

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО І МІЖНАРОДНОГО ПРИВАТНОГО ПРАВА

В. Кухар, голова Харківського
апеляційного господарського суду

Правові форми реалізації державної інвестиційної політики

Розвиток вітчизняного законодавства Україні у сфері регулювання інвестиційних відносин має певну історію та порівняно значний формалізований результат у вигляді низки нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України, Президентом України та іншими органами державної влади. Загальні показники економічного розвитку України та приріст прямих іноземних інвестицій в економіку нашої держави, що у 2003 р. склали 1 185,7 млн дол. США, теж, на перший погляд, надають підстави для позитивної оцінки функціонування інвестиційної складової механізму економіки України. Проте ґрунтовніший аналіз цих та інших показників, статистичних даних тощо призводить до інших, принципово протилежних висновків у оцінці ефективності дії вітчизняного інвестиційного законодавства, передумов зростання ВВП та обсягу залучених інвестицій; висновків, згідно з якими негативна оцінка зазначених явищ є більш об'єктивною і виваженою.

Так, незважаючи на більш ніж десятилітню еволюцію нормативно-правових актів у сфері регулювання інвестиційних відносин та набрання чинності Господарським кодексом України (ГК), слід констатувати відсутність нормативно-правового акта, який би відповідно до реалій сьогодення комплексно та всебічно регламентував інвестиційні відносини. В свою чергу, зростання ВВП та обсяг існуючих іноземних інвестицій втрачають свою первинну вагу з огляду на ті обставини, що це значною мірою пов'язане з вдалою кон'юнктурою на світовому ринку чорних металів, виробів з них та деяких інших товарів, а за існуючими експертними оцінками Україна потребує щорічно близько

4 млрд дол. США прямих іноземних інвестицій, тобто в декілька разів більше існуючих показників. На підставі наведеного вище досягнуті здобутки у розвитку інвестиційного законодавства, головні економічні показники розвитку інвестиційної складової вітчизняної економіки не можуть бути визнані достатніми і такими, що задовольняють потреби українського суспільства.

У той же час слід зазначити, що очевидна динаміка розвитку вітчизняного законодавства у галузі інвестиційних відносин демонструє бажання законодавця та інших державних інституцій аналізувати нагромаджений досвід та шукати інші шляхи досягнення поставлених цілей — максимального зростання економіки країни та її структурної перебудови відповідно до існуючих і реально можливих конкурентних переваг в масштабі світової господарської системи. Дванадцять років застосування органами державної влади методу спроб та помилок у сфері реалізації інвестиційної політики є достатнім строком для розуміння того, що немає нічого практичнішого за добру теорію. Тобто, настав час визнання необхідним розроблення спочатку на теоретичному рівні концептуальних засад державної інвестиційної політики та шляхів їх реалізації і появи лише після цього можливостей щодо практичного втілення цих концептуальних положень у різноманітних правових механізмах. Без визнання потреби саме такої послідовності дій виникає ризик подальшого екстенсивного шляху розвитку вітчизняної інвестиційної теоретичної та практичної юриспруденції.

Слід визнати, що дослідження правового регулювання інвестиційних відносин є предметом наукових пошуків широкого кола фахівців. Серед них, зокрема, відзначимо, В. Коссака, О. Кібенко, А. Омельченко, О. Сімсон, В. Полатая. Однак проблема визначення концептуальних засад та правових передумов державної інвестиційної політики не одержала достатньої уваги науковців. Саме тому питання про необхідність розроблення засадних підходів та визначення правових передумов формування державної політики у галузі правового регулювання інвестиційних відносин є вкрай актуальним завданням для господарсько-правової науки. Відпрацювання підходів до цієї господарсько-правової проблеми і є метою цієї статті.

Зважаючи на той факт, що чинний дотепер Закон України «Про інвестиційну діяльність» потребує певного редагування своїх положень, значної ваги мало набути прийняття Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002 — 2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1801 (далі — Про-

грама)¹ та ГК². Проте набуття чинності цими нормативно-правовими актами не мало бажаного ефекту у сфері регулювання інвестиційних відносин.

Більш того, аналіз Програми дозволяє стверджувати, що функціонально цей документ взагалі не може вважатися програмним, оскільки він не містить систематизованого викладу змісту правової політики держави у сфері інвестиційних відносин, що мала б своєю метою результативний стимулюючий вплив на розвиток економіки України.

Основні принципи зауваження щодо змісту Програми полягають у такому:

1. Відсутня модель державної інвестиційної політики, що передбачає ієрархію як цілей, так і засобів її реалізації.

2. Відсутній чіткий розподіл цілей на головні та підпорядковані, постійні та етапні.

3. Методологічно не відпрацьовані диференціація та співвідношення цілей і засобів між поняттями «державна економічна політика» як базова категорія та «державна інвестиційна політика» як її специфічна складова. Зрозуміло, що ці категорії є системно пов'язаними, а тому мають дуже тісні зв'язки взаємозалежності та взаємовпливу. Однак ігнорування того факту, що це все-таки різні поняття, призвело до закріплення у Програмі положень, які виходять за межі безпосереднього стимулювання та сприяння інвестиційним процесам. Йдеться, наприклад, про такі завдання, як «завершити адміністративну реформу, забезпечити публічність та прозорість у прийнятті рішень органами влади і в результаті подолати бюрократизм та прояви корупції».

4. Не надано характеристику інвестиційним відносинам як складному структурованому явищу, що має специфіку свого втілення в окремих сферах та галузях економіки, внутрішні етапи реалізації, які розподіляються за складом правовідносин на достатньо велику кількість різновидів залежно від предмета, об'єкта інвестиційних відносин, суб'єктного складу тощо. В цьому контексті програма містить лише окремі елементи диференціації, пов'язані зі специфікою певних галузей економіки (транспорт, зв'язок), територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності та деякі інші.

5. Відсутній чіткий організаційний та правовий механізм реалізації передбачених заходів. Стосовно правового механізму це мають бути конкретні пропозиції щодо підготовки та внесення відповідних змін

¹ Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 564.

² Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.

та доповнень до існуючих нормативно-правових актів, підготовка і прийняття необхідних нових або систематизаційні (кодифікаційні) роботи у галузі інвестиційного законодавства. Навпаки, Програмою передбачено розширення міжнародно-правової договірної бази та внесення змін до законодавства, що має лише побічний зв'язок з інвестиційною діяльністю.

6. Нарешті, Програма не містить аналізу стану та тенденцій світових інвестиційних процесів, прогнозу їх розвитку на майбутнє, політики основних міжнародних фінансових інститутів. Це, безсумнівно, також не сприяє визначенню реалістичних цілей державної інвестиційної політики на підставі зарубіжного досвіду та глобальних макроекономічних прогнозів¹.

Існують певні зауваження і до чинного ГК, який мав потенційну можливість стати головним джерелом визначення засад державної інвестиційної політики. Проте ГК містить лише дві системно не об'єднанні між собою глави, норми яких регламентують інвестиційні відносини. Маються на увазі глава 34 «Правове регулювання інноваційної діяльності» та глава 38 «Іноземні інвестиції». Аналіз об'єкта правового регулювання цих глав дозволяє констатувати, що правовому регулюванню піддаються лише два, хоча, безперечно, і вельми актуальні кола інвестиційних відносин. Внаслідок цього є підстави для висновку про недостатній і фрагментарний рівень регулювання цих відносин кодифікованим актом.

Разом з тим надбанням ГК є визначення форм реалізації державою економічної політики, її основних напрямків та основних засобів державного регулювання господарської діяльності. Так, зокрема, визначення у ст. 10 ГК основних напрямків економічної політики держави має надзвичайно важливе значення, адже кожний з цих напрямків повинен стати центром системи, що утворює певну конфігурацію взаємопов'язаних засобів державного регулювання, які спрямовані на ефективне виконання тієї чи іншої функції держави у галузі ринкових економічних відносин.

Відповідно до тієї ж ст. 10 ГК інвестиційна політика визначена як політика, що 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 і відповідального ви-

¹ Див.: Курс переходної економіки / Под ред. акад. Абалкіна Л. И. – М., 1997. – С. 570.

користання цих коштів та здійснення контролю за ним. У той же час слід зазначити, що напрямки економічної політики держави, такі як, наприклад, структурно-галузева, амортизаційна, податкова, грошово-кредитна тощо, безпосередньо взаємопов'язані з інвестиційною політикою і, до того ж, вони зумовлюють одна одну. Більш того, перелічені напрямки економічної політики можуть бути подані як складна система, що має внутрішню структуру з проявами ієрархії її елементів, в якій виникають власні особливості функціонування.

Складність існуючих взаємозв'язків між поняттям державної інвестиційної політики та категоріями, які вона деталізує або через які сама тлумачиться, не дозволяє нам погодитися з тим ланцюгом кореспондуючих категорій, що визначені в ГК, а саме «економічна політика» — «інвестиційна політика» — «засоби державного регулювання господарської діяльності». Вважаємо, що подібний тричленний структурно визначений зв'язок є недостатнім і не дозволяє будувати чітку цілеспрямовану регулятивну діяльність держави в цій галузі, в тому числі у сфері нормотворчої діяльності.

Як перше наближення до проблеми концептуального визначення державної інвестиційної політики та передумови забезпечення розвитку інвестиційного законодавства необхідно виходити з потреби встановлення низки послідовно і системно пов'язаних категорій-феноменів: економічні функції держави — державна економічна політика — інвестиційна політика держави — модель державного регулювання інвестиційних відносин — правова ідеологія у галузі законодавчого регулювання інвестиційних відносин — законодавча політика у галузі правового регулювання інвестиційних відносин — система правових засобів регулювання (стимулювання) інвестиційних відносин — публічно-правовий та приватноправовий рівні — правові режими та правові механізми регулювання окремих типів інвестиційних відносин. Звісно, при цьому не можна стверджувати, що зазначені поняття сутнісно єдині та відрізняються між собою лише видовими відмінностями. Насправді, йдеться про системний зв'язок понять, частина з яких навіть не є юридичними, однак кожне наступне поняття цього ланцюга з необхідністю, з точки зору досліджуваної проблеми, інтерпретує попереднє, що є цілком достатнім аргументом для обґрунтування можливості існування такого категорійно-понятійного ланцюга.

Таким чином, до логіки послідовно застосовуваних елементів державного регулювання інвестиційних відносин згідно з ГК слід додати низку додаткових і необхідних елементів, що заповнюють існуючі в законодавчому визначенні прогалини, які перешкоджають з'ясуван-

ню концептуальних засад державної інвестиційної політики та визначенню необхідних правових передумов для її подальшого втілення. Такими елементами, що підлягають включенню до тексту ГК, з нашої точки зору, є: «модель державного регулювання інвестиційних відносин», «правова ідеологія», «законодавча політика» та «правові режими і правові механізми регулювання окремих типів інвестиційних відносин».

На підтвердження висловленої позиції зазначимо, що, по-перше, інвестиційна політика держави має бути сформована не тільки як перелік цілей і засобів їх досягнення, а й як певна модель, що відображає складні системно-структурні як внутрішні, так і зовнішні її зв'язки з факторами заохочення інвестиційної активності суб'єктів господарювання. Практично реалізація такої моделі базується на домінуючих у суспільстві правових доктринах — юридичних концепціях, що є продуктом правової науки і елементом правової ідеології суспільства¹. По-друге, тільки правова ідеологія у поєднанні з законодавчою політикою, що є проявом стратегії і тактики держави у нормотворчій сфері, як встановлення правового порядку законодавчими засобами², можуть слугувати специфічною формою трансформації суто управлінських завдань, сформульованих мовою економічної науки, на мову правових форм реалізації цих завдань. Серед них, звичайно, може бути передбачено застосування окремих правових засобів регулювання, таких як пільги, гарантії тощо, а можуть застосовуватись комплекси таких засобів, що утворюють окремі правові режими функціонування інвестиційних відносин. До завдань законодавчої політики можна віднести також проблему кодифікації українського інвестиційного законодавства³.

Звичайно, не всі з названих чинників механізму державного впливу на ринкові економічні відносини потребують нормативно-правового закріплення. Так, деякі з них можуть існувати в режимі управлінського «ноу-хау», що не дозволяє нехтувати ними. До цієї категорії може належати розробка моделі інвестиційного розвитку і його державного стимулювання, або, наприклад, аспекти правової ідеології, що використовувались для формування законодавчої політики, тощо.

¹ Див.: Гойман-Калинский И. В., Иванец Г. И., Червонюк В. И. Элементарные начала общей теории права. Право и закон. — М., 2003. — С. 339.

² Див.: Там само. — С. 219.

³ Див.: Кудрявцева В. В. Інвестиційне законодавство України: напрямки удосконалення // Проблеми законності. — 2004. — Вип. 65. — С. 93.

Нарешті, важливе значення має визнання того факту, що застосуванням правових засобів державного регулювання інвестиційних відносин, під якими розуміють суто публічно-правові заходи, не обмежуються можливості правового впливу на інвестиційні відносини, оскільки останні в певній частині регламентуються і джерелами приватного права. З огляду на це визначення механізму впливу останніх на динаміку інвестиційних відносин є нагальною потребою державної інвестиційної політики.

Таким чином, підсумовуючи наведене вище, слід визнати, що наявність достатньо об'ємного та розгалуженого чинного законодавства, яке стосується такого важливого сегмента економічних відносин, як інвестиційні відносини, не є наслідком чітко визначеної цілісної державної інвестиційної правової політики, якій би були підпорядковані всі ці законодавчо встановлені конструкції. Можливо, це і є однією з головних проблем, що перешкоджає подолати низьку ефективність інвестиційного законодавства. Виходячи з цього, проблематика пошуку адекватних правових форм визначення концептуальних засад державної інвестиційної політики та шляхів їх реалізації є шляхом, що не має альтернативи, якщо ми воліємо залишатися державою, яка сама визначає свою долю.

Надійшла до редколегії 10.09.04

О. Кохановська, доцент Київського національного університету

Теоретичні проблеми реалізації інформаційних прав у цивільному праві України

Проблемам реалізації прав у сучасній правовій літературі приділяється істотна увага. Не залишаються вони і поза увагою науки цивільного права. Враховуючи тенденції розвитку теорії цивільного права, практичні завдання, які постають перед суспільством і окремими його членами у сфері забезпечення прав людини, місце інформаційних відносин у цьому процесі, авторка поставила за мету проаналізувати теоретичні засади реалізації інформаційних прав у системі цивільного права.

Стаття має безпосередній зв'язок з науковими програмами державного рівня, розробкою теоретичних питань цивільно-правового