

В. І. Кухар, здобувач кафедри господарського права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Правове забезпечення формування та реалізації державних програм інвестиційного розвитку

Проблема чіткого визначення цілей та змісту інвестиційної політики держави, задіяння адекватних господарсько-правових засобів її реалізації та реальне досягнення очікуваних кількісних та якісних показників економічного розвитку традиційно є однією з найважливіших складових державної економічної політики. Затверджена Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 2005 року Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» підтвердила надзвичайну актуальність впливу держави на інвестиційні процеси як одного з головних чинників стимулювання економічного розвитку країни. Розділи Програми «Промислово-інвестиційна політика», «Фінансові ринки», «Фондовий ринок», «Регіональна політика» безпосередньо присвячені цілям і змісту інвестиційної політики держави та шляхів її впровадження в систему економічних відносин.

На жаль, питання забезпечення національної економічної безпеки України як важливий критерій оцінки функціонування тих чи інших державно-правових механізмів, зокрема в економічній сфері, дуже рідко враховується в наукових дослідженнях, присвячених господарсько-правовій тематиці. Але слід

наголосити, що актуалізація проблеми ефективності державної інвестиційної політики та господарсько-правового механізму її реалізації згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України» є питанням, що безпосередньо стосується національної безпеки, є постійним і самостійним публічним інтересом, що першочергово має враховуватись в процесі наукових досліджень, законотворчої та правозастосовчої діяльності. Адже згідно із ст. 7 названого Закону зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, а також критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості визнані такими, що становлять загрозу національним інтересам і національній безпеці. В той же час відповідно до змісту ст. 8 цього ж Закону одним з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки визначено прискорення прогресивних структурних та інституціональних змін в економіці, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення ефективності інвестиційних процесів, стимулювання випереджувального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв.

Необхідно визнати, що державна економічна (інвестиційна) політика в умовах функціонування економіки на ринкових засадах та відповідні механізми і засоби її реалізації стають головною формою взаємин між державою та суб'єктами господарювання, головною формою реалізації державою своїх економічних функцій. В цьому сенсі є цілком логічною теза названої Програми Уряду про те, що «трансформацію системи органів влади буде здійснено шляхом переходу від безпосереднього галузевого та функціонального управління до вироблення і реалізації державної політики у відповідних сферах». Зважаючи на це, різко зростає соціальне значення правового забезпечення формування, об'єктивації та реалізації державної економічної політики. Тому питання системної законодавчої врегульованості механізму впливу держави на економічні процеси надзвичайно актуалізовано сучасним етапом соціально-економічного розвитку і повинно стати першочерговим завданням господарсько-правової науки. Слід зазначити, що проблематика правового регулювання інвестиційних відносин є предметом постійної уваги господарсько-правової та цивільно-правової науки. Важливий внесок

у цій сфері зробили О. М. Вінник, В. М. Коссака, О. Р. Кібенко, Л. В. Крупа (Таран), Д. Е. Федорчук, Г. В. Виноградова, В. Ю. Полатай, Р. Б. Шишка, Ю. Є. Атаманова, В. В. Поєдинок, В. В. Кудрявцева та багато інших.

Однак слід визнати, що проблематика правового забезпечення формування, об'єктивації та реалізації державою власної інвестиційної політики, правові засоби та механізми її впровадження не є достатньо дослідженою в юридичній науці і безперечно потребує уваги. З'ясування названих аспектів і є метою цієї статті.

Дійсно, з прийняттям Конституції України отримали конституційно-правове закріплення категорія «інвестиційна політика», забезпечення якої згідно із п.3 ст. 116 Конституції України покладено на Кабінет Міністрів України, та категорія «інвестиційний ринок», засади створення і функціонування якого згідно із ст. 92 Конституції України встановлюються виключно законами України. Таким чином, слід 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 та форми функціонування інвестиційного ринку.

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

По-перше, в 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.

В цьому сенсі можна зробити припущення щодо існування в даному сегменті кодифікації господарського законодавства дуже високого потенціалу подальшої законотворчої активності. Адже «чітке визначення повноважень і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування» визнано Програмою Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» одним

з основних завдань правової політики держави. Слід погодитись з думкою В. К. Мамутова, що з прийняттям Господарського кодексу ні сама кодифікація, ні процес удосконалення законодавства не завершується. Це важливий етап, але лише етап. Законотворчість — процес безперервний¹.

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

По-третє, в ст. 10 ГК України зафіксовані дефінітивні норми, що закріплюють перелік окремих напрямів державної економічної політики, що має велике правове значення, а також їх змістовні характеристики. Так згідно із змістом ст. 10 ГК України 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 удосконалення. Адже в ній йдеться про залучення і концентрацію коштів, залишаючи водночас поза увагою права на об'єкти інтелектуальної власності, права на видобування корисних копалин та інші види цінностей, що можуть

¹ Див.: Мамутов В. К. Развитие хозяйственного законодательства и хозяйственно-правовой мысли в суверенной Украине: Науч. доклад / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. — Донецк, 2004. — С. 13.

інвестуватися. Слід зазначити також, що наведена дефініція дещо громіздка і є скоріше доктринальним визначенням, ніж визначенням 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 та ефективного використання інвестиційного потенціалу в процесі діяльності суб'єктів господарювання та функціонування національної економіки в цілому.

По-четверте, у ст. 12 наведено кодифікацію основних засобів державного регулювання господарської діяльності, що застосовує держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм.

Таким чином, Господарський кодекс України в главі 2 зафіксував головні риси правового механізму участі держави в сфері господарювання. Але слід 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.

У пункті 1 ст. 9 ГК України 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 і зокрема інвестиційної політики є функціональним обов'язком держави. Саме в такому контексті засобами законодавчої техніки повинна бути сформульована відповідна норма ст. 9 ГК України.

У пункті 4 ст. 9 ГК України зафіксовано, що правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення її засад у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного розвитку тощо. Враховуючи вказане положення ГК України, виникає кілька запитань щодо правової природи юридичних актів, названих прогнозами і програмами. Необхідно визначити, дати характеристику 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 актами¹.

Автори науково-практичного коментаря Господарського кодексу України слушно вважають, що завдяки правовому закріпленню економічна політика набуває формальної визначеності, необхідної для її чіткого та послідовного здійснення. Формалізація політичних цілей і завдань, засобів і способів їх реалізації, надання їх змісту нормативного характеру здійснюється шляхом прийняття правових актів².

Аналізуючи зміст цілої низки програмних документів і зокрема Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002-2010 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року, можна констатувати складний, змішаний їх характер. Вони об'єднують в собі як норми загальної дії, що адресовані невизначено широкому колу користувачів — органів публічної влади різних рівнів, хоча і досить специфічний за природою, так і приписи, що мають більш індивідуальний характер, які адресовані конкретним органам держави, на які покладється зокрема контроль за виконанням таких програм та обов'язок інформувати Кабінет Міністрів України про хід їх виконання, тощо.

Законодавчою базою щодо розроблення, затвердження та виконання такого роду юридичних актів є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», прийнятий 23 березня 2000 року, та Закон України «Про державні цільові програми», прийнятий 18 березня 2004 року. Зазначимо одразу, що останній регулює комплекс заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави і здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України.

Тому державні цільові програми хоча і виступають впливовим чинником регулювання економічних ринкових відносин, але мають допоміжне, в тому числі і зважаючи на держбюджетні

¹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 2004. — С. 592.

² Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Кол. авт.: Г. Л. Зnamenський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін. / За заг. ред. В. К. Мамутова. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 26.

можливості, значення в умовах економіки, де підприємницька активність є головним фактором зростання. Відтак, головної уваги потребує законодавче врегулювання прогнозних і програмних документів економічного розвитку держави як таких, що мають комплексний системний характер впливу на економічні відносини, що зрештою через зміни у правовому та інституціональному середовищі мотивують прийняття підприємцями тих чи інших самостійних рішень щодо підприємницької діяльності, її позитивної активізації. Адже згідно із ст. 1 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» програма економічного розвитку — документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки.

Згідно із ст. 4 цього Закону система програмних документів економічного розвитку складається з:

- Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
- Програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період;
- Програм розвитку окремих галузей економіки.

Одразу слід звернути увагу на неузгодженість норм цього Закону з нормами ст. 10 ГК України. Адже в наведеній системі програмних документів немає місця для реалізації через відповідні програми інвестиційної, промислової (в міжгалузевому ракурсі), зовнішньоекономічної та інших напрямів економічної політики держави. Вважаємо це серйозним недоліком даного Закону.

Слід також зауважити, що, хоча в ст. 4 Закону передбачено, що у разі необхідності прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися і на більш тривалий період, фактично законом передбачені програ-

ми короткострокового періоду, що є неприпустимим. Адже держава не може планувати свою діяльність тільки на рік вперед, особливо в такій сфері, як інвестиційний ринок¹.

Важливою складовою законодавчого регулювання таких програмних документів є регламентація їх змістовної частини. Так, згідно із ст. 8 Закону, що коментується, у державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік повинні бути відображенні: аналіз соціально-економічного розвитку за минулий і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери; вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни; цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році; система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців та інше. Виникає запитання: якщо діяльність держави здійснюється у правових формах, то цілком логічно, що реалізація державної програми має включати в себе найважливішу складову правової політики — зміст і напрями щодо здійснення впливу на економічну і соціальну сферу. Заслуговує схвалення намагання законодавця формалізувати змістовні аспекти при формуванні державних програм, але неприпустимо при цьому залишити поза увагою суто правовий блок. Цей блок повинен у свою чергу складатися із заходів, що спрямовані на удосконалення правового регулювання, наприклад, інвестиційних відносин, заходів, що спрямовані на створення необхідної інфраструктури інвестиційного ринку та окремих її елементів, наприклад, інвестиційних посередників, удосконалення функціонування органів держави, удосконалення засобів безпосередньо державного регулювання інвестиційних відносин тощо. Звичайно, такі програми повинні включати в себе і певний графік впровадження законодавчих новел, а також бюджетні асигнування на їх розробку.

Дуже важливим аспектом є питання скоординованості, узгодженості, функціонування державних програм та поточного законодавства України. Проблема ця фактично не вивчена в господарсько-правовій науці, але час вимагає докласти зусил-

¹ *Задихайло Д. В.* Інвестиційне право України: Сборник нормативно-правових актів с коментаріями. — Х.: Еспада, 2002. — С. 4.

ля саме в цьому напрямі. Слід зазначити також, що зміст програм за своїм понятійним апаратом, за юридичним конструкціями, що використовуються, повинен бути сумісним з поточним законодавством відповідної сфери, чим має бути забезпечена їх взаємодія.

У певному розумінні вказані програми адресовані самому законодавцю як сформульовані пріоритети і напрями законотворчої діяльності. Тому норми цих програмних документів слід вважати такими, що функціонально вказують 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 слід визнати коректування правозастосовчої практики органів публічної влади, що справляє певний вплив на режим функціонування відповідних правовідносин, законодавче регулювання яких залишається без змін.

Зміст

С. Г. Серьогіна	
Форма правління і політичний режим: взаємозв'язок і взаємодія	3
І. В. Процюк	
Поділ влади — фундаментальний принцип демократичної правової державності	14
В. П. Колісник	
Подвійний вотум у процедурі ухвалення конституційного закону	25
Л. М. Герасіна, М. І. Панов	
Глобалізація як виклик сучасності: політологічний і правовий аспект	36
Г. В. Чапала	
Публічна влада у громадянському суспільстві: підхід до проблеми	50
Н. П. Осипова	
Соціальна ефективність права: онтологічні проблеми	63
Ю. В. Каченко	
Роль конституційно-правової відповідальності в управлінні державно-правовими конфліктами	74
І. В. Яковюк	
Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення	82
П. М. Любченко	
Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: аналіз змін до Конституції України	89
О. О. Первомайський	
Види територіальних громад як учасників цивільних та публічних правовідносин	99
В. М. Ігнатенко, С. Є. Сиротенко	
До питання про правовий режим окремої та спільної власності територіальних громад	105
О. А. Лукашев	
Система фінансового права як критерій розмежування видів відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин	113
С. О. Погрібний	
Свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена	