

# ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

**Змодельовані господарсько-правові засоби реалізації інвестиційної політики держави. Сформульовано законодавчі пропозиції щодо вдосконалення їх складу та правил застосування.**

**Modelled economic-legal facilities of realization of investment policy of the state. Legislative suggestions are formulated in relation to perfection of their composition and application rules.**

*Ключові слова: державне регулювання, законодавство, інвестиційна політика, пропозиція, процес.*

## ВСТУП

Невизначеність в законодавстві України щодо правового механізму державного регулювання економічних відносин, в тому числі господарських, інвестиційних, є недоліком, який відверто знижує можливість держави ефективно впливати на економічні процеси, а відтак, і її здатність виконувати свої функціональні обов'язки. Складність такої ситуації посилюється тим, що правові інститути, що охоплюють своїм регулюванням інвестиційні відносини, як правило, мають міжгалузевий характер.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

В Україні процеси інвестування досліджують І. Бланк, А. Гайдучкий, Б. Губський, О. Данілов, О. Джусов, С. Захарін, М. Кісіль, І. Крейдич, М. Лесечко, Ю. Лупенко, А. Махмудов, М. Недашківський, М. Панкова, А. Пересяда, С. Реверчук, І. Сазонець, Н. Свірідова, М. Туріянська, В. Федоренко, В. Хобта, К. Шпильовий. У наукових роботах розроблено засади державного регулювання інвестиційних потоків.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- змодельувати господарсько-правові засоби реалізації інвестиційної політики держави;
- сформулювати законодавчі пропозиції щодо вдосконалення їх складу та правил застосування.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Чинний ГКУ безперечно враховує існування цього правового феномена, але дуже фрагментарно. Так, у ст. 5 ГКУ зафіксовано положення про те, що правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів. Відповідно до ст. 12 Кодексу держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм економічного розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності.

Не можна не звернути увагу на відсутність у ГКУ дефініцій "економічна політика", "державне регулювання економічних відносин". У тексті ст. 9 ГКУ зафіксовані важливі положення щодо диференціації економічної політики на економічну стратегію та економічну тактику, а також про правове закріплення положень економічної політики в ак-

тах законодавства у вигляді програм діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програм економічного розвитку тощо. Дуже важливим є подальший розвиток категорії "економічна політика" через її диференціацію на окремі напрями: структурно-галузєва політика, інвестиційна політика, зовнішньоекономічна політика тощо [3, с. 20].

Постає питання про співвідношення понять "економічна політика" та "державне регулювання". Але встановити характер взаємодії досить близьких за змістом і функціональним навантаженням категорій, виходячи з названих положень ГКУ, вкрай проблематично. При вирішенні поставленого питання слід виходити з того, що поняття "економічна політика" та "державне регулювання", закріплені у ГКУ та інших актах законодавства, є категоріями господарсько-правовими і передбачають, власне, існування в правових формах, реалізацію через застосування правових засобів, хоча кінцевою їх метою є досягнення ефекту в сфері економічних відносин [2, с. 102].

Вважаємо, що категорія "економічна політика" є значно більшою за змістом, ніж категорія "державне регулювання економічних відносин". При цьому остання категорія повністю поглинається першою, виступає її невід'ємною складовою. Більш того, державне регулювання економічних відносин, що має свій власний інструментарій впливу на предмет регулювання, є, у свою чергу, окремим засобом реалізації економічної політики [6, с. 66]. Адже економічна політика у її правовому контексті реалізується не тільки через ті засоби, що викладені у ст. 12 ГКУ, а саме: ліцензування, патентування, сертифікацію, регулювання цін і тарифів тощо. Ці та інші засоби є засобами саме державного регулювання господарської діяльності згідно з назвою ст. 12 ГКУ. Але безперечним є те, що вплив держави на економічні відносини може відбуватися, по-перше, через регулювання раніше не врегульованих приватноправових відносин, наприклад, нових видів господарських договірних зобов'язань. По-друге, через створення нових організаційно-правових форм суб'єктів господарювання і особливо тих, що виконують функцію елементів ринкової інфраструктури, наприклад, інститути спільного інвестування, комерційні банки тощо. По-третє, безперечними проявами економічної політики держави є також реприватизація або встановлення державної монополії на певні види господарської діяльності тощо.

Проведення державою інвестиційної політики дозволяє говорити і про вирішення нею питань національної інвестиційної безпеки, які в найбільш загальному вигляді є складо-

вою національної економічної безпеки і полягають у системному запобіганні загрозам критичного дефіциту інвестиційних ресурсів за рахунок створення та державної підтримки відповідного правового інвестиційного порядку, що має забезпечувати функціонування інвестиційного ринку в режимі дотримання принципу свободи інвестиційної діяльності і водночас реального забезпечення національної економіки інвестиціями в необхідних кількісних та якісних параметрах, для розширеного відтворення конкурентоспроможного суспільного виробництва на інноваційній основі, без застосування механізмів надмірної примусової експлуатації трудових, інтелектуальних, фінансових і природних ресурсів країни та виникнення надмірної залежності від інвестиційної політики недиверсифікованих суб'єктів іноземного інвестування [4, с. 96; 5, с. 106].

Державна економічна політика реалізується через застосування державою окремих, відносно усталених комплексів засобів приватноправового та публічноправового регулювання, до яких слід віднести:

1) сферу переважно приватноправового регулювання, де роль держави виявляється через його законодавче забезпечення. Публічноправове регулювання зведене до мінімуму;

2) сферу переважно приватноправового регулювання, де держава, однак, стимулює створення суб'єктами господарювання саморегульованих організацій з делегуванням їм окремих регулятивних повноважень, що зазвичай притаманні компетенції відповідних органів державної виконавчої влади;

3) сферу, де існує необхідність створення спеціальних інститутів, за допомогою яких утворюється складна інфраструктура ринку окремих послуг, завдяки якій такі ринки можуть функціонувати. Так, реалізація державою інвестиційної політики як напряду державної економічної політики поставила питання про створення низки певних видів інвестиційних посередників — інституційних інвесторів — у достатньо складних, специфічних організаційно-правових формах. Маються на увазі, наприклад, корпоративні інвестиційні фонди, недержавні пенсійні фонди тощо;

4) державна економічна політика реалізується в окремих сферах ринку через створення спеціальних органів державної виконавчої влади з широким спектром функціонально-владного забезпечення залежно від особливостей економічного процесу, бажаних показників кількісного та якісного економічного зростання у відповідній сфері;

5) сферу застосування засобів державного регулювання, що є публічноправовими за своєю природою і є найбільш впливовими чинниками реалізації економічної політики держави. Маються на увазі засоби, основні з яких перелічені в ст. 12 ГКУ, а спеціальні містяться в актах поточного господарського законодавства;

6) сферу, де держава вважає за необхідне здійснювати безпосередню господарську діяльність через створення і функціонування підприємств державної форми власності. Діяльність суб'єктів господарювання держави може здійснюватись на виключних (монопольних) засадах, але також і на засадах рівної конкуренції з недержавними суб'єктами господарювання. В останньому випадку держава отримує можливість безпосередньо впливати на ринкову кон'юнктуру, протидіяти антиконкурентним узгодженим діям інших учасників ринку. (Бензинові та інші "кризи" доводять необхідність таких можливостей в арсеналі держави на сучасному етапі становлення ринкових відносин).

Таким чином, виходячи з логічного тлумачення змісту ст. 9, 10, 11, 12 ГКУ, слід визнати, що економічна політика держави, зафіксована в формі відповідних нормативно-правових актів, має свій власний механізм реалізації через систему правових засобів і механізмів. Як суто ієрархічне явище, одним із своїх компонентів економічна політика держави включає в себе засоби державного регулювання економічних відносин, що, в свою чергу, є достатньо автономним

правовим механізмом з цілим арсеналом власних засобів, але підпорядкованим системній інстанції більш високого порядку, якою є економічна політика.

Державне регулювання економічних відносин, що згідно із положеннями ст. 5 ГКУ визнано однією з найважливіших складових правового господарського порядку, в самому ГКУ знайшло досить фрагментарне відтворення. Так, у Кодексі лише в главах, присвячених засадам правового регулювання господарської діяльності на ринку цінних паперів, правовому регулюванню інноваційної та зовнішньоекономічної діяльності у ст. 166, 328 та 380 визначено цілі і в окремих випадках зазначені засоби такого державного регулювання. Необхідно звернути увагу на те, що власне регулювання іноземних інвестицій, фінансів та банківської діяльності в Кодексі залишені без відповідної уваги. Разом з тим, незважаючи на те, що питання державного регулювання, наприклад, на ринку фінансових послуг, вирішені та закріплені у ЗУ "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", а інвестиційних відносин — у розділі III ЗУ "Про інвестиційну діяльність" "Державне регулювання інвестиційної діяльності", завданням ГКУ, згідно з його преамбулою, є утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі України, що вимагає системної урегульованості питань державного регулювання як в самому Кодексі, так і у підпорядкованих йому нормативно-правових актах.

Виходячи з положень наведених норм права, можна говорити про наявність правового інвестиційного порядку як складової частини правового господарського порядку та результату впровадження інвестиційної політики держави, зокрема обраної моделі інвестиційного розвитку економіки країни, що визначається станом ефективного функціонування інвестиційного ринку та системи інвестиційних відносин і які, в свою чергу, ґрунтуються на:

— відповідно зазначеній моделі, законодавчому забезпеченні функціонування інвестиційного ринку;

— ефективній державній підтримці інвестиційної діяльності;

— високому рівні правових гарантій та законності процесів реалізації інвестиційних правовідносин;

— ефективній адміністративній практиці реалізації організаційно-господарської компетенції;

— високої договірної дисципліні суб'єктів інвестиційних відносин;

— виконанні державою взятих міжнародно-правових зобов'язань щодо режиму іноземних інвестицій з відповідною інкорпорацією їх положень у національне законодавство.

Окремим питанням здійснення державного регулювання економічних відносин є відповідність часу арсеналу зафіксованих у законодавстві його правових засобів. Перш за все, слід зазначити, що закріплені законодавством засоби державного регулювання і засоби правового регулювання суспільних відносин є категоріями пов'язаними, але не тотожними. Дійсно, право, а саме — його інструментальні властивості, полягають в притаманних йому універсальних правових засобах: заборонах, дозволах та позитивних зобов'язаннях. Ці первинні засоби регуляції, на думку О.М. Вінник, характеризують юридичну організацію (внутрішню структуру) змісту права, "утворюють "речовину", "тіло", "матерію" права як об'єктивної реальності" [1, с. 352].

Але в процесі його подальшого розвитку на базі вказаних засобів на певному етапі сформувалися юридичні конструкції, а останні, в свою чергу, трансформувалися в системні структурні підрозділи, якими є, наприклад, інститути права. Отже, правове регулювання тих чи інших відносин проводиться за допомогою окремих правових засобів, а найбільш типових — за допомогою юридичних конструкцій, що є феноменом правового режиму.

Характеризують правовий режим як порядок регулювання, що виявляє себе через багатоманітний комплекс правових засобів, які характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів, заборон та позитивних зобов'язань, що утворюють особливу спрямованість регулювання [1, с. 373]. Правовий режим, таким чином, визначає ступінь жорсткості юридичного регулювання, його дозвільну або заборонну спрямованість, наявність обмежень або пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності [1, с. 374—375].

Але, повертаючись до засобів регулювання господарських відносин і, зокрема, господарсько-правових засобів державного регулювання, слід звернути увагу, що, наприклад, ліцензування, патентування та квотування в контексті загально-правових засобів є загально-нормативним механізмом отримання індивідуального дозволу бути учасником визначених правовідносин.

Але ліцензування, патентування чи квотування стають саме господарсько-правовими засобами державного регулювання через те, що за своїм змістом ці юридичні конструкції передбачають визначення конкретного виду господарської діяльності або виду товарів, що експортуються або імпортуються. Крім цього, змістовна частина цих засобів складається, наприклад, з переліку ліцензійних умов щодо діяльності суб'єкта господарювання. Таким чином, господарсько-правові засоби державного регулювання є юридичними конструкціями за формою, внутрішня організація яких складається зі складної комбінації дозволів, заборон та зобов'язань, але змістовним наповненням яких є прив'язка до визначених економічних характеристик тих відносин, впливати на які вони призначені.

Слід зазначити, що найважливішою функцією правових засобів є досягнення ними цілей правового регулювання. Ця функція реалізує себе через забезпечення спрацювання правових засобів безперешкодного руху інтересів суб'єктів до цінностей, гарантуючи їх законне задоволення. Ціль в праві — це ідеальний, бажаний результат, заради якого і здійснюється юридична діяльність.

Вважаємо доцільним звернути увагу, що згідно з преамбулою ГКУ має на меті забезпечити зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвиток підприємництва і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва тощо. Згідно з п. 1 ст. 12 ГКУ засоби і механізми регулювання господарської діяльності держава застосовує для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм тощо. Безперечно, цілі застосування господарсько-правових засобів безпосередньо щодо інвестиційної політики містяться в змісті ст. 10 ГКУ у визначенні інвестиційної політики.

Таким чином, цілями застосування господарсько-правових засобів впливу на економічні відносини слід визнати фактичну врегульованість суспільних відносин, адекватну встановленому режиму правового регулювання. Але за своїми змістовними ознаками ціль такого регулювання визначається досягненням певних якісних і кількісних економічних показників.

Підкреслимо, що закріплені у ст. 12 ГКУ засоби державного регулювання названі основними, про що прямо вказано в п.2 цієї статті. Таким чином, актуальним завданням господарсько-правової науки слід визнати необхідність з'ясування всієї системи господарсько-правових засобів державного регулювання, включаючи ті з них, що мають статус спеціальних. Такі спеціальні засоби мають отримати класифікацію за видами господарської діяльності, галузями народного господарства, а також іншими критеріями. Адже інвестиційна чи інноваційна діяльність не є галузями народного господарства і лише за окремих умов можуть виступати у якості видів господарської діяльності. Інвестиційні відносини утворюють окрему сферу економічних відносин, що є одним з найважливіших об'єктів державно-

го регулювання, який має міжгалузеву природу. Ілюстрацією існування спеціальних засобів державного регулювання інвестиційних відносин може слугувати зміст ст. 12, 15 ЗУ "Про інвестиційну діяльність" від 18.09.1991 р. № 1560-XII, в яких державна експертиза інвестицій включена до переліку заходів державного регулювання у цій сфері.

Слід визнати за окрему проблему господарсько-правової науки та господарського законодавства невизначеність співвідношення системи засобів реалізації інвестиційної політики держави та засобів власне державного регулювання інвестиційних відносин. Глава III ЗУ "Про інвестиційну діяльність" присвячена питанням державного регулювання такої діяльності, а ст. 12 цього Закону містить перелік форм такого регулювання. ЗУ "Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг" від 02.07.2001 р. № 2664-III також містить розділ IV "Державне регулювання ринку фінансових послуг". Безперечно, ті чи інші засоби державного регулювання використовуються (використовувались) в законодавстві України, яким утворювались спеціальні режими господарювання в окремих галузях, на певних територіях тощо. Але чіткої систематизованої і, головне, сучасної картини господарсько-правових засобів, що необхідні й достатні для вирішення завдань інвестиційної політики держави, сьогодні не існує. У цьому контексті слід підтримати думку щодо доцільності розробки і прийняття Інвестиційного Кодексу України, в межах якого вищезазвана проблема могла б бути вирішена.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, основна форма розвитку інвестиційної діяльності — інвестиційний проект. Під ним слід розуміти економічно обгрунтований алгоритм господарської діяльності його учасників, об'єднаних взаємними договірними зобов'язаннями щодо інвестування у визначений спільний об'єкт інвестиційної діяльності, спрямований на реалізацію інвестиції і досягнення прогнозованої їх ефективності в умовах прогнозованої ризиковості. У той же час, враховуючи підвищену ризикованість втілення та реалізації такого інвестиційного проекту, широкої розповсюдженості набувають інвестиційні проекти з державною підтримкою. Вони являють собою документально зафіксований і економічно обгрунтований алгоритм господарської діяльності його учасників, об'єднаних взаємними договірними зобов'язаннями щодо інвестування у визначений спільний об'єкт інвестиційної діяльності, спрямований на реалізацію інвестицій з досягненням додаткової соціально-економічної їх ефективності за рахунок застосування державою відповідних господарсько-правових засобів підтримки, у разі урахування таким алгоритмом існуючих публічних інтересів, кваліфікаційних вимог, що їх забезпечують, та необхідності виконання рестраційних, дозвільних або погоджувальних процедур, які встановлені законодавством.

## Література:

1. Вінник О. М. Інвестиційне право: навч. посібник / О.М. Вінник. — К.: Юрид. думка, 2005. — 568 с.
2. Державне регулювання економіки: навч. посібник. — 2-ге вид., випр. і допов. — К.: Знання, 2004. — 262 с.
3. Зельдіна О.Р. Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.04 / О.Р. Зельдіна; Ін-т екон.-правов. дослідж. — Д., 2007. — 35 с.
4. Іноземні інвестиції в Україні. — К.: РВВ-ня УкрІНТЕІ, 2004. — 248 с.
5. Інфраструктура інвестиційного розвитку / За ред. П. І. Гайдучького. — К.: Міленіум, 2003. — 218 с.
6. Калуга І. Деякі аспекти формування національного інвестиційного потенціалу України / І. Калуга // Підприємство, хоз-во и право. — 2000. — № 11. — С. 65—68. *Стаття надійшла до редакції 26.02.2010 р.*