

# ПРОБЛЕМИ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

УДК 346.543

DOI: 10.31359/2309-9275-2019-12-1-43

БОЙЧУК Н. Р.,

здобувач НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У даній статті автором досліджено деякі питання статусу держави як суб'єкта реалізації державної інвестиційної політики в частині державного регулювання інвестиційною діяльністю та управління інвестиціями, проаналізовано співвідношення даних категорій. Встановлено, що дуалістичність ролі держави як регулятора інвестиційних відносин та їх учасника, зумовлює необхідність чіткого нормативно-правового розмежування владного впливу держави, як власника майна, що реалізує свої правомочності, а також владного впливу, що направлений на впорядкування таких відносин та забезпечення інтересів їх учасників. Визначено функції державного регулювання інвестиційною діяльністю, систему уповноважених на їх реалізацію органів державної влади, обґрунтовано необхідність реформування механізму державного регулювання у даній сфері. Проаналізовано систему органів державного управління корпоративними правами, запропоновано впровадження повноважень владного суб'єкту щодо стратегічного планування корпоративного інвестування.

**Ключові слова:** державна інвестиційна політика, державне регулювання інвестиційною діяльністю, управління інвестиціями, державна корпоративна інвестиційна політика, публічний інтерес, засоби державного регулювання господарської діяльності, механізм реалізації державних корпоративних прав, органи державного управління корпоративними правами.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі всесвітнього економічного розвитку держава є активним учасником національної економіки кожної країни. При цьому, масштаби її впливу визначаються існуючою моделлю економіки відповідної держави, її політичним устроєм, станом національного господарства, що в сукупності обумовлено історичними умовами та традиціями.

Разом з тим, характерним для всіх моделей економічного ладу є спільна мета - створення ефективної структури економіки, що передбачає забезпечення дієвого механізму запобігання економічної кризи, а у випадку економічного спаду – оперативне вжиття відповідних заходів для його подолання та стабілізації економіки країни, зокрема, шляхом оновлення основного капіталу, реструктуризації промислової сфери на основі реального інвестування.

Більшість висновків науковців економічної теорії свідчать про те, що для створення такого постійно діючого механізму необхідним є посилення ролі держави як єдиного суб'єкта управління та регулювання цієї системи. Необхідність надання державі важелів впливу на ринкову економіку обумовлюється її соціально-політичними а також економічними функціями, ступінь реалізації яких визначає рівень національної безпеки країни в цілому.

Оскільки актуальні на сьогодні глобалізаційні процеси свідчать про активне формування світового ринку капіталу, впливають на попит та ефективну реалізацію інвестиційних ресурсів, аналогічної точки зору притримуються і автори опублікованої на початку XXI століття праці «Глобалізація та її регіональні виміри». Висвітлюючи проблему глобалізаційних процесів в контексті конкурентної боротьби за сферу впливу за використанням і перерозподілом різного роду ресурсів (фінансових, матеріальних, сировинних тощо), вчені стверджують про те, що ріст глобалізації потребує посилення ролі держави в новій стратегії розвитку економіки нашої держави, зміни її функцій і завдань до трансформації міжнародної господарської системи. [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань пов'язаних з механізмом регулювання здійснення державних корпоративних інвестицій приділяють увагу такі науковці, як І. В. Спасібо-Фатеева, Т. В. Кашаніна, О. Р. Кібенко, Д. В. Задихайло, О. М. Вінник, Д. І. Погрібний, Р. П. Бойчук, А. Г. Бобкова, Ю. Є. Атаманова, В. І. Андрейцева, С. В. Артаменко, І. А. Селіванова, В. М. Кравчук, О. В. Щербина, В. В. Поєдинюк та інші. Проте, залишається чимало питань, які потребують подальшого дослідження, зокрема, в частині забезпечення

реалізації державної корпоративної інвестиційної політики.

**Формування цілей.** Метою цієї статті є аналіз правової природи держави як суб'єкта інвестиційної діяльності, встановлення особливостей реалізації державою корпоративних прав, встановлення причин неефективності існуючої системи органів управління державними корпоративними правами та запропонувати способи оптимізації механізму управління державними корпоративними правами.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток ринкових відносин в Україні зумовлює підвищення ролі економічних, фінансових інструментів, які держава має використовувати при реалізації своєї політики, зокрема, і в інвестиційній сфері. Держава, маючи статус суб'єкту ринкових відносин, що організовує та розвиває їх, в особі уповноважених органів формує і національну державну інвестиційну політику. В той же час, держава, будучи розпорядником бюджетних коштів та володіючи матеріальними багатствами, виступає суб'єктом реалізації такої політики.

За такої дуалістичної ролі держава, як носій публічної влади, виступає регулятором державного інвестування та одночасно учасником таких відносин. Держава реалізовує інвестиційну політику через свої центральні, місцеві органи, а також через державні установи, організації, державні підприємства, а також корпоративні утворення з державною часткою, власності. В економічній літературі панує думка, що державний вплив на економіку, зокрема й інвестиційну сферу, з точки зору виконуваних державою функцій, включає такі види діяльності як законотворчість, адміністрування, прогнозування майбутніх економічних ситуацій та інформування про них господарюючих суб'єктів, контроль за поточною діяльністю суб'єктів господарювання з метою запобігання порушення законодавства, регулювання їх діяльності [8, С. 42–46].

За змістом приписів національного законодавства (стаття 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність») вплив держави на інвестиційні відносини відбувається у формі державного регулювання інвестиційної діяльності, що включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності й контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Щодо правової суті регулятивної функції держави в системі державного інвестування в доктрині господарського права точаться багато суперечок. Зокрема, на думку багатьох вчених, поняття «регулювання» та «управління» в даному випадку визначати як ціле та частина є недоцільним, виходячи з

того, що управління державними інвестиціями, яке здійснюється державою як власником капіталу, не може розглядатися як форма державного регулювання інвестиційної діяльності [2].

Як зазначає І. М. Кравець, 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 (збільшення доходу від використання такого майна, збільшення вартості та/або кількості майна, досягнення певного соціально-економічного ефекту). В свою чергу, регулювання господарської діяльності – це встановлення уповноваженими органами умов здійснення зазначеної діяльності суб'єктами господарювання всіх форм власності з метою гарантування свободи підприємництва, обмеження монополізму з метою захисту економічної конкуренції, з одночасним здійсненням контролю за дотриманням встановлених правил, норм і застосування відповідальності за їх порушення [3, с. 63, 94].

З цього приводу заслуговує уваги позиція науковця Е. Б. Лаутс, згідно з якою, державне управління певним об'єктом характеризується наявністю владно-управлінських відносин між суб'єктом і таким об'єктом. В свою чергу, державне регулювання, що полягає у забезпеченні дотримання суб'єктами відносин відповідних правил поведінки та корегування їх діяльності відповідно до існуючих умов, є однією із форм реалізації такої державної функції як управління в широкому сенсі. [9, с. 10–15.] Аналогічної точки зору притримуються й інші російські вчені такі як Альохін А. П., Кармолицький А. А., Козлов Ю. М. Харитонова Ю. С. [10, с. 22–27.]

Погоджуючи з викладеними науковими твердженнями, слід зазначити, що передбачене у статті 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» співвідношення понять «управління інвестиціями» та «регулювання інвестиційної діяльності» потребує уточнення та більш коректного викладення з урахуванням суті таких словосполучень. Тобто, правовий статус держави, як власника інвестицій, що реалізує свої правомочності, тобто безпосереднього учасника інвестиційних відносин, необхідно чітко відмежувати від статусу держави як суб'єкту владного впливу, направлено на впорядкування таких відносин та забезпечення інтересів всіх учасників інвестиційних відносин.

Слід зазначити, що в цілому в доктрині права різні формулювання поняття «державне регулюван-

ня» не змінюють його суті, враховуючи, що в науці досить багато робіт присвячено аналізу всіх його аспектів: цілей та форм, способів та методи, принципів та моделей.

З урахуванням таких висновків, пропонуємо визначити місце вищевказаних правових конструкцій в системі державної інвестиційної політики.

Відповідно до положень статті 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» управління державними інвестиціями включає планування, визначення умов і виконання конкретних дій по інвестуванню бюджетних і позабюджетних коштів. Фактично, це і є частиною інвестиційної політики, механізм діяльності якої складається з формування та застосування правових, адміністративних та економічних, засобів державного впливу на інвестиційні відносини в цілому. За таких обставин, поняття, «управління інвестиційними відносинами» є цілим, а його частина «державна інвестиційна політика» включає вужчі окремі категорії «державне регулювання інвестиційної діяльності» та «управління інвестиціями», що є інструментами її реалізації.

Як зазначає Бойчук Р.П., в контексті загального розуміння терміну «метод державного регулювання економіки» можна визначити метод державного регулювання інвестиційної діяльності єдиного як єдиний економіко-правового механізм, що охоплює сукупність прийомів, способів, прямих і непрямих, за допомогою яких держава впливає на учасників інвестиційних відносин. в якості державного регулювання інвестиційної діяльності [13].

Так, вчений економіст Коюда О. П. поділяє державне регулювання інвестиційної діяльності на пряме (адміністративно-правове) та непряме. [4, с. 63, 94] Під державним прямим регулюванням інвестиційної діяльності вчений розуміє прогнозування і планування обсягу державних інвестицій, визначення умов та виконання конкретних дій щодо державного інвестування, розміщення державних замовлень та контроль над їх виконанням. До основних форм непрямого регулювання державної інвестиційної діяльністю науковець відносить: створення інвестиційного середовища, створення економічних умов господарювання для суб'єктів інвестиційної діяльності через бюджетно-податкову, грошово-кредитну, амортизаційну та інноваційну політику, а також політику заохочення іноземних інвестицій та регулювання фондового ринку.

В. В. Поєдинок пропонує класифікувати форми державного регулювання на наступні: встановлення умов здійснення інвестиційної діяльності; нагляд та контроль в інвестиційній сфері, забезпечення гарантій прав та законних інтересів суб'єктів інвестиційної [2].

Наразі, національним законодавством не визначено вичерпний перелік форм, способів та методів процесу регулювання державою інвестиційної сфери. Разом з тим, системний аналіз норм права вбачає за можливе визначити основні функції такого регулювання відповідно до головних напрямків діяльності відповідних державних органів та правових засобів їх впливу. Таким чином, пропонуємо виділити наступні функції: установча, мобілізуюча, стимулююча та функція контролю.

Так, установча функція державного регулювання інвестиційної діяльності полягає у визначенні стратегічних цілей та пріоритетних напрямків, постановці задач та пропозицій інвестиційної політики на певний майбутній період на підставі відповідних прогнозів економічного розвитку, формуванні основних концептуальних засад інвестиційної політики у відповідній сфері, затвердженні джерел інвестування та відповідних об'єктів вкладень, затвердженні запропонованої системи заходів подолання існуючих економічних проблем.

Відповідними уповноваженими органами державної влади, що здійснюють такі завдання є органи загальної компетенції, до яких належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації, а також такі органи галузевої компетенції як Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Зокрема, Верховна Рада України відповідно до Конституції України приймає закони з питань інвестиційної діяльності, затверджує Державний бюджет України, затверджує загальнодержавні програми економічного розвитку, затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, затверджує перелік об'єктів державної власності, що не підлягає приватизації, визначає правові засади вилучення об'єктів права приватної власності, тощо.

Завданнями Кабінету Міністрів України, в свою чергу, є забезпечення проведення, зокрема, інвестиційної політики, розроблення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення та затвердження інших державних цільових програми. Крім того, Кабмін є тим уповноваженим органом державної влади, що визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а також об'єкти управління державної власності, повноваження з

управління якими передаються іншим суб'єктам управління.

Вважаємо, що забезпечення бюджетно-фінансової сфери також є одним із інструментів інвестиційної політики, тому до системи відповідних її регулюючих органів слід віднести Міністерство фінансів України, головним напрямком діяльності якого є розробка основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Провідне місце серед уповноважених державних суб'єктів реалізація інвестиційної політики посідає Мінекономрозвитку. До кола його завдань належить формування державної політики державно-приватного партнерства у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України), у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави. Крім того, Міністерство готує прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, проекти Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період, формує державну інвестиційну політику, розробляє пропозиції щодо обсягів державних капітальних вкладень для врахування їх під час розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік.

Мобілізуюча функція держави полягає безпосередньо у визначенні та пошуку джерел інвестування, формування шляхів їх залучення для поставлених задач, розподіл їх між сферами національного господарства відповідно до встановленої концепції державної інвестиційної політики.

Так, відповідно до наданих повноважень у відповідній сфері таку функцію покладено на: Міністерство фінансів України, що уповноважено на проведення експертизи проектних пропозицій щодо ініціювання інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку України, Національний банк України, Державну Фіскальну службу України, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України (Нацкомфінпослуг), яка наділена регуляторними повноваженнями у сфері надання фінансових послуг, до яких належать, зокрема, професійні послуги на ринках інвестиційних послуг. Мобілізуюча функція державного регулювання корпоративного інвестування забезпечується у тому числі Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку України, діяльність якої зосереджена, зокрема, на захисті прав інвесторів, шляхом здійснення заходів щодо

запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та законодавства про акціонерні товариства. Крім того, НКЦПФУ в межах своїх повноважень, затверджує разом із Фондом державного майна України та Антимонопольним комітетом України порядок продажу об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах, правила інвестування резерву коштів для покриття дефіциту бюджетів.

Важливим напрямком участі держави у в інвестиційних відносинах є надання підтримки суб'єктам господарської діяльності. В науковій літературі така підтримка визначається як специфічна форма державного регулювання економіки та застосовується з метою стимулювання суб'єктів до раціонального господарювання та реалізується за допомогою відповідних заходів морального та матеріального характеру [11.]

Таким чином, виділення в окремий напрямок впливу держави на інвестиційну діяльність функції стимулювання обумовлено законодавчо передбаченими засобами прискорення та сприяння розвитку національного господарства, виконання ключових завдань інвестиційної політики. Зокрема, мова йде про надання державою певних податкових, фінансових (кредитів, позик, субсидій, субвенцій, дотацій) пільг та інших видів державної допомоги суб'єктам господарювання.

Так, наприклад, Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень затверджує порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – субвенцій. Головним розпорядником останніх є Міністерство Фінансів України, що також визначає й основні засади пільгового оподаткування.

Сприяння розвитку інноваційної інфраструктури, трансферу технологій, впровадженню новітніх технологій та стимулювання залучення інвестицій в цих напрямках на підставі визначених Постановою КМУ № 255 від 04.06.2014 р. завдань здійснює Державне агентство з питань електронного урядування.

Антимонопольний комітет України, який уповноважено Законом України «Про надання державної допомоги суб'єктам господарювання», зокрема, визначати належність до державної допомоги заходів з підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів.

Крім того, надання пропозицій щодо пріоритетних напрямків та стратегічних цілей ДФС, що впливають на розвиток інвестиційної політики та підприємницької діяльності, рекомендацій щодо створення сприятливих умов для поліпшення інвестиційного

клімату здійснює Рада з питань стимулювання інвестицій та підприємницької діяльності – постійно діючий дорадчий орган Державної Фіскальної Служби.

Одним із основних регулятивних напрямків діяльності у кожній сфері є контроль. Головні засади та принципи діяльності держави у ці сфері встановлені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким визначено контроль як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства.

Реалізація вказаної функції здійснюється частково в межах своїх повноважень майже кожним органом державної влади, діяльність яких пов'язана з державним регулюванням інвестиційної діяльності.

Відтак, до системи таких органів входить: Кабінет Міністрів України, що в межах своїх повноважень контролює діяльність всіх органів виконавчої влади; визначає порядок: здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, завданням якого є контроль за ефективним використанням державних капітальних вкладень, контроль за виконанням Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»; Фонд державного майна, що здійснює контроль за виконанням умов укладених органами приватизації правочинів (договорів), контролює діяльність підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, контролює організацію та проведення приватизації та іншого відчуження державного майна; Державне агентство з питань електронного урядування, що уповноважене разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контролювати за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм; повернення у державну власність державного майна, що було приватизоване, відчужене або вибуло з державної власності з порушенням закону, контролювати за ефективністю використання державного майна, проводити моніторинг фінансово-господарської діяльності акціонерних товариств, які знаходяться в управлінні Фонду, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у статутних капіталах яких державна частка перевищує 50 відсотків; Антимонопольний комітет України, – контролює за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на

засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; Державна фіскальна служба України – здійснює управління об'єктами державної власності; в межах повноважень, передбачених законом, здійснює контроль за використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, контролює своєчасність подання платниками податків звітності, належність сплати податкових та митних платежів; Державна фінансова інспекція забезпечує державний фінансовий контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів позик, бере участь в ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу; вживає заходи до усунення порушень законодавства та притягує до відповідальності винних осіб; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України (НКЦПФР) – застосовує санкції за порушення законодавства у межах своїх повноважень; Рахункова палата України - здійснює фінансовий аудит та аудит витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів для управління об'єктами державної власності, аудит надання кредитів та інших запозичень з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету, здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету, тощо.

Крім того, розглядаючи функцію контролю, слід звернути увагу на Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності», яким впроваджено такі органи управління як Наглядові ради на державних унітарних підприємствах, а також на товариствах корпоративного типу, в статутному капіталі яких певна частка належить державі. Згідно з відповідними змінами, внесеними до Господарського кодексу України, Закону України «Про управління об'єктами державної власності», в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, до компетенції наглядової ради належить досить широко коле прав та повноважень, зокрема, щодо контролю й регулюванню діяльності керівника підприємства, а також вирішенню інших питань, пов'язаних з вчиненням господарських зобов'язань.

Як вбачається, система суб'єктів регулювання інвестиційної політики містить досить багато органів, уповноважених безпосередньо чи опосередковано реалізувати свій владний вплив у вказаній сфері. На нашу думку, існування такої кількості владних суб'єктів із занадто широким колом завдань та відповідних повноважень свідчить про надмірну зарегульованість інвестиційних відносин. Крім того, як свідчить аналіз відповідних нормативно-правових актів, до компетенції декількох органів входять аналогічні між собою за своїм змістом та формулюванням повноваження. Відсутність збалансованого обсягу компетенції між органами державного регулювання у будь-якій сфері дає підстави для майбутніх правових колізій, конфлікту інтересів та як наслідок, корупційних ризиків.

Схожі думки були висловлені В. В. Поєдинок, яка критично зазначила про недосконалість розмежування повноважень між органами державного регулювання інвестиційної діяльності. Зокрема, автор прийшла до висновку, що державне регулювання інвестиційної діяльності повинні здійснювати традиційні галузеві і міжгалузеві міністерства та відомства відповідно до їх компетенції, а ефективність комітетів, агентств та інших дорадчих утворень потребує ретельної перевірки з наступною ліквідацією неефективних органів та поверненням їх повноважень до компетенції тих міністерств та відомств, на базі яких вони створювалися [2].

Слід зазначити, що на сьогоднішній день держава орієнтована на ліквідацію утворених колись державних агентств. Разом з тим, в цілому вищевказана позиція авторки є актуальною та, наразі, має особливо важливе практичне значення оскільки відсутність побудованої на принципах єдності, узгодженості та взаємозв'язку системи органів державного регулювання інвестиційної діяльності зводить до мінімуму ефективність регулятивної функції держави в процесі реалізації державної інвестиційної політики.

За нашим переконанням, механізм визначення компетенції суб'єктів регулювання інвестиційних відносин має базуватись на чітких та лаконічно сформульованих завданнях конкретного державного органу, а також передбачати відповідний алгоритм їх реалізації. При цьому, законодавець при визначенні повноважень відповідного органу, використовуючи певну нормотворчу техніку, має уникати таких оціночних категорій як «..сприяння..», «..забезпечення..», тощо.

Крім того, на нашу думку, потребують уніфікації органи державної влади, яким надано повноваження щодо здійснення контролю за інвестиційною діяльністю, адже розгалуженість та несистемність вказа-

ної функції нівелює її мету, що призводить до державних розкрадань, офшоризації прибутків, неправомірних поглинань державних підприємств.

Як вже було зазначено вище, окрім регуляторної функції в інвестиційній сфері, держава реалізує свої правомочності як власник державних ресурсів шляхом управління державними інвестиціями. Так, управління об'єктами державної власності, зокрема, корпоративними правами держави у статутних капіталах господарських товариств, використання та відчуження державного майна покладено на:

– центральний орган зі спеціальним статусом – Фонд Державного майна України, що відповідно до покладених на нього законом завдань, затверджує план розміщення акцій товариств, утворених у процесі перетворення (у тому числі шляхом корпоратизації), здійснює повноваження власника щодо державного майна, крім майна, що не підлягає приватизації, здійснює повноваження засновника господарських товариств, у тому числі підприємств з іноземними інвестиціями, що створюються за участю держави, тощо.

– Міністерства та інші органи виконавчої влади, які в межах наданих повноважень приймають рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності, ініціюють створення господарських структур, ведуть облік об'єктів державної власності, що перебувають в їх управлінні, здійснюють контроль за ефективним використанням їх збереженням, здійснюють управління казенними підприємствами, управління корпоративними правами держави, делегують функції з управління об'єктами державної власності господарським структурам та уповноваженим особам, укладають з ними договори доручення і здійснюють контроль за ефективністю їх виконання.

– акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю з державною часткою, національні акціонерні компанії державні холдингові компанії, створені відповідно до окремих рішень Президента України та Уряду, а також відкриті акціонерні товариства, створені в результаті приватизації та корпоратизації. Як відзначає Задихало Д. В. існування такого складової системи органів управління державними корпоративними правами є позитивним, адже, звичайно, що система участі держави через органи управління юридичних осіб, особливо щодо стратегічних підприємств, місто утворюючих підприємств та підприємств природних монополій, дає змогу контролювати економічну діяльність підприємств, залучати кошти, ресурси [15, с. 150].

На сьогоднішній день, існуючий механізм управління, зокрема, корпоративними правами держави є

також неефективним, про що свідчать статистичні дані, результати аналізу управління корпоративними правами держави Фонду державного майна України, галузевих міністерств. Так, згідно з висновками, викладеними в звіті Рахункової палати про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління станом на 2017 р., існуючий стан управління об'єктами державної власності залишається таким, що не відповідає потребам економіки України та потребує удосконалення. Зазначене зумовлене розпорошеністю функцій управління цими об'єктами між уповноваженими державними органами, до сфери управління яких вони належать, а також відсутністю ефективного та скоординованого механізму реалізації повноважень Фондом державного майна і Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, на яке чинним законодавством покладено завдання щодо формування та реалізації державної політики у цій сфері [5].

Подібні думки висловлені також Битяком Ю. О. у його дослідженні господарсько-правового забезпечення ролі держави на електроенергетичному ринку. Зокрема, за словами останнього в силу значної кількості державних органів, уповноважених на управління, зокрема, корпоративними правами, може призвести до кризи галузі, сприяє поширенню корупції та надмірного політичного впливу. В свою чергу, вчений вважає, що скорочення чисельності різноманітних органів є одним із заходів підвищення ефективності управління електроенергетикою [6].

Варта уваги позиція з цього приводу Д. І. Погрібного, який також дійшов висновку про те, що розподіл прав на управління державними пакетами акцій поміж численної кількості міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також комерційними структурами є не тільки не ефективним, але й використовується чиновниками у власних корисливих потребах, сприяє зловживанням своїм службовим становищем, корупційним діям, що призводить до збитковості й банкрутства підприємств [7].

Аналогічної точки зору притримується В. Семенюк, вказуючи на непрофесіоналізм чиновників, які намагаються управляти державним майном, що є загрозою його повного знищення [12].

Слід зазначити, що певні ініціативи, спрямовані на вдосконалення управління та на створення умов для прозорості діяльності підприємств із значною часткою акцій держави, вживаються відповідними суб'єктами.

Так, наразі, на розгляді Верховної Ради України перебуває Законопроект №6428 від 10.05.2017 р.

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава», що за своїм змістом передбачає врегулювання питань розмежування повноважень між органами управління підприємства, визначення та затвердження стратегії державної власності, затвердження на законодавчому рівні можливості подання консолідованої звітності юридичними особами, акціонером (засновником, учасником) яких є держава, та удосконалення механізму подачі і затвердження фінансових планів.

Виходячи з мети та змісту даного Законопроекту, реформування корпоративного управління підприємств з державною часткою спрямоване на підвищення ефективності управління об'єктами державної власності, удосконалення механізму фінансового планування, підвищення ролі наглядових рад в процесі затвердження стратегічних планів розвитку, інвестиційних планів, забезпечення проведення аудиторських перевірок фінансово-господарської діяльності, тощо. Необхідно відмітити, що необхідність прийняття Закону про внесення таких змін є особливо актуальним та перспективним для стратегічно важливих суб'єктів великого підприємництва, значною частиною корпоративних прав яких володіє держава.

Крім того, наприклад, пунктом 3 другого етапу Плану дій щодо корпоративного управління ПАТ «Нафтогаз України» визначено необхідність створення законодавчого механізму забезпечення основоположного відмежування від політичного втручання та підкупу згідно з міжнародними стандартами. Зокрема, пропонується внесення до Закону України «Про акціонерні товариства» та Закону України «Про управління об'єктами державної власності» змін, які відповідають Принципам корпоративного управління ОЕСР, а саме введення вимоги щодо наявності зовнішнього аудитора, обраного загальними зборами акціонерів акціонерного товариства за поданням Наглядової Ради, введення вимоги щодо того, що члени Наглядової Ради повинні нести зобов'язання перед компанією, а не представляти інтереси акціонера (суб'єкта права власності). - надання дозволу товариствам, відміна повноваження загальних зборів вирішувати будь-які питання віднесені до компетенції інших органів управління.

Отже, наведені пропозиції щодо законодавчих змін у сфері державного корпоративного управління є безперечно перспективні та мають місце бути.

Разом з тим, розглядаючи систему органів державного регулювання та управління корпоративним інвестуванням, слід відзначити про недостатню дослідженість в науці механізму державного забезпе-

ченням господарських взаємовідносин між публічним та приватним сектором. Так, за твердженням Бойчук Р.П. взаємодія держави і господарюючих суб'єктів в галузі інвестиційної діяльності полягає в комплексному застосуванні правових, адміністративних, економічних та пропагандистських методів для створення умов ефективної діяльності останніх і досягнення оптимального рівня економічного і соціального розвитку суспільства [13].

Зокрема, наразі чимало точається наукових суперечок щодо існуючої системи реалізації інвестиційних проектів, у яких держава бере участь як інвестор, надаючи державну підтримку у різних сферах господарювання, в тому числі і суб'єктам малого підприємства. Як вже було визначено вище, повноваження з управління національними проектами покладено на Мінекономрозвитку, а контролюючи повноваження розкидані між багатьма органами виконавчої влади України. Проте, ні в правовій доктрині, ні в законодавстві не розкрито питання правового регулювання процедури управління та контролю за відносинами, в яких в яких держава виступає замовником, а бізнес – безпосереднім виконавцем.

Так, Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» передбачений такий спосіб реалізації суспільних і державних потреб, як державне замовлення, яке опосередковується укладенням цивільно-правової угоди між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та державою. Такі приписи кореспондуються зі статтею 5 «Про інвестиційну діяльність», згідно з якою, учасниками інвестиційної діяльності можуть бути, зокрема, юридичні особи України, інших держав, які забезпечують реалізацію інвестицій як виконавці замовлень або на підставі доручення інвестора.

Світовий досвід, зокрема, країн Європейського союзу свідчить про те, що державні замовлення є потужним фактором, що впливає на рівень розвитку економіки. В розвинених країнах державні замовлення досить розповсюджено використовуються як один з інструментів регулювання продовольчого ринку, як засіб ефективного розподілу бюджетних коштів для реалізації пріоритетних національних проектів та як форма співробітництва держави і підприємств під час вирішення стратегічних завдань особливої важливості. Таким чином, Європейський ринок державних замовлень синтезує національні інвестиції та структурні перетворення приватних підприємств для виробництва «замовленої» суспільно необхідної продукції з метою забезпечення конкурентоздатності економіки в цілому [14].

В економічній теорії на процедуру державного замовлення покладається ряд функцій. Зокрема, до

їх переліку входить – відтворювально-інноваційна, що полягає у забезпеченні безперервного виробництва та модернізації виробничого базису країни на новій технологічній основі шляхом замовлень на розробку нових технологій та продуктів [14].

Так, нещодавно урядом схвалено Стратегію розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, що спрямована на вирішення питань розвитку інноваційної діяльності, спільних для усіх сфер економіки, та розвиток зв'язків між тими, хто створює і впроваджує новачі. Безпосередньою метою Стратегії є збільшення кількості суб'єктів господарювання, що займаються винахідництвом, прикладними дослідженнями та науково-технічними розробками, насамперед — за межами державного сектору; збільшення кількості суб'єктів господарювання, що надають послуги із комерціалізації технологічних рішень; збільшення надходжень від продажу та використання (насамперед, експорту) об'єктів інтелектуальної власності, наукоємної продукції; зростання частки підприємств, що займаються інноваціями, зокрема, малих. Джерелами фінансування заходів з реалізації Стратегії передбачаються кошти державного та місцевих бюджетів і кошти з інших джерел, не заборонених законодавством, зокрема залучених через механізм державно-приватного партнерства.

Разом з тим, з вищенаведеного аналізу системи органів влади у сфері інвестиційної діяльності вбачається відсутність в системі державного органу, уповноваженого на здійснення контролю за таким реформуванням, надання висновків щодо необхідності його проведення, щодо ліквідності відповідних національних інвестиційних проектів, зокрема, і проектів корпоративного – інвестування, контроль за залученням інвестицій у інноваційну діяльність.

При цьому, необхідність впровадження таких владних повноважень стосується щодо всіх сфер інвестиційної діяльності держави. Зокрема, необхідним є визначення владного суб'єкта, до компетенції якого входить розробка стратегій корпоративного інвестування, контроль за їх виконання, надання висновків про ефективність такого інвестування, ефективність управління державними набутими корпоративними правами, підготовки висновків про ліквідність, економічну доцільність та суспільну необхідність їх набуття у майбутнього за наслідками націоналізації, а також контроль за звітами про розв'язання загальнодержавних соціальних завдань внаслідок такого набуття корпоративних прав.

Враховуючи нещодавню ліквідацію таких центральних органів державної влади, як Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, Державне агентство України з

управління державними корпоративними правами та майном, втрату чинності відповідних Положень, що регулювали їх діяльність, на сьогоднішній день певні повноваження покладені на дорадчий колегіальний орган - Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів, яку уповноважено здійснювати відбір державних інвестиційних проектів, розроблення та реалізація яких здійснюється з використанням державних капітальних вкладень, подання Мінекономрозвитку пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів реалізації державних інвестиційних проектів, вивчення результатів діяльності центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, головних розпорядників коштів державного бюджету щодо розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів, проведення державного фінансового аудиту за державними інвестиційними проектами, проведення публічного обговорення на будь-якому етапі розроблення та реалізації державного інвестиційного проекту, тощо.

Таким чином, постає питання або про необхідність розширення повноважень вказаного дорадчого органу, або щодо створення окремого органу державної влади зі спеціальним статусом, до сфери відання якого, окрім вищевказаних, включити повноваження стратегічного планування корпоративного інвестування, контроль за виконанням відповідних державних замовлень та корпоративних – інвестиційних проектів.

**Висновки:** Підводячи підсумки, вважаємо за необхідне зазначити про наступне:

– дуалістичність правової природи держави як інвестора зумовлює необхідність чіткого розмежування владного впливу держави, як власника інвестицій, що реалізує свої правомочності, а також владного впливу держави в особі відповідних уповноважених органів, до компетенції яких входить впорядкування відносин та забезпечення інтересів всіх учасників інвестиційних відносин;

– нагальною є ліквідація дублювання повноважень органів державного регулювання інвестиційної

діяльності з метою забезпечення цільової спрямованості кожного відповідного органу, внесення змін до законодавчих актів щодо лексичних формулювань завдань та повноважень органів державної влади;

– розгалуженість функцій управління державними корпоративними правами між уповноваженими державними органами, до сфери управління яких вони належать, а також відсутність ефективного та скоординованого механізму реалізації повноважень Фондом державного майна і Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, відсутність відповідного правового механізму контролю за ефективністю їх реалізації може бути загрозою відчуження державно власності, нецільового використання бюджетних коштів, зміни спеціалізації та виду діяльності товариств із державною часткою, втрати ліквідності корпоративних прав держави, ненадходження до державного бюджету за результатами звітного року відповідних дивідендів ;

– нагальним є систематизація або уніфікація на законодавчому рівні суб'єктів, яким делегуються повноваження на управління корпоративними правами, визначення на законодавчому рівні чітких вимог та обмежень до керівників підприємств з державною часткою,

– необхідним є створення державного органу стратегічного планування корпоративного інвестування та контролю за ним, з одночасною ліквідацією подібних, неоднозначно сформульованих контролюючих повноважень інших органів влади .

За таких обставин, вищевикладений аналіз правового статусу держави як суб'єкта інвестиційних відносин свідчить про необхідність ґрунтовного аналізу проблематики нормативно-правового забезпечення регулювання відносин, в яких держава виступає власником корпоративних прав. За нашим переконанням, створення відповідного правового механізму регулювання діяльності підприємств з державною часткою у статутному фонді є перспективою економічного розвитку країни в цілому.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Долішній М., Садова У., Семів Л. Глобалізація та її регіональні виміри. *Регіональна економіка*. 2002. № 3. С. 7–24.
2. Поєдинок В. В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: теоретичні проблеми: монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2013. с. 430-479.
3. Кравець І.М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 240 с.
4. Гриньова В.М., Коюда В.О., Лепейко Т.І., Коюда О.П. Інвестування : підручник. Київ: Знання, 2008. 452 с.
5. Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності органами державного управління, затверджений рішенням Рахункової палати від 19.12.2017 № 26-7. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754574/Zvit\\_26-7\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754574/Zvit_26-7_2017.pdf?subportal=main).

6. Битяк О. Ю. Господарсько-правове забезпечення діяльності електроенергетичного ринку : дис. к.ю.н. за спец. Харків: Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, 2010. 215 с.
7. Погрібний Д.І. Корпоративні права держави: поняття, підстави виникнення, механізм реалізації: дис. к.ю.н. за спец. Харків: Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, 2008. 202 с.
8. Огнев Д.В., Нечаев А.С. Формирование лизинговой системы финансирования в основной капитал хозяйствующих субъектов Иркутской области. *Экономика регионов*. 2010. № 1.
9. Лаутс Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности. Москва: Волтерс Клувер. 2008.
10. Харитоновна Ю.С. Государственное управление в инвестиционной сфере. *Право и бизнес. Приложение к журналу «Предпринимательское право»*. 2017. № 3
11. Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография. Москва: Инфотропик Медиа, 2011.
12. Семенюк В. В. Україні продавати вже нічого URL: <http://www.rbc.ua/ukr/interview/2006/11/27/147247.shtml>.
13. Бойчук Р. П. Форми, методи та інструменти державного регулювання інвестиційної діяльності. *Право та інноваційне суспільство*. 2016. № 2. С. 9-17. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric\\_2016\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2016_2_3).
14. Юнусова П.С. Государственный заказ в экономической деятельности региона URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennyy-zakaz-v-ekonomicheskoy-deyatelnosti-regiona>
15. Задихайло Д. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий аспект. Харків. *Вісник Академії правових наук України*. №3(42). 2005. 149-161 с.

## REFERENCES

1. Dolishnii M., Sadova U., Semiv L. (2002) Hlobalizatsiia ta yii rehionalni vymiry. *Rehionalna ekonomika – Regional economy*. 3. pp. 7–24. [in Ukrainian]
2. Poiedynok V. V. (2013) Pravove rehuliuвання investytsiinoi diialnosti: teoretychni problemy. Nizhyn : Aspekt-Polihraf [in Ukrainian]
3. Kravets I.M. (2010) Pravove stanovyshe subiektiv orhanizatsiino-hospodarskykh povnovazhen. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian]
4. Hrynova V.M., Koiuda V.O., Lepeiko T.I., Koiuda O.P. (2008) Investuvannia. Kyiv: Znannia [in Ukrainian]
5. Zvit pro rezultaty analizu efektyvosti upravlinnia obiekty derzhavnoi vlasnosti orhanamy derzhavnoho upravlinnia, zatverdzeni rishenniam Rakhunkovoi palaty vid 19.12.2017 # 26-7. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754574/Zvit\\_26-7\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754574/Zvit_26-7_2017.pdf?subportal=main). [in Ukrainian]
6. Bytiak O. Yu. (2010) Hospodarsko-pravove zabezpechennia diialnosti elektroenerhetychnoho rynku. *Candidate's thesis*. Kharkiv: Natsionalna yurydychna akademiia imeni Yaroslava Mudroho [in Ukrainian]
7. Pohribnyi D.I. (2008) Korporatyvni prava derzhavy: poniattia, pidstavy vynykennia, mekhanizm realizatsii. *Candidate's thesis*. Kharkiv: Natsionalna yurydychna akademiia imeni Yaroslava Mudroho [in Ukrainian]
8. Ognev D.V., Nechayev A.S. (2010) Formirovaniye lizingovoy sistemy finansirovaniya v osnovnoy kapital khozyaystvuyushchikh subyektov Irkutskoy oblasti. *Ekonomika regionov – Economy of regions*, № 1. [in Russian]
9. Lauts E.B. (2008) Rynok bankovskikh uslug: pravovoye obespecheniye stabilnosti. Moskva: Volters Kluver [in Russian]
10. Kharitonova Yu.S. (2017) Gosudarstvennoye upravleniye v investitsionnoy sfere. *Pravo i biznes. Prilozheniye k zhurnalu «Predprinimatelskoye pravo» – Law and Business. Supplement to the magazine “Business Law”, № 3* [in Russian]
11. Shishkin S.N. (2011) Predprinimatelsko-pravovyye (khozyaystvenno-pravovyye) osnovy gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki: monografiya. Moskva: Infotropik Media. [in Russian]
12. Semeniuk V. V. Ukraini prodavaty vzhe nichoho URL: <http://www.rbc.ua/ukr/interview/2006/11/27/147247.shtml>. [in Ukrainian]
13. Boichuk R. P. (2016) Formy, metody ta instrumenty derzhavnoho rehuliuвання investytsiinoi diialnosti. *Pravo ta innovatsiine suspilstvo*. 2. pp. 9-17. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric\\_2016\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2016_2_3). [in Ukrainian]
14. Yunusova P.S. Gosudarstvennyy zakaz v ekonomicheskoy deyatelnosti regiona URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gosudarstvennyy-zakaz-v-ekonomicheskoy-deyatelnosti-regiona>
15. Zadykhailo D. (2005) Derzhava ta ekonomichne rynkove seredovyshche: hospodarsko-pravovyi aspekt. Kharkiv. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Academy of Law Sciences of Ukraine* #3(42). pp. 149-161 [in Ukrainian]

БОЙЧУК Н. Р.

соискатель НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА, КАК СУБЪЕКТА ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В данной статье автором исследовано нормативно-правовое обеспечение регулирования деятельности предприятий с государственной долей в статутном капитале, определен порядок управления корпоративными правами государства, а так же механизм реализации принадлежащих ей корпоративных прав. В частности, проанализировано существующую систему органов государственной власти, как субъектов управления государственной собственностью. Как следствие, освещены правовые проблемы, связанные с управлением государственными корпоративными правами. Подводя итоги, автором отмечено острую необходимость реформирования существующей системы органов управления государственной собственностью с целью создания эффективных форм, способов и средств защиты государственных корпоративных прав с учетом современных политических, экономических условий.

BOYCHUK N. R.

PhD Candidate of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

## SEPARATE ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE STATE AS A SUBJECT OF INVESTMENT ACTIVITY

**Problem statement.** The state is an active participant in the national economy of each country at the present stage of world economic development. At the same time, the scale of its influence is determined by the existing model of the economy of the state, its political system, the state of the national economy, which together is due to historical conditions and traditions.

**Analysis of recent research and publications.** The study of issues related to the mechanism of regulation of the exercise of state corporate investments are paying attention to such scientists as I. V. Spasibo-Fateeva, T. V. Kashanina, O. R. Kibenko, D. V. Zadykhailo, O. M. Winnick, D. I. Pogrebnoy, R. P. Boychuk, A. G. Bobkova, Yu. E. Atamanova, V. I. Andreytseva, S. V. Artamenko, I. A. Selivanova, V. M., Kravchuk, O. B. Shcherbina, V. V. Poedinok etc. However, there are still many questions that require further research, in particular, to ensure the implementation of the state's corporate investment policy.

**The purpose of this article** is to analyze the legal nature of the state as a subject of investment activity, to establish the peculiarities of the implementation of corporate rights by the state, to establish the causes of inefficiency of the existing system of management of state corporate rights and to propose ways to optimize the mechanism of management of state corporate rights.

**Presentation of the main material.** The author investigates some questions of the status of the state as the subject of implementation of the state investment policy in the part of the state regulation of investment activity and management of investments in this article the ratio of these categories is analyzed. It is established that the duality of the role of the state as a regulator of investment relations and their participant, necessitates a clear legal distinction between the power of the state, as the owner of the property, realizing their powers, as well as power influence aimed at streamlining such relations and ensuring the interests of their participants. The functions of state regulation of investment activity, the system of authorized for their implementation of public authorities, the necessity of reforming the mechanism of state regulation in this area. The system of bodies of state management of corporate rights is analyzed, the introduction of powers of the power subject of strategic planning of corporate investment is offered.

**Summary.** The analysis of the legal status of the state as a subject of investment relations indicates the need for a thorough analysis of the problems of legal regulation of relations, where the state is the owner of corporate rights. In our opinion, the creation of an appropriate legal mechanism for regulating the activities of enterprises with a state share in the authorized Fund is the prospect of economic development of the country in particular.

**Keywords:** state investment policy, state regulation of investment activity, investment management, state corporate investment policy, public interest, means of state regulation of economic activity, mechanism of realization of state corporate rights, bodies of state management of corporate rights.

Бойчук Н. Р. Окремі питання правового регулювання держави, як суб'єкта інвестиційної діяльності. *Право та інноваційне суспільство* : електрон. наук. вид. 2019. № 1 (12). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/Boychuk12.pdf>