

Гаман М.В.

Національна академія державного управління
при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено, що на рівні конституційно-правових норм закріплені логічно пов'язані між собою категорії: «інвестиційний ринок» як складний об'єкт правового регулювання та «інвестиційна політика» держави, що є правовою формою впливу держави на зміст і форми функціонування інвестиційного ринку. Підкреслено, що з прийняттям Господарського кодексу України місце державної економічної політики й усіх її напрямів у системі правового забезпечення взаємин між державою та суб'єктами господарювання відповідно законодавчо закріплено. Установлено, що механізм формування правової інвестиційної політики має своїм призначенням забезпечити проведення інвестиційної політики держави шляхом розроблення, згідно з вимогами законодавства, системи необхідних заходів правової інвестиційної політики як обов'язкового складника державних програм інвестиційного розвитку країни. Запропоновано до реалізації Державну програму інвестиційного розвитку країни як таку, що має бути обов'язковою та узгодженою із суміжними програмними документами держави й, зокрема, з Державною програмою економічного розвитку.

Ключові слова: державна інвестиційна політика, нормативно-правове забезпечення, програмні документи.

Постановка проблеми. Необхідно визнати, що державна економічна (інвестиційна) політика в умовах функціонування економіки на ринкових засадах і відповідні механізми й засоби її реалізації стають основною формою взаємин між державою та суб'єктами господарювання, головною формою реалізації державою своїх економічних функцій.

З огляду на це, різко зростає соціальна значимість правового забезпечення формування, об'єктивізації та реалізації державної економічної політики. Тому питання системної законодавчої врегульованості механізму впливу держави на економічні процеси надзвичайно актуалізовано сучасним етапом соціально-економічного розвитку, має стати першочерговим завданням науки «Публічне управління».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем інвестиційної політики держави, а також її принципів присвячено велику кількість праць вітчизняних науковців, таких як Г.Дж. Александер, Р. Бланделл, М. Девер, П. Самуельсон, У. Шарп, В.П. Александрова, З.С. Варналій та інші. Проте можна стверджувати, що це питання вимагає додаткових наукових досліджень, що й зумовило вибір теми наукової статті.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження нормативно-правового закріплення змісту державної інвестиційної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто визнати, що проблематика правового забезпечення формування, об'єктивізації та реалізації державою власної інвестиційної політики, правових засобів і механізмів її впровадження не є достатньо дослідженою в науці «Публічне управління», безперечно, потребує уваги.

З прийняттям Конституції України [1] отримали конституційно-правове закріплення категорія «інвестиційна політика», забезпечення якої, згідно з п. 3 ст. 116 Основного Закону, покладено на Кабінет Міністрів України, і категорія «інвестиційний ринок», засади створення й функціонування якого, відповідно до ст. 92 Конституції України, встановлюються виключно Законами України. Отже, варто визнати, що на рівні конституційно-правових норм закріплені логічно пов'язані між собою категорії: «інвестиційний ринок» як складний об'єкт правового регулювання та «інвестиційна політика» держави, що є правовою формою впливу держави на зміст і форми функціонування інвестиційного ринку.

Важливо підкреслити, що з прийняттям Господарського кодексу України (далі – ГКУ) місце державної економічної політики й усіх її напрямів у системі правового забезпечення взаємин між державою та суб'єктами господарювання отримало відповідне законодавче закріплення.

По-перше, у Кодекс включено главу II «Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування в господарській діяльності», що має самостійне юридичне значення як факт визнання високої суспільної ваги відповідних відносин. У цьому сенсі можна зробити припущення щодо існування в цьому сегменті господарського законодавства дуже високого потенціалу подальшої законотворчої активності.

Варто погодитись із твердженням Н.В. Дачій, що «з прийняттям ГКУ ні сама кодифікація, ні процес удосконалення законодавства не завершується. Це важливий етап, але тільки етап. Законотворчість – процес безперервний» [2, с. 89].

Також не можна не відзначити наявність певного роду принципів правового регулювання інвестиційних правовідносин, що тісно пов'язані з загальноправовими принципами правового регулювання та принципами правового регулювання господарського права зокрема. В аспекті питання про формування й нормативно-правове закріплення інвестиційної політики держави вважаємо доцільним виділити такі принципи:

- свобода інвестиційної діяльності;
- вільний рух капіталів, товарів і послуг на території України;
- забезпечення гармонійності складного співвідношення сьогоденних і перспективних інтересів суб'єктів та учасників інвестиційних відносин, а також держави й територіальних громад;
- гарантованість прав інвесторів на всіх етапах інвестиційної діяльності, враховуючи особливості наявних інвестиційних ризиків;
- забезпеченість гарантій прав інвесторів засобами юридичної й, зокрема, господарсько-правової відповідальності в разі їх порушення;
- забезпеченість інтересів держави ефективною системою господарсько-правових засобів державного регулювання інвестиційних відносин;
- повнота договірно-правового законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності зі збереженням принципу свободи договору;
- забезпечення необхідного рівня систематизації інвестиційного законодавства;
- допустимість рестрикційного режиму іноземних інвестицій у визначених випадках.

По-друге, в ст. 9 ГКУ зафіксовано, що держава здійснює економічну політику, спрямовану на реалізацію й оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення загалом. Українським важливим є також і положення п. 4 цієї статті, що правове закріплення економічної політики здійснюється в нормативно-правових актах особливого роду, а саме: у прогнозах і програмах економічного й соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного й соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах. Отже, зміст державної економічної (в тому числі й інвестиційної) політики повинен отримати правове закріплення в конкретних юридичних актах – прогнозах і програмах.

По-третє, в ст. 10 ГКУ зафіксовані дефінітивні норми, які закріплюють перелік окремих напрямів державної економічної політики, а також їх змістові характеристики, що має велике правове значення. Так, згідно зі змістом ст. 10 ГКУ, «інвестиційна політика спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного та відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним».

На нашу думку, ця дефініція потребує вдосконалення. Адже в ній ідеться про залучення й концентрацію коштів, залишаючи водночас поза увагою права на об'єкти інтелектуальної власності, права на видобування корисних копалин та інші види цінностей, що можуть інвестуватися. Варто зазначити, що наведена дефініція також є дещо громіздкою. Вона побудована більше як доктринальне визначення, ніж законодавче визначення категорії, що має правове значення. Тому доцільно навести власне визначення інвестиційної політики як такої, що здійснюється органами держави в правових формах, включаючи господарсько-правові засоби державного регулювання з метою створення й ефективного використання інвестиційного потенціалу в процесі діяльності суб'єктів господарювання та функціонування національної економіки загалом та в окремих її галузях.

По-четверте, цією ж главою II ГКУ в ст. 12 закріплено системний перелік основних засобів державного регулювання господарської діяльності,

що застосовує держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм.

Отже, ГКУ у главі II зафіксував основні риси правового механізму участі держави у сфері господавання. Але варто визнати, що цей механізм сьогодні скоріше є ескізом, ніж ретельно відпрацьованою системою. Саме на шляхах удосконалення цього механізму в контексті проблематики інвестиційної політики хотілося б зупинитись більш докладно.

По-перше, у п. 1 ст. 9 ГКУ зафіксовано, що держава здійснює економічну політику. Виникає питання: це право чи обов'язок держави? Виходячи з об'єктивної потреби гармонізуючого впливу держави на ринкові економічні відносини, вважаємо, що здійснення державою економічної й, зокрема, інвестиційної політики є функціональним обов'язком держави. Саме в такому контексті засобами законодавчої техніки повинна бути сформульована відповідна норма ст. 9 ГКУ.

По-друге, у п. 4 ст. 9 ГКУ зафіксовано, що правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення її засад у прогнозах і програмах економічного й соціального розвитку України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного розвитку тощо. З огляду на вказане положення Кодексу, виникає кілька питань щодо правової природи юридичних актів, названих прогнозами і програмами. Необхідно визначитись із характеристикою цих актів або як нормативно-правових, або як індивідуальних, тому що власне юридична їх природа сумнівів не викликає. Адже нормативно-правові та індивідуальні акти є юридичними за своїм характером актами.

Автори науково-практичного коментаря ГКУ слушно відзначають, що завдяки правовому закріпленню економічна політика набуває формальної визначеності, необхідної для її чіткого й послідовного здійснення. Формалізація політичних цілей і завдань, засобів і способів їх реалізації, надання їх змісту нормативного характеру здійснюються шляхом прийняття правових актів.

На підставі наведеного вважаємо можливим говорити про наявність механізму формування правової інвестиційної політики, яка має своїм призначенням забезпечити проведення інвестиційної політики держави шляхом розроблення, згідно з вимогами законодавства, системи необхідних заходів правової інвестиційної політики як обов'язкового складника державних програм інвестиційного розвитку країни. За своєю сутністю

цей механізм опосередковує процес трансформації завдань економічної інвестиційної політики, об'єктами якої є такі категорії, як інвестиційний ринок, інвестиційні товари, інвестиційний ефект, інвестиційні ризики, рівновага між інвестиційним попитом та інвестиційною пропозицією в контексті регулювальної ролі держави, у завдання правової інвестиційної політики, що стосуються таких елементів правового регулювання, як правовий статус учасників інвестиційних відносин на всіх етапах їх реалізації, договірно-правове забезпечення інвестиційної діяльності, господарсько-правові засоби та механізми її державного регулювання, компетенція органів держави щодо формування й реалізації Державних програм інвестиційного розвитку тощо.

Реалізація правової інвестиційної політики має забезпечуватися засобами законодавчої інвестиційної політики та механізмами юридичної відповідальності органів держави за невиконання вимог чинного законодавства, зокрема недосягнення економічних показників Державної програми інвестиційного розвитку країни.

Аналізуючи зміст цілої низки програмних документів, можна констатувати складний, змішаний їх характер. Вони об'єднують у собі як норми загальної дії, що адресовані невизначено широкому колу користувачів – органів публічної влади різних рівнів, хоча й досить специфічних за природою, так і приписи, що мають більш індивідуальний характер, адресовані конкретним органам держави, на які покладається, зокрема, контроль за виконанням таких програм та обов'язок інформувати Кабінет Міністрів України про хід їх виконання тощо.

Наявність великої кількості нормативно-правових актів, що викладені в певній структурі й послідовності, говорить про проведення цілеспрямованої діяльності спеціально уповноваженими органами державної влади у сфері державного регулювання інвестиційної діяльності. Тобто можна зробити однозначний висновок про наявність законодавчої інвестиційної політики держави.

Законодавча інвестиційна політика держави є складником її інвестиційної політики, має своїм завданням реалізацію правової інвестиційної політики держави шляхом формування плану законотворчих ініціатив, обов'язкових до виконання визначеними нормотворчими органами за рахунок установлення:

– кола чинних джерел інвестиційного законодавства та кола джерел, створення яких планується в процесі його оптимізації;

– основних нормотворчих заходів щодо інкорпорації до цих джерел необхідних новел – елементів, засобів і механізмів господарсько-правового регулювання інвестиційних відносин;

– доцільності проведення робіт щодо систематизації та розробки кінцевої конфігурації інвестиційного законодавства.

Тому державні цільові програми хоча і є впливовим чинником регулювання економічних ринкових відносин, але мають допоміжне, в тому числі й із урахуванням можливостей державного бюджету, значення в умовах економіки, де підприємницька активність є головним фактором зростання. Отже, головної уваги потребує законодавче врегулювання прогностичних і програмних документів економічного розвитку держави як таких, що мають комплексний системний характер впливу на економічні відносини, які в кінцевому вимірі через зміни у правовому та інституційному середовищі мотивують підприємців до прийняття тих чи інших самостійних рішень щодо підприємницької діяльності, її позитивної активізації.

Тому пропонується Державна програма інвестиційного розвитку країни як така, що має бути обов'язковою й узгодженою із суміжними програмними документами держави та, зокрема, з Державною програмою економічного розвитку, є нормативно-правовим актом спеціального призначення, що містить у собі викладення алгоритму правових та організаційних заходів держави стосовно інвестиційного ринку з метою досягнення бажаних параметрів його функціонування й визначення кола державних органів, які зобов'язані ці заходи здійснювати та нести юридичну відповідальність за їх результативність.

За структурою державна програма інвестиційного розвитку повинна містити щонайменше чотири обов'язкові складники:

- економічна інвестиційна політика;
- правова інвестиційна політика;
- законодавча інвестиційна політика;
- організаційна інвестиційна політика.

Дуже важливим аспектом є питання скоординованості, узгодженості функціонування державних

програм і чинного законодавства України. Проблема ця фактично не вивчена в науці «Публічне управління», але час вимагає докладання зусиль саме в цьому напрямі. Варто зазначити також, що зміст програм за своїм понятійним апаратом, за юридичним конструкціями, що використовуються, повинен бути сумісним із чинним законодавством відповідної сфери, чим має бути забезпечена їх взаємодія.

У певному розумінні вказані програми адресовані самому законодавцю як сформульовані пріоритети й напрями законотворчої діяльності. Тому норми цих Програмних документів варто вважати такими, що функціонально вказують на напрями актуальних законотворчих робіт, що важливо як для координації законотворчої діяльності, так і для планування суб'єктами господарювання своєї перспективної діяльності в умовах динаміки законодавства. Окремим аспектом варто визнати корекцію правозастосовної практики органів публічної влади, що справляє певний вплив на режим функціонування відповідних правовідносин, законодавче регулювання яких залишається без змін.

Висновки. Запропоновані принципи щодо формування та нормативно-правового закріплення інвестиційної політики держави, правове закріплення змісту державної економічної (в тому числі й інвестиційної) політики в конкретних юридичних актах (прогнозах і програмах), правові форми інвестиційної політики, визначені потреби гармонізуючого впливу держави на ринкові економічні відносини дали змогу розробити методологічні засади щодо формування Державної програми інвестиційного розвитку країни. Вона обов'язково має бути узгодженою із суміжними програмними документами держави й, зокрема, з Державною програмою економічного розвитку. За структурою державна програма інвестиційного розвитку повинна містити щонайменше чотири обов'язкові складники: економічна інвестиційна політика; правова інвестиційна політика; законодавча інвестиційна політика; організаційна інвестиційна політика.

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Закони України: у 21 т. Київ: Інститут законодавства, 1996. Т. 10. С. 5–41.
2. Дацій Н.В. Measures quality of improving staff's competence in public administration. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2017. № 1 (123). С. 89–92.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В статье определено, что на уровне конституционно-правовых норм закреплены логически связанные между собой категории «инвестиционный рынок» как сложный объект правового регулирования и «инвестиционная политика» государства, которая является правовой формой влияния государства на содержание и формы функционирования инвестиционного рынка. Подчеркнуто, что с принятием Хозяйственного кодекса Украины место государственной экономической политики и всех ее направлений в системе правового обеспечения взаимоотношений между государством и субъектами хозяйствования получило соответствующее законодательное закрепление. Установлено, что механизм формирования правовой инвестиционной политики имеет своим назначением обеспечить проведение инвестиционной политики государства путем разработки, согласно требованиям законодательства, системы необходимых мер правовой инвестиционной политики как обязательной составляющей государственных программ инвестиционного развития страны. Предложена к реализации Государственная программа инвестиционного развития страны как таковая, которая должна быть обязательной к согласованию со смежными программными документами государства и, в частности, с Государственной программой экономического развития.

Ключевые слова: государственная инвестиционная политика, нормативно-правовое обеспечение, программные документы.

NORMATIVE LEGAL PROVISION OF GOVERNMENT INVESTMENT POLICY

It is determined that at the level of constitutional law there are logically linked categories: “investment market” as a complex object of legal regulation and “investment policy” of the state, which is a legal form of the state’s influence on the content and form of functioning of the investment market. It was emphasized that with the adoption of the Commercial Code of Ukraine (GKU), the place of state economic policy and all its directions in the system of legal maintenance of relations between the state and economic entities received the corresponding legislative consolidation. It is established that the mechanism of formation of legal investment policy has the purpose to ensure the implementation of investment policy of the state by developing, in accordance with the requirements of the legislation, the system of necessary measures of legal investment policy as an obligatory part of the state programs of investment development of the country. The State Program of Investment Development of the country is proposed for implementation, which should be obligatory and coordinated with the related program documents of the state and, in particular, with the State Program of Economic Development.

Key words: state investment policy, normative-legal support, program documents.