от изменений законодательства.

Автор данной статьи считает, что для надлежащей эффективности применения вышеуказанной гарантии следует выработать одинаковое понимание как законодательной конструкции, так и ее соответствия существующей практике применения.

Анализируя данные исследователей относительно гарантии стабильности законодательства, можно выделить следующие ее особенности:

1) гарантия является государственной: предоставляется и упраздняется государством;

2) носит односторонний, нормативный и публичный характер;

3) гарантия является срочной: запрет на введение изменений, которые ухудшают законодательно определенные условия вложения инвестиций действует на протяжении определенного срока, установленного государством в лице ее уполномоченных органов;

4) гарантией обеспечивается неизменность условий осуществления инвестиционной деятельности, которые существовали на момент вложения инвестиций;

5) гарантия направлена на защиту интересов инвесторов от негативных последствий изменений законодательства.

Анализируя законодательство Украины в сфере инвестирования на предмет стабильности, В. Коссак отмечает, что с принятием 13 марта 1992 г. Закона Украины «О иностран-

ных инвестициях» иностранным инвесторам, которые зарегистрировали иностранную инвестицию в период действия этого Закона, предоставляется ряд таможенных, валютно-финансовых, налоговых льгот, а также ряд государственных гарантий защиты инвестиций. Среди них – и гарантии от изменений законодательства, закрепленные в ст. 9 вышеуказанного Закона, которые состоят в том, что в случае, когда следующее специальное законодательство Украины об иностранных инвестициях изменяет условия защиты иностранных инвестиций, указанные в этом Законе, к иностранным инвестициям на протяжении 10 лет по требованию иностранного инвестора применяется специальное законодательство, которое действовало на момент регистрации инвестиций [1, с. 71].

То есть фактически устанавливалась ультраактивная форма действия нормативного акта. Сущность этой формы заключается в том, что действие нормативно-правового акта распространяется на отношения, которые имеют место после утраты актом силы. Так, из решения Конституционного Суда Украины от 09 февраля в 1999 г. по делу за конституционным обращением Национального банка Украины относительно официального толкования положения ч. 1 ст. 58 Конституции Украины следует, что под ультраактивной формой действия нормативного акта необходимо понимать переход от одной формы регулирования отношений к другой путем установления переходного периода [2].

Действие Закона Украины «Об иностранных инвестициях» было сначала остановлено Декретом Кабинета Министров Украины от 20 мая в 1993 г. № 55-93 «О режиме иностранного инвестирования», а с принятием Закона Украины «О режиме иностранного инвестирования» от 19.03.1996 года, Закон Украины «Об иностранных инвестициях» вообще утратил свою силу.

Заметим, что все упомянутые нормативные акты содержали разделы, посвященные государственно-правовым гарантиям защиты иностранных инвестиций. Закон «О режиме иностранного инвести-

рования» также содержит раздел II «Государственные гарантии защиты иностранных инвестиций», где статья 8 предусматривает гарантии от изменений законодательства [3].

Таким образом, в 1992–1996 гг. в сфере регулирования инвестиционных отношений с участием иностранных инвесторов были приняты три законодательных акта, которые содержали разные правовые и экономические подходы к привлечению иностранных инвестиций. Однако все упомянутые акты предусматривают государственно-правовые гарантии в случае изменения законодательства об иностранных инвестициях. В то же время изменились формулировки относительно государственно-правовых гарантий стабильности законодательства.

После утраты силы Законом Украины «Про иностранные инвестиции» продолжала действовать ультраактивная норма ст. 9 упраздненного Закона, поскольку одним из ее признаков является двойной характер действия: норма действует и в период действия нормативного акта и после его отмены, то есть в течение так называемого переходного периода.

17 февраля в 2000 г. был принят Закон Украины «Об устранении дискриминации в налогообложении субъектов предпринимательской деятельности, созданных с использованием имущества и средств отечественного происхождения», который установил для иностранных инвесторов национальный режим валютного регулирования и взыскания налогов, сборов (обязательных платежей), установленный законами Украины для предприятий, созданных без участия иностранных инвестиций, независимо от времени внесения инвестиций. То есть, поскольку на данный период в законодательстве Украины не определено специального порядка прекращения действия нормативного акта с ультраактивной формой действия, то законодатель исходил из общего порядка [4]. Однако 20 декабря 2001 г. был принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины с целью устранения случаев уклонения отдельных предприятий, создан-



ных при участии иностранных инвесторов, от уплаты налогов, сборов (обязательных платежей)». В ч. 2 ст. 3 данного Закона отмечалось, что ст. 7 Закона Украины «Об устранении дискриминации в налогообложении субъектов предпринимательской деятельности, созданных с использованием имущества и средств отечественного происхождения» от 17 февраля в 2000 г. излагалась в новой редакции, согласно которой ст. 1-4 и абзаца первого ст. 5 вышеуказанного Закона, которые непосредственно устанавливали национальный режим правового регулирования деятельности иностранных инвесторов и отменяли льготы, вступали в силу не со дня опубликования данного Закона, а со дня введения в действие Закона Украины «О режиме иностранного инвестирования» от 19.03.1996 года [5; 11]. В данной норме усматривается ретроактивность закона – распространение действия закона на случаи, имевшие место до вступления его в силу.

Стабильность законодательства – необходимое условие правопорядка любого государства, потому что без этого невозможны никакие стойкие правоотношения. В свою очередь ч. 1 ст. 58 Конституции Украины гарантирует, что законы и другие нормативно-правовые акты не имеют обратного действия во времени, кроме случаев, когда они смягчают или отменяют ответственность лица.

Однако Конституционный Суд Украины в своем решении от 9 февраля в 1999 г. по делу по конституционному обращению Национального банка Украины относительно официального толкования положения ч. 1 ст. 58 Конституции Украины приходит к выводу, что положение части первой статьи 58 Конституции Украины об обратном действии во времени законов и других нормативно-правовых актов в случаях, когда они смягчают или отменяют ответственность лица, касается физических лиц и не распространяется на юридических лица.

Но это не значит, что этот конституционный принцип не может распространяться на законы и другие нормативно-правовые акты, которые смягчают или отменяют ответствен-

ность юридических лиц. Однако предоставление обратного действия во времени таким нормативно-правовым актам может быть предусмотрено путем прямого указания об этом в законе или другом нормативно-правовом акте.

Таким образом, содержание украинского законодательства не позволяет вывести понятие стабильности законодательства в качестве принципа, который применяется к любым правоотношениям, а общепризнанный принцип права – законы и другие нормативно-правовые акты не имеют обратного действия во времени, применяется избирательно.

Одним из путей решения вышеуказанной проблемы одни исследователи, в частности Ю.Г. Басин, видят в принятии закона «О нормативно-правовых актах», в тексте которого должна быть предусмотрена отдельная ступенька в иерархической лестнице для нормативно-правовых актов, которые устанавливают государственную гарантию стабильности определенного звена нормативно-правовой системы государства. При этом такая ступенька на вышеупомянутой иерархической лестнице должна находиться выше текущих законов, но ниже конституционных законов [6, с. 32].

Другие ученые, в частности А.Г. Диденко, Е. Нестерова, считают, что лишь принятие отдельного закона о стабильности законодательства может решить вышеуказанную проблему [7, с. 199].

Проблему обеспечения стабильности условий осуществления инвестиционной деятельности и защиты от изменений инвестиционного законодательства автор статьи предлагает решить путем:

1. Внесения поправки в часть первую статьи 58 Конституции Украины об обратном действии во времени законов и других нормативно-правовых актов в случаях, когда они смягчают или отменяют ответственность физических и юридических лиц.

2. Установления приоритета положений о государственных гарантиях прав субъектов инвестиционной деятельности над специальным законодательством Украины, которое

определяет экономико-правовые формы (специальные режимы) инвестирования, в ст. 18 Закона Украины «Об инвестиционной деятельности», которое на сегодняшний день носит декларативный характер и не содержит ни четкого перечня государственных гарантий прав субъектов инвестиционной деятельности ни механизма защиты инвестиций.

В частности, в части первой статьи 18 Закона Украины «Об инвестиционной деятельности» указано: «Государство гарантирует стабильность условий осуществления инвестиционной деятельности, соблюдения прав и законных интересов ее субъектов».

Условия договоров, заключенных между субъектами инвестиционной деятельности, сохраняют свое действие на весь срок действия настоящих договоров и в случаях, когда после их заключения законодательством (кроме налогового, таможенного и валютного законодательства, а также законодательства, по вопросам лицензирования определенных видов хозяйственной деятельности) установлены условия, которые ухудшают положение субъектов или ограничивают их права, если они не пришли к согласию об изменении условий договора».

Такое законодательное определение гарантии стабильности условий осуществления инвестиционной деятельности само по себе исключает любую стабильность и прогнозируемость условий осуществления инвестиционной деятельности, поскольку именно изменения налогового, таможенного и валютного законодательства, а также законодательства по вопросам лицензирования определенных видов хозяйственной деятельности несет наибольшие риски, которые инвестор не может предусмотреть при заключении договоров и производстве расчетов окупаемости инвестиционного проекта, и которые должно гарантировать государство.

Учитывая вышеуказанное, автор статьи предлагает изложить часть первую статьи 18 Закона Украины «Об инвестиционной деятельности» в следующей редакции: «Государство гарантирует всем субъектам инвестиционной деятельности неза-



висимо от форм собственности: стабильность условий осуществления инвестиционной деятельности;

1) обеспечение равных прав и защите законных интересов при осуществлении инвестиционной деятельности;

2) право обжаловать в судебном порядке решение, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, и их должностных лиц;

3) защиту инвестиций.

В случае, если вступают в силу новые законы и другие нормативно-правовые акты Украины, которые изменяют размеры ввозных таможенных сборов (за исключением особых видов таможенных сборов, вызванных применением мер защиты экономических интересов Украины, при осуществлении внешней торговли товарами в соответствии с законодательством Украины), налогов (за исключением акцизов, налога, на дополнительную стоимость на товары, которые производятся на территории Украины) и взносов, в государственные внебюджетные фонды (за исключением взносов в Пенсионный фонд Украины), или вносятся в действующие законы и другие нормативно-правовые акты Украины изменения и дополнения, которые приводят к увеличению совокупной налоговой нагрузки на деятельность инвестора по реализации инвестиционного проекта на терри-

тории Украины или устанавливают режим запрещений и ограничений осуществления инвестиционной деятельности на территории Украины в сравнении с совокупной налоговой нагрузкой и режимом, который действовал в соответствии с действующими законами и другими нормативно-правовыми актами Украины на момент вложения инвестиций, то такие новые законы и другие нормативно-правовые акты Украины, а также изменения и дополнения, которые вносятся в действующие законы и другие нормативно-правовые акты Украины, не применяются к инвестору в течение 10 лет с момента вложения инвестиции, при условии, что товары, которые ввозятся на таможенную территорию Украины инвестором, используются по целевому назначению для реализации инвестиционного проекта, а инвестор должным образом выполняет обязанности и обязательства субъектов инвестиционной деятельности, предусмотренные данным Законом».

Список использованной литературы:

1. Коссак В.М. Правові засади іноземного інвестування в Україні / Коссак В.М. – Львів : Центр Європи, 1999. – 244 с.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку

України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів), м. Київ, 9 лютого 1999 року, Справа № 1-7/99 N 1-рп/99.

3. Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 55-93 Про режим іноземного інвестування // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 28. – С. 302-306.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою усунення випадків ухилення окремих підприємств, створених за участю іноземних інвесторів, від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 15. – С. 100-104.

5. Коссак В.М. Правове регулювання іноземних інвестицій / В.М. Коссак. – К. : Український центр правничих студій, 1999. – 112 с.

6. Басин Ю.Г. Государственные гарантии стабильности гражданского законодательства и их особенности / Ю.Г. Басин // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. – 2004. – № 21. – С. 31-36.

7. Диденко А.Г., Нестерова Е.К. Влияние изменений законодательства на права и обязанности участников гражданских правоотношений / А.Г. Диденко, Е.К. Нестерова // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. – 2005. – № 22. – С. 214-218.