

*Пузанова Г. Й.,
к. ю. н., доцент, докторант відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТИВАННЯ

Анотація. Одним із напрямів міжнародних економічних відносин є іноземне інвестування, яке має особливості, пов'язані зі статусом іноземного інвестора, визначенням його видів та форм, особливостями правового регулювання та інше. Важливе значення для його розвитку має державна політика іноземного інвестування, зміст якої деталізується за допомогою функцій.

Ключові слова: теоретико-правове поняття функцій держави, підходи визначення функцій сучасної держави, функції державної політики іноземного інвестування, їх види та особливості.

Постановка проблеми. Серед численних актуальних теоретичних проблем державотворення, що потребують глибокого переосмислення і дослідження з урахуванням якісних змін на світовій арені, як підкреслює О. М. Андрусенко, важливе місце посідає питання визначення функцій для сучасної держави, при цьому він вказує, що в контексті глобалізаційних та численних інтеграційних процесів у сучасному світі, а також становлення засад інформаційного суспільства, не можна задовольнитися одним лише традиційним підходом у процесі дослідження функцій сучасної держави [1, 43].

Проблеми державного регулювання іноземного інвестування як одного з видів міжнародної економічної діяльності вимагають різнобічного дослідження, в тому числі і питань функцій державної політики іноземного інвестування (далі – ДПІ), форм реалізації функцій ДПІ, їх видів і та ін., що обумовлено необхідністю вдосконалення економічних процесів з метою, як підкреслює Т. Кравцова «...розвитку його в напрямі переходу до ринково регульованої економіки, цивілізованих ринкових відносин» [2, 45].

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Питання аналізу окремих видів функцій держави були предметом дослідження вчених України та зарубіжних країн: В. Авер'янова, А. Атаманчука, В. Афанасьєва, О. Бандурки, І. Бачило, Д. Бахраха, Ю. Битяка, М. Вебера, Е. Додіна, Ю. Козлова, Б. Курашвілі, Б. Лазарева, А. Лункова, В. Опришко, Н. Пахоменко, О. Прокопенко, В. Селиванова, В. Сіренко, П. Рабиновича, Ю. Тихомирова, В. Цветкова, Ю. Шемшученко, Ц. Ямпольської та ін., однак функцій ДПІ в них не розглядалися, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Мета дослідження. В зв'язку з особливостями іноземного інвестування, як виду міжнародної

економічної діяльності, особливостями правового регулювання процесу іноземного інвестування, статусу іноземного інвестора та ін., автор має за мету окреслення понятійного змісту функцій ДПІ, з'ясування їх впливу на процес іноземного інвестування, визначення їх особливостей та видів.

Викладення основного матеріалу. Україна переживає один із найважливіших етапів розвитку своєї державності, правову основу якої визначає Конституція України [3]. Даний етап характеризується перехідним періодом здійснення корінних політичних, соціально-економічних і духовних перетворень й формування заснованих на ринковій економіці громадянського суспільства і демократичної соціальної правової держави, в якій людина, її права і свободи є найвищою цінністю. З виконанням цих завдань безпосередньо пов'язане зміна і розвиток функцій держави.

Ринкова реформа помітно обмежила межі і видозмінила механізм впливу держави на економічні відносини, створила умови для розвитку приватної власності, вільного підприємництва, розширення міжнародного економічного співробітництва та інше, що пов'язане з державною економічною політикою та її функціями.

Розуміння функцій державної політики іноземного інвестування пов'язано з теоретико-правовим поняттям функцій держави взагалі. Існують різні погляди на визначення функцій (від лат. *functio* – виконання, звершення, діяльність, обов'язок, робота, призначення [4, 901]), під якими розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, при якому зміна одних об'єктів спричиняє зміну інших; роль, що виконується певним елементом соціальної системи для здійснення цілей та інтересів соціальних груп і класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних процесів; стандартизовану соціальну дію, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [5, 397].

О. М. Лоцихін зазначає, що у сучасних вітчизняних та зарубіжних наукових джерелах зустрічаються різні варіанти визначення та характеристика поняття функцій держави [6, 48]. Наприклад, О. Скакун визначає функції держави як головні напрямки та види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями та такі, що характеризують її сутність

[7, 47-49]. В. А. Юсупов визначає, що функції за своєю сутністю є лише «потенційна можливість чи необхідність діяти певним чином у певних умовах» [8, 73]. В. Г. Вишняков підкреслює, що реально функція сама по собі існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, є не частиною діяльності, тобто матеріальним процесом, а лише напрямками цієї діяльності [9, 110].

Існує і такий аспект визначення функцій, так, на думку О. В. Петришина, М. В. Цвіка та інших, функції – це основні напрямки її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства» [10, 68-79], тобто в даному визначенні, робиться акцент на управлінський аспект функцій держави, с чим можливо погодитися.

Г. В. Атаманчук зазначає, що аналіз суспільних функцій держави дає можливість побачити реальне буття держави. При цьому слід спиратися на точку зору законодавця [11, 75]. Необхідно вважати, що іноземне інвестування є різновидом господарської діяльності, яка є діяльністю іноземних інвесторів у сфері суспільного виробництва, що як закріплено у ст. 3 ГК України спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (ст. 3 Господарського кодексу України) [12].

Крім того, функції держави визначається через її соціальне призначення, яке полягає у вирішенні певних завдань та досягненні цілей [13, 22-24].

В. Б. Авер'янов визначає, що до основних елементів змісту управлінської діяльності належать: а) цілі та завдання; б) функції; в) методи [14, 208]. Таким чином, функції слід розуміти як складові змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, охоплюючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта.

Саме цільова спрямованість функцій управління – найважливіший критерій відмежування однією функції від іншої. Причому в даному випадку йдеться не взагалі про будь-які цілі (завдання), – адже їх у керуючих суб'єктів багато, і всі вони різні. Для виокремлення конкретних функцій вирішальне значення має тільки певний вид (група) цілей (завдань), що стоять перед керуючими суб'єктами.

На відміну від функцій, що визначають лише напрями діяльності держави в цілому та її інститутів, як зазначають С. В. Ківалов, Б. А. Кормич [15, 18], така категорія як державна політика визначає зміст цієї діяльності, способи її організації. Саме політика передбачає урахування та пов'язання інтересів держави з інтересами інших держав, соціальних груп та індивідів, та головне – визначення конкретного змісту та форм діяльності держави в тій чи іншій сфері.

Державна політика іноземного інвестування, як цілеспрямована діяльність органів державної вла-

ди, спрямована на вирішення економічних проблем, досягнення і реалізацію загальнодержавних цілей економічного розвитку суспільства або його окремих сфер, яка є засобом, який дає змогу державі досягти певних цілей, використовуючи правові, економічні та адміністративні методи впливу на іноземних інвесторів як суб'єктів інвестиційних відносин [16, 579].

На сучасному етапі розвитку України, однією з цілей державної економічної політики є залучення іноземних інвестицій, однак, дані цілі співвідносяться з такими цілями, як: захист національних інтересів та суверенітету держави, забезпечення екологічної безпеки, захист прав і законних інтересів громадян і т. п.

Іноземне інвестування – це вкладення іноземним інвестором у розташовані на території України об'єкти господарської та інших видів діяльності іноземних інвестицій з метою отримання прибутку, що здійснюється в межах спеціального правового режиму, складовими якого є гарантії захисту прав і законних інтересів іноземних інвесторів, реєстрація іноземних інвестицій, надання іноземним інвесторам пільг, встановлення низки обмежень та ін. [17, 337].

На нашу думку, першими з спеціальних функцій ДПП слід назвати функції, які містяться у самому визначенні іноземного інвестування, а саме: досягнення економічних і соціальних результатів, захист суспільних інтересів, одержання прибутку як мети цієї діяльності, створення організаційно-правових передумов, необхідних для функціонування ефективного іноземного інвестування.

В загальному розумінні, функції ДПП можна визначити як основні напрями діяльності державних органів, що виражають сутність і призначення державного управління іноземним інвестуванням. Функції ДПП встановлюються залежно від основних завдань, що стоять перед державою на тому чи іншому етапі розвитку, і являють собою засіб реалізації цих завдань.

Найбільш обґрунтованою для ДПП має бути класифікація функцій за визначальним критерієм – цільовою спрямованістю функцій, які відповідають цілям (завданням) ДПП:

- а) цілевстановлюючі функції – прогнозування, планування, програмування;
- б) ресурсозабезпечувальні функції – фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення;
- в) організаційно-розпорядчі функції – керівництво, координація, організація, регулювання, нагляд, контроль.

Функціям управління економікою, як і управлінським функціям в інших сферах, властиві відповідні ознаки. Як вірно зазначає В. Опришко, функції державного управління є складовим елементом управлінської діяльності; вони є частиною державних функцій і здійснюються від імені держави відповідними органами виконавчої влади (посадовими особами); функції державного управління мають, як

правило, державно-владний характер і закріплюються в правовій формі; вони розподіляються між різними органами державної виконавчої влади і з урахуванням сфер, галузей, областей, територій і т. ін.; функції реалізуються через прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами державного управління, розкривають процес їх взаємодії.

Тому функції ДПП представляють собою господарсько-організаційну функцію держави, яку вона реалізує відносно іноземних інвесторів як суб'єктів іноземного інвестування. Причому В. Опришко дуже влучно зауважує, що якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто здійснювала функції суб'єкта управління, то в перспективі ці функції наповнюються більш координуючим, регулятивним змістом і характером [18, 293-295]. Тобто абсолютно справедливо підкреслюється, що в процесі ринкової переорієнтації відбувається трансформація безпосередніх управлінських функцій в економічній сфері в функції регулювання. Іншими словами, імперативний, владний, директивний вплив держави у сфері економіки поступово замінюється регулятивними засобами та заходами. Таким чином, головними функціями ДПП є регулятивна та охоронна.

Регулятивна функція виражається у впливі на суспільні відносини шляхом встановлення прав, обов'язків, заборон, обмежень для іноземних інвесторів, а також повноважень, компетенції суб'єктів управлінської діяльності. Наприклад, правовими нормами визначається поняття та види іноземних інвестицій, форми іноземного інвестування, порядок державної реєстрації іноземних інвестицій та ін. Охоронна функція проявляється в охороні суспільних прав та інтересів громадян України, держави, навколишнього середовища та ін.

Висновки. У літературі по-різному розуміється теоретичне поняття «функція», тому сьогодні не існує його загальноприйнятого визначення. Різний підхід науковців до визначення поняття управлінської функції, розбіжності у питанні їх систематизації – одна з головних причин існуючого стану осмислення цієї наукової категорії. Найявністю різних дефініцій відображає її складність, а складні явища з багатьма внутрішніми та зовнішніми зв'язками розкриваються шляхом різних характеристик з різноманітними визначеннями та відносинами. Враховуючи це, спробуємо сформулювати поняття функції ДПП.

Більшість науковців особливий акцент робить на тому, що функції – це частини змісту управлінської діяльності. Розглянуті теоретичні підходи дають підстави для висновків про те, що функції ДПП:

- обумовлені цілями (завданнями) державної діяльності;
- мають об'єктивний характер;

- є складовими змісту ДПП, тобто цілеспрямованої державно-управлінської діяльності держави;
- є відносно самостійними та однорідними;
- безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади;
- реалізуються в процесі державно-управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта);
- спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

На основі цього можна дати таке визначення функцій ДПП. Функції ДПП – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу державних органів в процесі реалізації ДПП та спрямовані на забезпечення прав та законних інтересів іноземних інвесторів при здійсненні іноземного інвестування на території України. Це визначення досить повно охоплює всі необхідні та суттєві ознаки функцій ДПП.

Функції ДПП – це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення управляючі впливи держави на іноземних інвесторів. Вони тісно пов'язані з суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Функції ДПП показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством їх здійснює держава.

Література:

1. Андрусенко О. М. До питання про зовнішні функції сучасної держави / О. М. Андрусенко // Наукові записки. – Том 53. – Юридичні науки. – 2006. – С. 43-46.
2. Кравцова Т. Правові форми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності / Т. Кравцова // Право України. – 2001. – № 12. – С. 45-47.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. – К., 1985. – 968 с.
5. Социологический энциклопедический словарь: на русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Ред. Г. В. Осипов. – М., 1998. – 488 с.
6. Лоцихін О. М. Функції сучасної держави / О. М. Лоцихін // Альманах права. Право розуміння та право реалізація: від теорії до практики. Науково-практичний юридичний журнал. – Вип. 2. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 316 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – Х., 2001. – 656 с.
8. Юсупов В. А. Право и советское государственное управление. Административно-правовой аспект проблемы / В. А. Юсупов. – Казань: Изд-во Казанського ун-та, 1976. – 263 с.
9. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В. Г. Вишняков. – М.: Наука, 1972. – 278 с.
10. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – 432 с.

11. Атаманчук Г. В. Теория государственного и управления / Г. В. Атаманчук. — М., 2005. — 584 с.
12. Господарський кодекс: Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, 19-20, 21-22. — Ст. 144.
13. Каск Л. И. К вопросу о функциях государства / Л. И. Каск // Вопросы современного развития советской юридической науки: тезисы докладов научной конф., посвященной 50-летию советского государства и права (г. Ленинград, 5-7 июня 1968 г.) / отв. ред.: Н. С. Алексеев, С. А. Домакин, Л. С. Явич. — Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. — С. 22-24.
14. Авер'янов В. Б. Управлінські категорії в адміністративно-процесуальному законодавстві: проблеми тлумачення і використання / В. Б. Авер'янов // Правова держава. — 2009. — Вип. 20. — С. 203-211.
15. Ківалов С. В., Кормич Б. А. Митна політика України: підручник / С. В. Ківалов, С. В. Кормич. — Одеса: Юридична література, 2002. — 256 с.
16. Пузанова Г. Й. Поняття державної політики іноземного інвестування / Г. Й. Пузанова // Митна справа. — 2001. — № 5. — Частина 2. — С. 575-579.
17. Вінник О. М. Інвестиційне право: навчальний посібник / О. М. Вінник. — 2-ге вид., перероб. та доп. — К.: Правова єдність, 2009. — 616 с.
18. Опришко В. Ф. Загальна характеристика державного управління економікою та його правові засади / В. Ф. Опришко, В. П. Нагребельний, Г. Й. Пузанова // Державне управління: теорія і практика / За ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1998. — 432 с.

Пузанова Г. И. Функции государственной политики иностранного инвестирования

Аннотация. Одним из направлений международных экономических отношений является иностранное инвестирование, которое имеет особенности, связанные со статусом иностранного инвестора, определением его видов и форм, особенностями правового регулирования и прочее. Важное значение для его развития имеет государственная политика иностранного инвестирования, содержание которой детализируется с помощью функций.

Ключевые слова: теоретико-правовое понятие функций государства, подходы определения функций современного государства, функции государственной политики иностранного инвестирования, их виды и особенности.

Puzanova G. Functions of the state foreign policy investment

Summary. One indirection of international economical relations is foreign investment, which has your features related with the status of foreign investor; it's the types and forms, peculiarities of legal regulation and so on. The important for it's development has public policy of foreign investment, the content of which is refined with the use of a function.

Keywords: theoretical-legal concept of the state functions, and approaches for the identification of functions of the modern state, the functions of public policy of foreign investment, their types and features.