



СУБЪЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИНОСТРАННОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Галина ПУЗАНОВА,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного права и государственного управления
Международного гуманитарного университета

Summary

The questions of the legal providing of forming and realization of state economic policy and such it direction as state policy of the foreign investment are considered in the article. The subjects of determination, providing of realization, forming, participating in forming and realization of state policy of the foreign investment are indicated. It is marked that the basic subjects of forming and realization of state policy are ministries that corresponds existent practice in most foreign countries. The process of forming of state policy includes the row of the stages: determination of priorities; forming of politics, making decision, monitoring, evaluation.

Key words: state economic policy, state policy of the foreign investment, basic stages of process of forming and realization of state policy of the foreign investment, authority and function of subjects of process of it forming and realization.

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы правового обеспечения формирования и реализации государственной экономической политики и такого ее направления, как государственная политика иностранного инвестирования. Указаны субъекты определения, обеспечения реализации, формирования, участия в формировании государственной политики иностранного инвестирования. Отмечено, что основными субъектами формирования и реализации государственной политики являются министерства, что соответствует существующей практике большинства зарубежных стран. Процесс формирования государственной политики включает ряд стадий: определение приоритетов, формирование политики, принятие решений, мониторинг, оценивание.

Ключевые слова: государственная экономическая политика, государственная политика иностранного инвестирования, основные стадии процесса формирования и реализации государственной политики иностранного инвестирования, полномочия и функции субъектов процесса ее формирования и реализации.

Постановка проблемы. Согласно индексу инвестиционной привлекательности, который проводится Европейской Бизнес Ассоциацией (далее – ЕБА), в I квартале 2015 г. 85% бизнесменов не довольны состоянием инвестиционного климата в Украине, 46% руководителей компаний-членов ЕБА считают, что бизнес-климат стал еще хуже, чем в декабре 2014 г., а 47% опрошенных не видят предпосылок для улучшений его и во II квартале 2015 г. При этом, как подчеркивает ЕБА, в I квартале 2015 г. значительно пострадал финансовый сектор. Причиной бизнес называет невероятные темпы инфляции, нестабильность банковской системы, колебание валютного курса, недоступность кредитных ресурсов, валютные ограничения и непоследовательную политику Национального банка Украины. Среди

других дестабилизирующих факторов респонденты отметили налоговое давление, введение дополнительных импортных пошлин, неразрешенную ситуацию на востоке государства, а также непонятную стратегию правительства относительно проведения реформ в целом.

А. Бочи отмечает, что позиции Украины в международных рейтингах, которые часто являются важными факторами для вложения инвестиций инвесторами, также не совсем утешительны. Так, анализ «Индекса экономических свобод – 2015» засвидетельствовал, что в Украине наихудшие условия для развития экономики среди стран Европы и большинства пост-социалистических стран. При этом в 2015 г. наша страна ухудшила общий рейтинг среди 178 стран: с 155 места до 162 [1, с. 2].

Хотелось бы надеяться, что результаты проведенного административно-правового исследования и полученные теоретико-методологические результаты будут учтены при формировании концепции реформирования административно-правовых институтов, в частности публичной службы, в Украине, станут хорошей основой для дальнейшего проведения сложной и ответственной работы по приближению качества государственного управления к эффективным европейским принципам и стандартам.

Список использованной литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Поппер К. Открытое общество и его враги : в 2 т. / К. Поппер. – пер. с англ. – М., 1992–. – Т. 2. – 1992. – 446 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрична думка, 2007. – 992 с.
4. Скаун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скаун. – Х. : Консум, 2000. – 691 с.



Указанное подчеркивает необходимость активизации государственной деятельности с целью развития экономических процессов, одним из направлений которой является государственная политика иностранного инвестирования (далее – ГПИИ). ГПИИ является одним из направлений государственной экономической политики (далее – ГЭП), а также одним из направлений внешнеэкономической и инвестиционной политики государства, что подчеркивает особенности данного направления деятельности.

Актуальность темы исследования. ГПИИ определяет механизм активизации иностранного инвестирования, поэтому чрезвычайно важной является разработка научно-обоснованной, целесообразной и эффективной политики, что относится к компетенции государственных органов. К числу органов, участвующих в формировании и реализации ГЭП и такого ее направления, как ГПИИ, относится ряд государственных органов, полномочия которых регламентированы действующим законодательством. Так, согласно Конституции Украины к числу полномочий Верховной Рады Украины в экономической сфере относится определение основ внутренней и внешней политики (п. 5 ст. 85) [2]. Конституция Украины закрепляет, что Кабинет Министров Украины обеспечивает осуществление внутренней и внешней политики государства (п. 1 ст. 116), реализацию финансовой, ценовой и инвестиционной политики (п. 3 ст. 116). Однако вопросы формирования и реализации ГЭП, в том числе и ГПИИ как целенаправленной государственной деятельности, полномочия и функции субъектов осуществления этого процесса недостаточно исследованы, что определяет актуальность данной работы.

Состояние исследования. При подготовке статьи были использованы работы украинских и зарубежных авторов: В. Аверьянова, О. Андрийко, И. Ахметзянова, М. Бен-Гера, Я. Берназюка, А. Бочи, Е. Гетьмана, Т. Гуржий, С. Джеймса, Е. Додина, Д. Журавлева, С. Кивалова, М. Краснова, Ю. Кунева, И. Оксема, М. Погорелко, И. Репина, Е. Сазонова, С. Сулакшина, В. Чернадчука, В. Якунина и других.

Целью и задачей статьи является анализ действующего законодательства Украины, регулирующего вопросы формирования и реализации ГПИИ, полномочия и функции субъектов осуществления этого процесса, а также выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Изложение основного материала. Политика является многозначным понятием, однако мы будем использовать указанный термин как целенаправленную деятельность органов исполнительной власти по привлечению иностранных инвестиций с целью развития экономики Украины.

Закон Украины «Об основах внутренней и внешней политики» от 1 июля 2010 г. [3] (далее – Закон) определяет основные направления государственной политики, в том числе в экономической сфере. Статья 12 Закона закрепляет, что определение и реализация основ внутренней и внешней политики осуществляются на основе тесного взаимодействия и координации усилий Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти по данному направлению. Таким образом, в Законе указаны участники процесса формирования и реализации государственной политики. Рассмотрим более подробно их полномочия и функции.

Верховная Рада Украины как орган законодательной власти в Украине определяет основы внутренней и внешней политики путем принятия законов, вносит в случае необходимости в них изменения, законодательно регулирует отношения, направленные на развитие и совершенствование внутренней и внешней политики в соответствующих сферах.

Президент Украины как глава государства, гарант государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина путем обращения с ежегодными и внеочередными посланиями к Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины вносит предложения по определению и совершенствованию внутренней и внешней политики с учетом внутрен-

него и внешнего положения Украины, реализует право законодательной инициативы путем внесения изменений в Закон, применяет право вето в отношении принятых Верховной Радой Украины законов по основаниям их несоответствия определенным Законом принципам внутренней и внешней политики государства.

Администрация Президента Украины, которая является постоянно действующим вспомогательным органом, созданным Президентом Украины согласно п. 28 ст. 106 Конституции Украины, и осуществляет деятельность в соответствии с Положением «Об администрации Президента Украины» от 2 апреля 2010 г. [4], проводит анализ политических, экономических, социальных, гуманитарных и других процессов, которые осуществляются в Украине и мире, готовит по его результатам для подачи на рассмотрение Президента Украины предложения по вопросам формирования и реализации внутренней и внешней политики государства, направленной на обеспечение соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина, государственного суверенитета, территориальной целостности Украины.

Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» от 27 февраля 2014 г. [5] закрепляет, что к основным задачам Кабинета Министров Украины как высшего органа в системе органов исполнительной власти относятся такие: обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины – осуществление внутренней и внешней политики государства; обеспечение проведения бюджетной, финансовой, ценовой, инвестиционной политики; организация и обеспечение осуществления внешнеэкономической деятельности и так далее. Согласно ст. 20 основными полномочиями Кабинета Министров Украины в сфере экономики и финансов являются обеспечение осуществления государственной экономической политики, осуществление прогнозирования и регулирования национальной экономики, обеспечение разработки и выполнения общегосударственных программ экономического и социального развития, обеспечение осуществления внешнеэкономической политики Украины и другие.



Закон Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» от 23 марта 2000 г. [6] определяет полномочия участников государственного прогнозирования и разработки программ экономического и социального развития. Так, Верховная Рада Украины утверждает общегосударственные программы экономического, социального развития (ст. 15). Кабинет Министров Украины организует подготовку прогнозов экономического и социального развития Украины на среднесрочный и краткосрочный периоды, подготовку прогнозов развития отдельных отраслей экономики на среднесрочный период и тому подобное (ст. 16). Центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает формирование государственной политики в сфере экономического и социального развития, как главный исполнитель и координатор работ по прогнозированию экономического и социального развития вместе с другими центральными и местными органами исполнительной власти, Национальным банком Украины готовят прогнозы экономического и социального развития Украины на среднесрочный и краткосрочный периоды. Другие центральные органы исполнительной власти принимают участие в разработке прогнозов экономического и социального развития Украины на среднесрочный и краткосрочный периоды (ст. 17). Рада Министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации и органы местного самоуправления разрабатывают прогнозы экономического и социального развития Автономной Республики Крым, областей, районов и городов на среднесрочный период, программы экономического и социального развития Автономной Республики Крым, областей, районов и городов на краткосрочный период, а также обеспечивают контроль за выполнением соответствующих показателей программ экономического и социального развития Автономной Республики Крым, областей, районов и городов на краткосрочный период. Рада Министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации берут участие в разработке

проектов прогнозов экономического и социального развития Украины на среднесрочный и краткосрочный периоды, общегосударственных программ экономического и социального развития, других государственных целевых программ, а также обеспечивают выполнение задач, определенных этими программами, на соответствующей территории (ст. 18).

Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти» от 17 марта 2011 г. [7] закрепляет, что система центральных органов исполнительной власти включает министерства Украины и другие центральные органы исполнительной власти, которые участвуют в пределах своей компетенции в формировании и реализации внутренней и внешней политики в соответствующей сфере, разработке в пределах предоставленных полномочий проектов законов и других нормативно-правовых актов, направленных на реализацию основ внутренней и внешней политики, политики в одной или нескольких сферах, а другие центральные органы исполнительной власти (например, Фонд государственного имущества Украины, службы, агентства, инспекции и так далее) выполняют отдельные функции по реализации государственной политики.

Положение о Министерстве экономического развития и торговли (далее – Минэкономразвития), утвержденное Постановлением Кабинета Министров Украины от 20 августа 2014 г. [8], устанавливает, что Минэкономразвития является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализацию государственной политики экономического, социального развития и торговли, государственную промышленную политику, государственную инвестиционную политику, государственную внешнеэкономическую политику и тому подобное, которые являются основными задачами данного органа исполнительной власти.

Утвержденное 23 апреля 2011 г. Указом Президента Украины Положение о Министерстве аграрной политики и продовольствия Украины [9] определяет, что данный орган является главным в системе центральных органов исполнительной власти по во-

просам формирования и обеспечения реализации государственной аграрной политики, политики в сфере сельского хозяйства и вопросов продовольственной безопасности государства.

Органы местного самоуправления, осуществляющие деятельность в соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г. [10], в пределах Конституции и законов Украины решают вопросы местного значения в соответствующих сферах внутренней политики и в сфере внешнеэкономической деятельности.

Кроме того, в реализации основ внутренней и внешней политики принимают участие политические партии, общественные организации в порядке, предусмотренном законом. Постановлением Кабинета Министров Украины «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» от 3 ноября 2010 г. был утвержден Порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики [11], который определяет основные требования к организации и проведению органами исполнительной власти консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики.

Выводы. Таким образом, Конституция Украины и действующее законодательство закрепляют полномочия субъектов процесса формирования и реализации ГЭП и такого его направления, как ГПНИ. Так, Верховная Рада Украины определяет основы внутренней и внешней политики. Президент Украины принимает участие в определении и совершенствовании внутренней и внешней политики. Кабинет Министров Украины обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики. Министерства являются главными органами в системе центральных органов исполнительной власти, которые формируют и реализуют государственную политику по отдельным направлениям. Другие центральные органы исполнительной власти выполняют отдельные функции по реализации государственной политики. Органы местного самоуправления реализуют вопросы местного значения в сфере внутренней и внешней политики. Политические пар-



тии и общественные организации участвуют в формировании и реализации государственной политики.

Таким образом, основными участниками процесса формирования и реализации ГПИИ являются министерства, что соответствует сложившейся практике во многих зарубежных странах. Так, С. Джеймс и другие авторы указывают, что министерства играют ведущую роль в системе политики, поскольку это важнейшие органы, которые разрабатывают и реализуют политику и законодательство в секторах экономики, находящихся в сферах их компетенции. Такие функции министерств вытекают из секторальных обязательств и часто называются «линейными функциями». Кроме того, некоторые министерства также имеют «горизонтальные функции» в системе политики в связи с тем, что они больше сотрудничают непосредственно с другими министерствами. Таким образом, эти министерства выполняют двойную роль в системе политики: одновременно как линейные министерства относительно их сфер компетенции и как горизонтальные министерства с особыми функциями в самой системе политики [12, с. 17].

Отметим, что в действующем законодательстве Украины недостаточно всесторонне урегулированы вопросы, связанные с функциями министерств на стадиях процесса формирования и реализации ГПИИ, то есть на стадиях определения приоритетов, формирования политики, принятия решений, мониторинга, оценивания и так далее. Указанное обуславливает необходимость принятия Закона Украины «Об основах внешнеэкономической политики Украины на среднесрочный и долгосрочный периоды», закрепления в нем полномочий и функций участников процесса формирования и реализации данного направления деятельности. Концепция проекта Закона Украины «Об основах внешнеэкономической политики Украины на среднесрочный и долгосрочный периоды», утвержденная распоряжением Кабинета Министров Украины от 27 июня 2012 г. [13], указывает, что принятие такого закона обеспечит формирование с учетом национальных интересов и на основе стратегических и программных документов единой государственной

внешнеэкономической политики, что будет содействовать увеличению объемов притока иностранного капитала в экономику Украины.

Список использованной литературы:

1. Бочі А. Іноземні інвестиції – донорська кров для української економіки / А. Бочі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/print/mode/pubs/id/8240>.
2. Конституція України : Закон Україна від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
4. Про адміністрацію Президента України : Положення від 2 квітня 2010 р., затверджене Указом Президента України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
8. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2183.
9. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : затверджений Постановою Кабінету

Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

12. Менеджмент державної політики: ключові гравці / М. Бен-Гера, С. Джеймс та ін. ; пер. з англ. І. Чуприна, Т. Перепелиця. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 144 с.

13. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/413-2012-p>.