

УДК 346.543

**Вікторія Кудрявцева,**  
асистент кафедри господарського права  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ КОДИФІКАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА\*

*У статті наведені аргументи щодо конституційно-правових засад кодифікації, зокрема інвестиційного законодавства, враховуючи такі об'єкти конституційного регулювання, як: інвестиційний ринок, інвестиційна політика держави, спеціальні економічні зони тощо. Автор статті висловлює позицію щодо необхідності започаткування кодифікаційних робіт у сфері господарського законодавства на рівні «другого ярусу» щодо Господарського кодексу України, репрезентує підгалузевий рівень господарсько-правового регулювання.*

**Ключові слова:** кодифікація, інвестування, інвестиційне законодавство, конституційно-правове регулювання, господарсько-правове регулювання, інвестиційна політика держави, інвестиційний ринок.

Проблема базової кодифікації господарсько-правового законодавства вирішена шляхом розробки та прийняття Господарського кодексу України у 2003 р. Разом з тим зрозуміло, що тотальна кодифікація усього масиву господарського законодавства в межах одного кодексу малоімовірна. Адже, по-перше, господарське законодавство має порівняльно найоб'ємніший склад і масив джерел законодавчого регулювання, по-друге, це законодавство знаходиться в зоні активної динаміки, що спричинена різноманітними чинниками стану національної та світової економіки.

У цьому сенсі, на нашу думку, перехід до «другого ярусу» підгалузевих кодифікацій господарського законодавства, що системно-структурно підпорядковані Господарському кодексу України — природний шлях розвитку господарського законодавства як такого, та процесу кодифікації, який набуває таким чином перманентного характеру. Такий підхід дозволив би здійснювати оновлення, модернізацію господарсько-правового регулювання крок за кроком, залишаючи вже кодифіковані його сфери у відносно стабільному стані.

Слід зазначити, що хоча кодифікація інвестиційного законодавства як можли-

ве завдання законодавчої політики держави стосується господарсько-правової проблематики, видається, що конституційно-правове підґрунтя для такої роботи може мати більш широке значення. Тому саме конституційно-правовим чинникам кодифікації, зокрема інвестиційного законодавства, присвячена ця стаття. Як уявляється, в такому аспекті названа проблема розглядається вперше.

Кодифікація інвестиційного законодавства має конституційно-правові підстави, зафіксовані, зокрема, в ст. 92 та ст. 116 Конституції України, згідно з якими засади створення та функціонування інвестиційного ринку визнано об'єктом регулювання виключно законами України, а проведення інвестиційної політики — конституційним обов'язком Уряду України.

Таким чином, конституційно-правове закріплення саме інвестиційного ринку як об'єкта правового регулювання, виходячи із його системної природи, якій властиві цілісність, відносна відокремленість від суміжних типів суспільних відносин, ієрархічна внутрішня розбудова із притаманними специфічними системно-структурними зв'язками, логічно передбачає у якості відповідного джерела законодавчого регулювання відносин,

\* Рекомендовано до друку кафедрою господарського права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

що виникають у процесі функціонування інвестиційного ринку, нормативно-правовий акт, адекватний за своїми змістовними та техніко-юридичними властивостями названому об'єкту регулювання, такий що відтворює системний характер правового впливу.

Конституційно-правове закріплення функціонального обов'язку Уряду України проводити інвестиційну політику, як самостійний напрям економічної політики, що отримало подальший розвиток у ст. 10 Господарського кодексу України, логічно передбачає існування спеціального правового механізму формування та реалізації такої політики, включаючи відповідних суб'єктів організаційно-господарських повноважень, господарсько-правові засоби, процедури, режими, тобто керуючої надбудови гармонійного функціонування інвестиційного ринку.

Таким чином, за рівнем, масштабом та системним характером цілеспрямування правового регулювання як суспільних відносин, що виникають у процесі функціонування інвестиційного ринку, так і відносин, що виникають у процесі здійснення державою інвестиційної політики щодо інвестиційного ринку, як функціонального її обов'язку, і які в комплексі утворюють єдиний, складний, специфічний тип господарсько-виробничих та господарсько-організаційних відносин — логічно передбачають лише системний формат їх законодавчої урегульованості, що можливо досягти лише шляхом кодифікації інвестиційного законодавства України.

Системне глумачення норм Конституції України та норм Господарського кодексу України дають окремі формально-юридичні підстави для кодифікації саме інвестиційного законодавства України.

Так, ст. 92 Конституції України в переліку об'єктів виключного правового регулювання законами України називає засади створення і функціонування інвестиційного ринку України.

Варто звернути увагу, що законодавець наголошує, по-перше, на етапі створення засад інвестиційного ринку, що передбачає ґрунтовні законотворчі зусилля із забезпечення самого процесу створення такого ринку, що має опосередковувати і масштабні організаційні зусилля держави, та закріплення в нормах права основних його складових та принципів взаємодії між ними. Фактич-

но йдеться про статистику, фіксацію самої архітектури цих складних, але відносно цілісних, узятих у комплексі суспільних відносин. По-друге, названа конституційно-правова норма, в той самий час, фіксує спрямованість правового регулювання також і на функціонуванні інвестиційного ринку, тобто на його динаміці, законодавче забезпечення якої є значно більш складним завданням законотворчої діяльності, застосування законодавчої техніки.

По-друге, вказана конституційно-правова норма, що має своїм прямим завданням визначити окремий і конкретний об'єкт законодавчого регулювання, прямо вказує, що таким об'єктом є саме **інвестиційний ринок**. На цьому положенні слід зупинитися більш детально і ще раз наголосити, що таким об'єктом у ст. 92 Конституції України визначено не інвестиційні відносини як такі, не інвестиційна діяльність, а саме інвестиційний ринок, автоматично передбачаючи, таким чином, системний цілеспрямований, цілісний, ієрархічно структурно розбудований комплекс суспільних відносин, функціонування якого визначається, в першу чергу, внутрішніми системоутворюючими зв'язками, але в той самий час, який є залежним від функціонування суспільних систем ієрархічно більш високого порядку.

Так, на думку В. І. Кухаря, інвестиційний ринок як об'єкт державної інвестиційної політики є системою суспільно-економічних відносин, спрямованих на забезпечення процесу відтворення конкурентоспроможного виробництва товарів та послуг через механізм задоволення інвестиційного попиту за рахунок інвестиційної пропозиції відповідних інвестиційних товарів, що сформувався в процесі акумуляції інвестиційного потенціалу [1]. Таким чином, спрямування законодавчих зусиль на визначення засад створення інвестиційного ринку і тим більше засад його активного функціонування передбачає як методологічну вимогу необхідність урахування саме системного характеру цих суспільних відносин.

Слід акцентувати увагу на тому, що не можна ототожнювати склад суспільних відносин, що виступають об'єктом того чи іншого напрямку державної політики, включаючи навіть і її правовий компонент — правову та законодавчу політику держави, що досить слушно розподіляє

В. І. Кухар, та склад суспільних відносин, що виступають об'єктом законодавчого регулювання [2]. У першому випадку об'єктом впливу державної політики є система економічних відносин (у нашому прикладі), а метою державного впливу в процесі реалізації державної політики є визначені показники-параметри функціонування такої системи суспільних відносин. Таким чином, право, законодавчі акти виступають одним з інструментів, поряд з організаційними, ідеологічними заходами, спрямованими на досягнення утилітарного економічного результату — якнайшвидшого і якісного подолання інвестиційного голоду суб'єктів господарювання національної економіки в процесі розширеного відтворення конкурентоспроможного виробництва.

Таким чином, об'єктом державної політики може і має бути цілісне системне утворення, але об'єктами впливу в процесі реалізації державної політики реально можуть бути і лише окремі фрагменти такої системи, що потребують саме правових засобів для досягнення мети їх активізації або пригнічення. Такий підхід цілком узгоджується з поняттям мультиплікатора в економічній науці, коли якісні зміни в одному з елементів системи викликають відповідні зміни в цілій низці інших системно пов'язаних елементів, реалізуючи ефект синергетичного характеру.

У той самий час, соціальна, а в нашому випадку економічна система, що є об'єктом правового, законодавчого регулювання, потребує принципово інших підходів. По-перше, сутність правової урегульованості такого комплексного об'єкта полягає в трансформації визначеної категорії суспільних відносин у категорію правовідносин. Виходячи із аксіоми, що об'єктами правового регулювання є суспільні відносини високої соціальної значущості, а в нашому випадку таким об'єктом є система відносин, що охоплює, зокрема, функціонування інвестиційного ринку як найважливішої складової усієї економічної системи, об'єктом законодавчого регулювання мають стати виключно усі елементи такої системи, адже логіка саме системної розбудови суспільних відносин полягає в тому, що виключення з системи хоча б одного з елементів тягне за собою розлад системоутворюючих зв'язків і, відповідно, усієї системи як такої. Таким чином, систем-

ний об'єкт правового регулювання, яким є інвестиційний ринок, вимагає охоплення правовими засобами усіх елементів такої системи, а також і усіх системоутворюючих зв'язків — типів відносин, що мають відповідно отримати кваліфікацію правовідносин. Саме тому права урегульованість комплексних системних суспільних відносин, якими є ринок, як функціонуюча модель економічних відносин, вимагає відтворення правовими засобами цієї систематики, яка і стає визначальною властивістю відповідного джерела, джерел законодавчого регулювання.

Відтак пряма вказівка в тексті ст. 92 Конституції України на такий об'єкт законодавчого регулювання, як інвестиційний ринок, тим більше узятий в статистиці та динаміці його існування та функціонування, має передбачати тільки кодифіковане джерело законодавчого регулювання, в межах якого і можливо відтворити названу системність об'єкта регулювання. Звичайно, що сама проблема трансформації економічних складових ринку на мову юридичних засобів є надзвичайно важкою проблемою, що не отримала в юридичній науці достатнього методологічного та методичного забезпечення. Так, правовій трансформації підлягають ключові елементи інвестиційного ринку, такі як інвестиційна пропозиція, інвестиційний попит, інвестиційні товари, інвестиції, інвестиційна інфраструктура, інвестиційний потенціал тощо.

Названі елементи мають складну суспільно-економічну природу, але повинні бути трансформовані за допомогою основних правових засобів регулювання через встановлення відповідного суб'єктного складу, їх правосуб'єктності та організаційно-правових форм, складу об'єктів правового регулювання та режиму їх обігу, системи юридичних фактів виникнення, зміни або припинення інвестиційних правовідносин, системи господарсько-правових засобів державного регулювання інвестиційних відносин та організаційно-господарських повноважень компетентних органів державної влади тощо. Окремі підходи до цієї проблеми містяться в роботах Д. В. Задихайло [3; 4], В. І. Кухаря [5] та Ю. Є. Атаманової [6; 7]. Щодо останньої, то на її позиції хотілося б зупинитись більш детально.

Ю. Є. Атамановою запропоновано з метою забезпечення системного підходу

за методологічну основу правового регулювання відносин, зокрема, в інноваційній сфері, використати структуру національної інноваційної системи. Нею ж уточнено, що основними видами відносин, що складаються при функціонуванні такої системи, є: 1) відносини, що виникають при реалізації інноваційного циклу; 2) відносини, що виникають при взаємодії з інноваційною інфраструктурою; 3) відносини, які складаються на інноваційному ринку [8].

Таким чином, об'єктом правового регулювання, зокрема сфери інноваційних відносин, визначено не сам інноваційний ринок або ринок інноваційних продуктів, а національна інноваційна система, яка включає відносини інноваційного ринку лише як одну зі своїх складових. Слід зазначити, що методологічно ми не поділяємо такий підхід, однак це не виключає його доцільності щодо саме інноваційної сфери. Звичайно, що саме ринкова організація економічних відносин є виправданою історично. При цьому необхідно робити безліч застережень щодо необхідності потужного коригуючого впливу держави, але державно-правовий механізм такого впливу все ж таки, на нашу думку, стає лише дуже важливою, але складовою ринкової організації економічної системи. Навіть коли йдеться про відносини в сфері державного сектору економіки, вони і в цьому випадку зберігають свою товарно-грошову природу, більшість державних підприємств є суб'єктами комерційного господарювання і поглинаються систематикою функціонування ринкових відносин, що відповідає природі та характеру національної економічної системи як такої. Разом із тим, щодо саме інноваційної сфери слід зазначити, що в результаті цілої низки причин, неспроможності ринку в цій сфері, набувають такого якісного складу, що без прямої участі держави не тільки інноваційний ринок, а й будь-які послідовні та тривалі інноваційні відносини існувати не можуть.

Образно кажучи, між інноваційною пропозицією та інноваційним попитом у сучасних умовах настільки недостатньо напруження, що струм економічного інтересу до нововведень інновацій не може подолати численних опорів на усіх ділянках інноваційного ланцюга, інноваційного циклу. Саме тому нерозвиненість саме ринкової фактури інновацій-

ної сфери, необхідність «компенсації» державою слабкої напруги в ланцюгу власними зусиллями, щодо стимулювання інноваційної активності, відтворення інституційних чинників — передумов такої діяльності, зокрема ланки фундаментальної та прикладної науки, створення інноваційної інфраструктури у власному ініціативному порядку кінцецькінцем, і спонукає до необхідності замінити природну систематику інноваційного ринку штучною систематикою національної інноваційної системи, що є прагматичним і виправданим кроком.

Так, аналіз ст. 92 Конституції України, а саме пряма вказівка на інвестиційний ринок як об'єкт законотворчої діяльності держави, посилена уточненням статичного і динамічного аспектів його існування, на нашу думку, має тлумачитись як постановка питання про кодифікацію законодавства в цій сфері, адже тільки кодекс може передати системний і динамічний характер функціонування вказаної сфери суспільно-економічних відносин.

До аналогічного висновку спонукає також і зміст ст. 116 Конституції України, якою визначається обов'язок Кабінету Міністрів України забезпечити проведення інвестиційної політики держави.

Слід зазначити, що відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики є одним із ключових повноважень Верховної Ради України, разом із повноваженням щодо затвердження загальнодержавних програм, зокрема економічного розвитку, що закріплено у п. 6 ст. 85, і якими, власне, закріплюються цілі, завдання та засоби реалізації такої політики. Таким чином, Конституція України і формально, і фактично віддає належне державній політиці як українському суспільному явищу. Ця позиція підтверджується також і тим, що ст. 116 Конституції України, в якій визначено повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, саме в п. 1 зафіксовано повноваження здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. В п. 3 ст. 116 Конституції України здійснено розподіл внутрішньої політики держави за окремими напрямками: фінансова, цінова, інвестиційна, податкова, політика в сферах праці та зайнятості

населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Фактично на рівні напрямів державної політики, але як повноваження організації і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності та митної справи визначені в п. 8 ст. 116 Конституції України [9].

Перелік чинних кодексів України дозволяє встановити певну відповідність таких напрямів політики конкретній предметній кодифікації законодавства. Якщо ж узяти до уваги відповідні закони України, які не названі кодексами, але є кодифікаціями за змістовними ознаками, то названа відповідність стає фактично закономірною. Дійсно фінансовій політиці держави кореспондує Бюджетний кодекс України, політиці в сфері праці та зайнятості — Кодекс законів про працю України, екологічної безпеки і природокористування — Земельний, Водний, Лісовий кодекси України, Кодекс України про надра тощо; митній справі кореспондує чинний Митний кодекс України. Разом із тим, охорона природи як напрям державної політики забезпечується ключовим кодифікованим Законом «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. Суспільні відносини в сфері соціального захисту регулюються по суті двома основними законами, що є кодифікаціями законодавства в межах визначеного кола відносин — Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР та Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-ІV. Прийняття останнього Закону означає, по суті, «створення нової сучасної пенсійної системи».

Безперечно, що відповідним джерелом законодавства для суспільних відносин, взятих у такій предметній системності, може бути тільки кодифікація, незалежно від того, чи отримала вона назву кодексу, чи ні. Зовнішньоекономічна діяльність забезпечується чинним Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність», який хоча і був прийнятий у квітні 1991 р. ще як закон УРСР, але за змістом врегульованих господарських відносин є систематизованим нормативно-правовим актом, що системно врегулює засади організаційно-господар-

ських відносин, засади господарсько-виробничих відносин та певною мірою навіть окремі аспекти внутрішньогосподарських відносин у зовнішньоекономічній сфері.

Щодо податкової політики держави слід зазначити, що питання кодифікації податкового законодавства вже більше десяти років як визначається одним з найактуальніших завдань державної правової політики. Існує велика кількість варіантів проекту Податкового кодексу України, але проблеми його змістовного наповнення та відносини між політичними фракціями в Парламенті не дають необхідної підтримки будь-якому з таких проектів. Аналогічні паралелі можна проводити між такими ключовими повноваженнями КМУ, які надані п. 7 ст. 118 Конституції України, як боротьба зі злочинністю та Кримінальним та Кримінально-процесуальними кодексами; забезпечення національної безпеки і Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-ІV.

Таким чином, співвідношення напрямів державної політики, названих у ст. 116 Конституції України, та окремих видів чинних кодифікацій законодавства України дозволяє констатувати логічну послідовність у співвідношенні категорій «напрямок державної політики» — «кодифікація законодавства України» у відповідній сфері суспільних відносин. А відтак необхідно зазначити, що легітиміацію інвестиційної політики держави в тексті Конституції України, зокрема в п. 3 ст. 116, слід визнати конституційно-правовою підставою для кодифікації інвестиційного законодавства України.

*Таким чином, визначення в нормах Конституції України інвестиційної сфери як інвестиційного ринку, тобто системно розбудованої сукупності суспільно-економічних відносин окремого типу, визначення конституційно-правовими нормами, що питання створення інститутів такого ринку та питання його функціонування мають забезпечуватися правовим регулюванням виключно на рівні законів України, а також визначення нормами чинної Конституції України одного з напрямів державної політики, а саме — інвестиційної політики, дає підстави стверджувати, що розробка та прийняття Інвестиційного кодексу України має достатні і необхід-*

ні конституційно-правові підстави, має бути логічним кроком подальшого розвитку законодавства України, базовим джерелом якого є її Конституція.

#### ПРИМІТКИ

1. Кухар В. І. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. І. Кухар. — Х., 2008. — С. 4.
2. Там само. — С. 5.
3. Задихайло Д. В. Стратегія держави в системі законодавчого регулювання економічних відносин / Д. В. Задихайло // Вісник АПрН України. — 2006. — № 1(44). — С. 129—138.
4. Задихайло Д. В. Правовий господарський порядок в Україні: десятирічний досвід конституційно-правового забезпечення / Д. В. Задихайло // Вісник АПрН України. — 2006. — № 3(46). — С. 143—153.
5. Кухар В. І. Зазнач. праця.
6. Атаманова Ю. Є. Основні проблеми системного господарсько-правового регулювання відносин в інноваційній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.04 / Ю. Є. Атаманова ; Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого. — Х., 2009. — С. 6.
7. Атаманова Ю. Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави : монографія / Ю. Є. Атаманова. — Х. : ФІНН, 2008. — С. 71.
8. Атаманова Ю. Є. Основні проблеми системного господарсько-правового регулювання відносин в інноваційній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.04 / Ю. Є. Атаманова ; Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого. — Х., 2009. — С. 6.
9. Конституція України : наук.-практ. ком. / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін [та ін.] ; ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошовий [та ін.]. — Х. : Право ; К. : Ін Юре, 2003. — С. 238.

**Кудрявцева Виктория. Конституционно-правовые условия кодификации инвестиционного законодательства.**

*В статье приведены аргументы конституционно-правовых основ кодификации, в частности инвестиционного законодательства, включая такие объекты конституционного регулирования, как: инвестиционный рынок, инвестиционная политика государства, специальные экономические зоны и т. п. Автор указывает на необходимость начать кодификационные работы в сфере хозяйственного законодательства на уровне «второго яруса» по отношению к Хозяйственному кодексу Украины, что, в свою очередь, определяет подотраслевой уровень хозяйственно-правового регулирования.*

**Ключевые слова:** кодификация, инвестирование, инвестиционное законодательство, конституционно-правовое регулирование, хозяйственно-правовое регулирование, инвестиционная политика государства, инвестиционный рынок.

**Kudriavtseva Viktoriia. Constitutional and legal factors of codification of investment legislation.**

*The article gives arguments as for constitutional and legal principles of codification and, specifically, investment legislation, taking into account such objects of constitutional regulation as: investment market, investment policy of a state, special economic zones etc. The author expresses his point of view as for the necessity of starting the codification work in the sphere of commercial legislation on the level of «the second circle» in relation to the Commercial code of Ukraine, and represents undefined level of commercial and legal regulation.*

**Key words:** codification, investment, investment legislation, constitutional and legal regulation, commercial and legal regulation, investment policy of a state, investment market.