

СТАНОВЛЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Статтю присвячено аналізу становлення та розвитку інвестиційного законодавства в Україні. Проаналізовано ключові нормативно-правові акти, які врегульовували правовідносини з питань інвестування в будівництво. Проведено періодизацію розвитку законодавства в цій сфері залежно від часу та змісту цих актів. Виявлено зміни в інвестиційному законодавстві, які спрямовані на перехід від державного фінансування будівництва до залучення коштів від приватних інвесторів.

Ключові слова: інвестиційне законодавство, договір управління майном, інститути спільного інвестування.

Статья посвящена анализу становления и развития инвестиционного законодательства в Украине. Проанализированы ключевые нормативно-правовые акты, которые регулировали правоотношения по вопросам инвестирования в строительство. Проведена периодизация развития законодательства в этой сфере в зависимости от времени и содержания этих актов. Выявлены изменения в инвестиционном законодательстве, направленные на переход от государственного финансирования строительства к привлечению средств от частных инвесторов.

Ключевые слова: инвестиционное законодательство, договор управления имуществом, институты совместного инвестирования.

The article is devoted to the analysis of the formation and development of investment legislation in Ukraine. The key normative acts, which regulated legal relations on investment in construction, were analyzed. Periodization of the development of legislation in this area has been carried out, depending on the time and content of these acts. Changes in investment legislation aimed at transition from state financing of construction to fund raising from private investors are revealed.

Key words: investment law, property management contract, collective investment institutes.

Вступ. Перехід до ринкових засад економічного розвитку зумовлює потребу вдосконалення правової основи регулювання майнових відносин. Невід'ємною складовою частиною економічного зростання, соціального спрямування господарських процесів є наявність оптимального правового механізму, покликаного забезпечити досягнення належних умов для становлення громадянського суспільства, в якому гармонійно поєднуються публічні та приватні інтереси.

У вирішенні цього завдання важливе місце відводиться передумовам створення належного інвестиційного клімату. Вирішення цього питання неможливе без відповідної нормативної бази, яка регламентує відносини в інвестиційній сфері, зокрема в будівництві. Інвестиційна діяльність із часу проголошення незалежності України була предметом регулювання актів законодавства. Це пояснюється тим, що ефективне регулювання економічних процесів неможливе без належного нормативного механізму.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження розвитку інвестиційного законодавства в будівництві з часу проголошення Україною незалежності, виявлення особливостей, які дають змогу провести періодизацію розвитку законодавства у цій сфері.

Результати дослідження. З 1991 р. започатковано становлення інвестиційного законодавства в Україні. Одним із перших актів законодавства став Закон України «Про захист іноземних інвестицій в Україні» [1]. Цей Закон був спрямований на підтвердження Україною курсу

на залучення та гарантування інвестиційних умов іноземним інвесторам. Незважаючи на певну декларативність окремих положень, він став першою віхою на шляху становлення інвестиційного законодавства.

Але потреба в створенні вітчизняної нормативної бази з метою оптимального регулювання інвестиційних відносин вимагала проведення подальшої нормотворчої роботи у сфері регулювання інвестиційної діяльності. Завданням нормативно-правового регулювання було забезпечення сприятливих умов задля залучення як вітчизняних, так і зарубіжних інвестицій. Варто зазначити, що такі цілі переслідувалися в усіх країнах СНД та Балтії у 1991–1992 рр. Підтвердженням цього є прийняття протягом зазначеного періоду в усіх без винятку країнах пострадянського простору спеціального законодавства у сфері регулювання інвестиційних відносин.

Україна як незалежна держава також не стояла осторонь вирішення проблем економічного та юридичного характеру, пов'язаних з інвестиційною діяльністю. Потреба залучення інвестицій зумовила необхідність формування законодавчої основи регулювання відносин у коментованій сфері діяльності.

Основою інвестиційного законодавства є Закон України «Про інвестиційну діяльність» [2], який визначає правові засади інвестиційної діяльності в Україні у всіх сферах суспільного життя та економіки. Названий акт містить положення, які розкривають суть законодавчого поняття «інвестицій», «інвестиційної діяльності». Визначаються форми інвестування, формулюються поняття «об'єкт інвестиційної діяльності», «суб'єкт інвестиційної діяльності». Цей Закон установив правові форми державного регулювання у сфері інвестування.

В області будівництва Закон України «Про інвестиційну діяльність» визначив принципи державного замовлення на капітальне будівництво та закріпив основні засади державної експертизи інвестиційних проектів будівництва, визначив основні фонди як об'єкти інвестування.

Специфіка іноземного інвестування відображена в Законі України «Про режим іноземного інвестування» [3], який є спеціальним актом стосовно інвестиційної діяльності з участю іноземних інвесторів.

Свого часу на виконання положень законів було прийнято підзаконний нормативно-правовий акт загального концептуального характеру: Концепція регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 01.06.1995 р. [4].

Зазначені акти законодавства у сфері регулювання інвестиційної діяльності визначали поняття та види інвестицій, інвестиційної діяльності, форми здійснення інвестицій, державні гарантії захисту прав інвесторів. Положення цих законів були трансформовані в кодифікований акт – Господарський кодекс України [5], який набрав чинності разом із Цивільним кодексом України 01.01.2004 р. [6].

Таким чином, у період 1991–1996 рр. сформувалася нормативна база регулювання інвестиційної діяльності в Україні. Коментовані акти законодавства визначали загальні засади регулювання вітчизняних та іноземних інвестицій в Україні. Водночас потребувала спеціального регулювання специфіка окремих сфер інвестиційної діяльності. Це стосується корпоративного інвестування та здійснення інвестицій у сфері будівництва. Особливість цих інвестиційних відносин полягає в тому, що вони можуть існувати не лише як самостійні правові категорії, а й діалектично поєднуються в рамках юридичного механізму регулювання інвестиційної діяльності у сфері будівництва.

Тому поряд із загальною нормативною базою регулювання інвестиційних відносин у всіх сферах інвестиційної діяльності можна виокремити також спеціальні правові джерела. Це загалом відповідає пандектній системі побудови цивільного законодавства в Україні.

Нормативна база регулювання особливостей інвестиційних відносин у будівництві еволюціонувала разом із законодавчою основою становлення інвестиційного права в Україні. Насамперед, це стосується специфіки житлового будівництва. Перехід до ринкових відносин зумовив зміни у правовому регулюванні реалізації конституційного права на житло шляхом використання інвестицій фізичних та юридичних осіб.

До початку 1990-х рр. минулого століття переважали державні форми інвестування будівництва житла. Обсяг недержавних коштів, акумульованих у вигляді інвестицій у житлове будівництво, був незначний. Не останню роль у цьому відігравала відсутність належної нормативної бази регулювання відносин у будівництві.

Одним із перших актів, що передбачив можливість фінансування будівництва житла за рахунок недержавних коштів, був Указ Президента України від 01.07.1993 р. «Про інвестування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних сил України та членів їх

сімей». Цим Указом було затверджено Положення про інвестування будівництва та придбання житла для військовослужбовців, п. 1 якого встановлював, що джерелами інвестування будівництва житла могли бути кошти українських та іноземних юридичних і фізичних осіб (інвесторів), вкладені в будівництво та придбання жилих будинків [7]. Взаємовідносини між учасниками інвестиційної діяльності – Міністерством оборони України та інвесторами – здійснювалися на підставі угод (контрактів). Крім того, передбачалося створення спеціального органу для управління інвестиціями.

Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 1994 р. «Про заходи щодо залучення додаткових коштів на житлове будівництво та створення ринку житла» будівельним організаціям було дозволено у разі відсутності у замовників коштів завершувати за їх згодою розпочате будівництво жилих будинків за рахунок власних або залучених коштів [8].

Загальні напрями розвитку державної політики у сфері житлового будівництва передбачалися Концепцією державної житлової політики, яка була затверджена Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. Концепцією встановлювалися заходи розширення житлового будівництва шляхом різних джерел фінансування, сприяння залученню позабюджетних джерел фінансування, зокрема коштів населення, підприємств, установ, організацій, фондів, кредитів, банків тощо [9].

Президентом України для забезпечення ширших можливостей інвестування у житлове будівництво прийнято Розпорядження від 4 червня 1996 р. «Про заходи щодо залучення коштів населення для будівництва житла», яким Уряду Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям було доручено з метою створення умов для участі населення в інвестиційному процесі, реалізації положень Концепції державної житлової політики всебічно підтримувати житлове будівництво з нетрадиційних джерел фінансування, передусім власних коштів населення [10].

Експериментальним кроком у становленні інвестиційних відносин у будівництві був Указ Президента України від 27 червня 1999 р. «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд». Цим актом впроваджувався економічний експеримент щодо стимулювання розвитку житлового будівництва із залученням коштів громадян і суб'єктів підприємницької діяльності з використанням довгострокових житлових ощадних вкладів. У подальшому їх планувалося спрямовувати на довгострокове кредитування будівництва житла для населення під заставу цього житла та розширення можливостей соціального забезпечення громадян України коштом доходів за довгостроковими житловими ощадними вкладками [11].

Наступним етапом у регулюванні відносин у житловому будівництві було ухвалення 20 квітня 2000 р. Верховною Радою України Закону України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд». Цим Законом було встановлено нові інвестиційно-правові форми стимулювання житлового будівництва. Зазначеним актом (у новій редакції) було передбачено новий договірний тип залучення інвестицій у будівництві – договір довірчого управління, за яким учасник фонду банківського управління передає уповноваженому банку кошти у довірче управління, а уповноважений банк об'єднує кошти учасників фонду банківського управління в єдиний майновий комплекс та здійснює управління цими коштами в інтересах учасника фонду банківського управління та його коштом [12].

З метою залучення інвестицій у вигляді кредитних коштів 19 червня 2003 р. було ухвалено Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати». Цей акт регулював відносини у системі іпотечного кредитування, а також порядок здійснення платежів за іпотечними активами задля придбання іпотечних сертифікатів із застосуванням механізмів управління майном [13].

Паралельно Верховною Радою України 19 червня 2003 р. ухвалено Закон України «Про фінансово-кредитні механізми управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю». Цей Закон визначив загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних та юридичних осіб в управління з метою фінансування масового будівництва житла та особливості управління цими коштами [14].

Правовою формою залучення коштів на фінансування будівництва, згідно з положенням зазначеного закону, є договір управління майном, який укладається з управителем – фінансовою установою, який з отриманих в управління коштів формує фонд фінансування будівництва (ФФБ) або фонд операцій із нерухомістю (ФОН).

Ухвалення вищевказаних законів України стало підставою для внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність». Зокрема, була змінена редакція ч. 3 ст. 4 цього Закону

відповідно до ч. 3 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла». Цим положенням передбачалося, що інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі управління, може здійснюватися винятково через фонди фінансування будівництва, фонди операцій із нерухомістю, інститути спільного інвестування, а також на підставі емісії цільових облігацій підприємств, виконання зобов'язань, за якими здійснюється шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва [15]. Інші способи фінансування будівництва житла визначаються винятково законами України.

Таким чином, у законодавчому порядку було виключено із механізмів інвестування будівництва житла інші форми фінансування, крім передбачених законом. Зазначені заходи були спрямовані на захист інтересів інвесторів у сфері будівництва. Тому в сучасний період є три основних правових форми залучення недержавних коштів від фізичних та юридичних осіб на фінансування житла:

- 1) фонди фінансування будівництва та операцій із нерухомістю;
- 2) інститути спільного інвестування (ІСІ);
- 3) цільові облігації.

Водночас із перерахованими формами інвестиційної діяльності фінансування об'єктів житлового будівництва може здійснюватися в рамках Закону України «Про кооперацію» [16].

У сучасних умовах інвестиційна діяльність у будівництві, на відміну від планової економіки, коли вона мала публічно-правовий характер, має приватноправову природу. На це вказує прийняття законів України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» [17] та інших. В умовах переходу до ринкової економіки відбувається трансформація механізму здійснення інвестицій шляхом щораз ширшого залучення власне приватних інвестиційних коштів.

Важливе місце в залученні інвестицій у будівництво посідають так звані інституційні інвестори. Це пов'язано з відсутністю достатніх коштів у держави та необхідністю акумуляції коштів значної кількості інвесторів із метою вкладення в об'єкти інвестиційної діяльності. Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» в ст. 2 визначає інституційними інвесторами інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди), інвестиційні фонди, взаємні фонди інвестиційних компаній, недержавні пенсійні фонди, фонди банківського управління, страхові компанії, інші фінансові установи, які здійснюють операції з фінансовими активами в інтересах осіб власним коштом чи коштом цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – також коштом залучених від інших осіб фінансових активів із метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів [18]. Безумовно, не всі з перелічених інституційних інвесторів мають право займатися безпосередньо інвестиційною діяльністю у сфері будівництва, але, розміщуючи інвестиції у цінні папери, нерухомість та корпоративні права інших емітентів в інтересах третіх осіб із метою отримання прибутку, вони опосередковано інвестують кошти в будівництво об'єктів.

Тому не можна погодитися з позицією О.П. Суца, який вважає, що зарахування інститутів спільного інвестування (пайових та корпоративних інвестиційних фондів) до переліку інституційних інвесторів є не зовсім коректним, оскільки пайовий інвестиційний фонд не має самостійної правосуб'єктності [19, а.с. 166].

Згідно з ч. 1 ст. 41 Закону України «Про інститути спільного інвестування» [20] пайовий фонд – це сукупність активів, що належать учасникам такого фонду на праві спільної часткової власності, перебувають в управлінні компанії з управління активами та обліковуються нею окремо від результатів її господарської діяльності. Пайовий фонд не є юридичною особою і не може мати посадових осіб. Відповідно до ч. 3 ст. 63 Закону України «Про інститути спільного інвестування» у відносинах із третіми особами компанія з управління активами пайового фонду має діяти від власного імені, в інтересах учасників такого фонду та його коштом або в разі недостатності коштів фонду – власним коштом.

Те, що пайовий інвестиційний фонд не є юридичною особою, не впливає на його здатність, передбачену законодавством, акумулювати спільні кошти інвесторів з інвестиційною метою. Цей вид діяльності здійснюється на професійній основі в інтересах і коштом інвесторів.

Інвестиції можуть здійснюватися шляхом придбання пайових і корпоративних прав. Так, О.Е. Сімсон вважає, що інвестиційними за своєю сутністю є договори на придбання

акцій (корпоративних прав) на первинному ринку цінних паперів, але не в рамках приватизації, тому що передбачають безпосереднє адресне вкладення коштів інвесторів у статутний капітал. У процесі вторинного розміщення акцій не відбувається нового вкладення, а лише змінюється власник наявних активів (акцій), що можна класифікувати як уступку права вимоги в цивільному праві, тому інвестиційний договір за таких умов не буде мати місця [21, с. 13].

Такої ж позиції дотримується Л.В. Панова, яка підкреслює, що на первинному ринку продавцем може виступати особа, яка випускає цінні папери, тобто емітент, покупцем – їх споживач, інвестор, у вторинному ринку інвестори можуть продавати цінні папери один одному [22, с. 12–13].

Через те, що придбання цінних паперів та корпоративних прав є інвестиційною діяльністю, спірною є теза, що це стосується лише первинного ринку їх обігу. Згідно з абз. 1 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» учасниками фондового ринку є емітенти, інвестори, саморегульовані організації та професійні учасники фондового ринку. Ч. 1 ст. 2 цього Закону містить положення, за яким фондовий ринок передбачає придбання цінних паперів як під час їх розміщення, так і під час їх обігу. При цьому розміщенням вважається відчуження цінних паперів емітентом або андеррайтером шляхом укладення цивільно-правового договору з першим власником, а обігом – вчинення всіх інших правочинів, пов'язаних із переходом прав власності на цінні папери і прав за цінними паперами. Аналіз цих положень Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» дає змогу дійти висновку, що інвесторами вважаються не лише первісні власники акцій, у тому числі засновники корпоративних структур, а й усі наступні, які придбали цінні папери (акції) на вторинному ринку. Тому придбання цінних паперів є формою здійснення інвестицій як під час їх розміщення, так і під час обігу. Оскільки цінні папери можуть посвідчувати наявність корпоративних прав, однією з форм інвестування будівництва може бути набуття корпоративних прав.

У Податковому кодексі України використовується термін «фінансові інвестиції». Під ними розуміють господарські операції, що передбачають придбання корпоративних прав, цінних паперів, деривативів та/або фінансових інструментів [23]. При цьому названий кодекс поділяє фінансові інвестиції на прямі та портфельні. Пряма фінансова інвестиція передбачає придбання корпоративних прав шляхом внесення коштів або майна безпосередньо до статутного фонду юридичної особи. Водночас можливе набуття корпоративних прав і похідними способами під час обігу цінних паперів.

Висновки. Становлення інвестиційного законодавства України в сфері будівництва можна диференціювати на такі етапи. Перший етап – 1991–2001 рр. – характеризується прийняттям інвестиційних законів загального характеру, покликаних встановити основи інвестиційної діяльності в Україні із залученням вітчизняних та іноземних інвестицій. Йдеться про Закон України «Про інвестиційну діяльність», низку законодавчих актів, які регулюють здійснення іноземних інвестицій, та нині чинний Закон України «Про режим іноземного інвестування». Поряд із ними затверджені перші підзаконні акти та ухвалені закони, які встановлювали правовий режим інвестицій у будівництві, зокрема житловому.

Другий етап, який обмежується рамками 2002–2011 рр., характеризується розширенням переліку спеціальних форм інвестування в будівництві. Водночас було виявлено численні суперечності в механізмі правового регулювання інвестиційної діяльності в будівництві. В зазначений період формується нормативна база інвестиційних договорів підрядного типу та нових форм здійснення інвестицій у сфері будівництва.

Із 2012 р. триває становлення законодавчої бази інвестиційної діяльності в будівництві як самостійного інституту цивільного права, яким охоплюються особливості інвестиційного процесу залежно від видів форм та об'єктів інвестування. Нормативною базою є як загальні нормативні акти в інвестиційній галузі, так і спеціальні джерела регулювання окремих форм інвестування в будівництві.

Цей період характеризується скороченням обсягів державного фінансування будівництва та переходом до інтенсивного залучення коштів фізичних та юридичних осіб. З цим пов'язано прийняття спеціального законодавства, спрямованого на регулювання відносин з управління майном у сфері будівництва. Подальшого розвитку набула нормативна база регулювання інститутів спільного інвестування.

Список використаних джерел:

1. Про захист іноземних інвестицій в Україні : Закон України від 10.09.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 46. Ст. 616.
2. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 47. Ст. 646.
3. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19.03.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 19. Ст. 80.
4. Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : Постанова Кабінету Міністрів України № 384 від 01.06.1995 р.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.
7. Про інвестування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних сил України та членів їх сімей : Указ Президента України від 01.07.1993 р. *Урядовий кур'єр*. 1993. № 99.
8. Про заходи щодо залучення додаткових коштів на житлове будівництво та створення ринку житла : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 1994 р. *Урядовий кур'єр*. 1994. № 42-43.
9. Про Концепцію державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 27. Ст. 200.
10. Про заходи щодо залучення коштів населення для будівництва житла : Розпорядження Президента України від 4 червня 1996 р. *Урядовий кур'єр*. 1996. № 107-108.
11. Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд» : Указ Президента України від 27 червня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/735/99/print>.
12. Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд» : Закон України від 20.04.2000 р. (в редакції Закону від 07.02.2002 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 29. Ст. 191.
13. Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати : Закон України від 19.06.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 1. Ст. 1.
14. Про фінансово-кредитні механізми управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : Закон України від 19.06.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 52. Ст. 377.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла : Закон України від 29.06.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 486.
16. Про кооперацію : Закон України від 10.07.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 5. Ст. 35.
17. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 04.09.2008 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 46. Ст. 323.
18. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 26.
19. Суц О.П. Поняття та ознаки інституційних інвесторів. *Актуальні проблеми приватного права* : матеріали наук.-практ. конф. присвяч. 94-й річниці з дня народження проф. д-ра юрид. наук В.П. Маслова. Харків : Право, 2016. С. 165–168.
20. Про інститути спільного інвестування : Закон України від 5 липня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 29. Ст. 337.
21. Сімсон О.Е. Правові особливості договорів інвестиційного характеру : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2001. 20 с.
22. Панова Л.В. Проблеми правового регулювання ринку цінних паперів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2002. 19 с.
23. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.