

DETERMINATION OF MAINTENANCE OF CONCEPT «LABOUR CONTRACT» AND HIM CHARACTERISTIC SIGNS IN THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF MARKET ECONOMY

Tsesarsky F. A.

In the article determination of concept «labour contract» is given and resulted him characteristic signs which characterize him as central institutt of labour law in the conditions of market relations at the market of labour.

Keywords: labor law, labour contract, legislative form, market economy.

УДК: 346.543

ПРІОРИТЕТНІ ЧИННИКИ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*О. В. Шевердіна, кандидат економічних наук, доцент
Національний університет «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

Розглянуто актуальні проблеми правового забезпечення державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності в Україні на сучасному етапі. Досліджено напрями розвитку та шляхи вдосконалення чинного інвестиційного законодавства в аспекті державного регулювання та формування інвестиційної політики України.

Ключові слова: державне регулювання, інвестиційна політика, інвестиційна діяльність, захист інвестицій.

Постановка проблеми. Інвестиційне законодавство відіграє важливу роль у вирішенні питань модернізації економіки України. У даному випадку особливістю інвестиційного законодавства є те, що воно включає норми приватного, публічного та міжнародного права. На сучасному етапі розвитку господарсько-правових відносин в Україні залучення та ефективно використання інвестицій є важливим пріоритетним напрямом економічної політики держави серед визначених у ст. 10 ГК України. Проведення комплексного дослідження державного регулювання, його способів, форм і механізмів та проблем правового забезпечення є базовим не тільки для визначення інвестиційної політики в цілому, а й для створення сприятливих стабільних

умов суб'єктам інвестиційної діяльності шляхом удосконалення норм чинного законодавства у сфері інвестиційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Визначення базових понять і напрямів удосконалення державного та правового регулювання інвестиційної діяльності відображено у наукових працях таких учених-правників: С. Захарін, П. Саблук, Г. Підлісецький, В. Шевчук, П. Рогожин, В. Демидович, В. Кухар, Т. Майорова, О. Старіков, А. Пересада та ін. Проте аналіз даних досліджень дозволяє зробити висновок про відсутність у авторів єдиної думки, що створює основу для подальшого фундаментального теоретичного розроблення деяких питань державно-правового регулювання інвестиційної діяльності.

Формулювання цілей. Мета статті — виділення окремих теоретичних і практичних правових проблем та шляхів удосконалення чинного законодавства в аспекті державного регулювання інвестиційної діяльності, взаємозв'язок та порівняння його з правовим регулюванням.

Виклад основного матеріалу. Правовий господарський порядок в Україні відповідно до положень ст. 5 ГК України формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [2]. Проте, незважаючи на двадцятирічний досвід розвитку ринкової економіки в нашій країні, стверджувати, що таке поєднання реально втілено у відпрацьованих та успішних механізмах регулювання, ще зарано.

У процесі дослідження визначення напрямів державного регулювання було виявлено деякі проблеми розмежування понять «правове» і «державне регулювання інвестиційної діяльності». Вважаємо, що таке розрізнення понять не є суто теоретичним, адже воно визначає підходи для розроблення та вдосконалення положень чинного законодавства. Тому слід звернути увагу на фундаментальні теоретичні розробки цих вихідних категорій. Однак серед учених-теоретиків немає єдиної думки стосовно дефініцій зазначених понять. Щодо державного регулювання економіки і господарської діяльності у науковій літературі є багато досліджень, присвячених сутності державного регулювання господарських відносин. При цьому державне регулювання розглядається з позицій як адміністративного, так і господарського права.

До вчених-адміністративістів, котрі досліджували державне регулювання як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють регуляторну політику у сфері господарювання, належать В. Авер'янов, Ю. Битяк. Такі вчені-правознавці, як Н. Саніахметова, В. Мамутов, В. Коростей, розглядають державне регулювання як сукупність правових методів, засобів і прийомів державного впливу на господарську діяльність [14, с. 24].

Дослідженням же питань правового регулювання займалися такі відомі російські вчені-правознавці, як С. Алексєєв, С. Комаров, М. Марченко, а також вітчизняні науковці П. Рабінович, С. Бобровник, О. Скакун, О. Мельник. Зокрема, вважаємо слушною дефініцію, надану С. Алексєєвим, котрий визначає правове регулювання як здійснення за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку [14, с. 23].

З огляду на наведені дефініції та підходи слід відзначити, що правове і державне регулювання не є тотожними, однак, зважаючи на практичне застосування механізмів регулювання господарсько-правових відносин, можна зробити висновок про те, що вони є взаємопов'язаними та взаємозумовлюючими категоріями. Розглядаючи ці поняття в аспекті інвестиційної діяльності, вважаємо, що державне регулювання відбувається у визначеному чинним законодавством порядку, в той час як правове регулювання, його вдосконалення є однією з основ державного регулювання. Доречним при розрізненні цих понять також буде провести аналогію, розділяючи правову та державну політику. Зокрема, вважаємо слушною думку В. Кухаря, який визначає, що реалізація державної інвестиційної політики як складової частини економічної політики держави у цілому не можлива без відповідного правового забезпечення такої діяльності. У свою чергу інвестиційне законодавство України має містити ідеї визначеної та нормативно закріпленої правової політики держави у сфері стимулювання розвитку інвестиційних відносин [12, с. 226].

Виходячи із вище викладеного, на нашу думку, при визначенні понять державне і правове регулювання слід використовувати комплексний підхід. З огляду на це пропонуємо використовувати поняття державно-правове регулювання інвестиційної діяльності як нормативно визначену діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на організацію, управління, регулювання, контроль та нагляд за господарськими правовідносинами у сфері інвестиційної діяльності шляхом використання правових та економічних методів, засобів та прийомів державного впливу.

Вихідною категорією для державного регулювання інвестиційної діяльності є інвестиційна політика держави. Відповідно до положень ч. 1 ст. 10 ГК України інвестиційна політика є основним напрямом економічної політики держави, спрямованим 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 використання цих коштів та здійснення контролю за ним. Законодавець підійшов до визначення даної категорії через економічний аспект, що з огляду на практику розвитку інвестиційних відносин в Україні

не є слушним, адже отримання прибутку — не єдина мета інвестиційної діяльності. Зокрема, у п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про режим іноземного інвестування» закріплено поняття іноземних інвестицій як цінностей, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України, з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту [4]. Аналогічне визначення міститься в ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [3], де також досягнення прибутку не є єдиною метою. Однак в літературі існують також інші думки. Наприклад, А. Пересада вважає, що подібне формулювання такого визначення, де йдеться про здійснення інвестицій з метою досягнення соціального ефекту, який може досягатися не тільки від прямих інвестицій у підприємництво, а через збільшення доходів від інвестиційної діяльності і відповідних надходжень до бюджету, що використовуються на фінансування соціальних програм, є неточним. На його погляд, у цьому разі прийнятнішим терміном для вкладання коштів буде фінансування, а не інвестування [13, с. 11]. Проте заслуговує на увагу позиція В. Задорожного, який вважає, що інвестиції є не тільки економічною категорією, а й категорією соціальною, оскільки в кінцевому результаті реалізуються через соціальне [10, с. 30].

Отже, досягнення соціального ефекту — важливий елемент у структурі не тільки таких базових понять, як «інвестиція»: інвестиційна політика як основний напрям економічної політики держави повинен також містити соціальну складову. На підтвердження цього слід навести окремі положення Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні від 2 лютого 2011 р. [8], в якій серед очікуваних результатів визначаються створення нових робочих місць, підвищення рівня життя населення, а також оплати праці. Крім того, у ст. 10 ГК України у спрямуванні інвестиційної політики виокремлено лише галузі, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, що, на нашу думку, в сучасних умовах є застарілим положенням: серед проблем розвитку інвестиційної діяльності поряд з невизначеністю пріоритетів розвитку базових галузей економіки існує проблема незначної кількості вітчизняних виробників високотехнологічної продукції, що беруть участь у міжнародному обміні технологіями, та недостатньої підтримки розвитку малого та середнього підприємництва, які потребують вкладення інвестицій. Також вважаємо занадто звуженим тлумачення інвестицій, які в ст. 10 ГК України визначаються через поняття «кошти», оскільки згідно із ч. 2 ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями можуть бути: кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери; рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності); майнові права інтелектуальної власності; сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для

організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих (ноу-хау); права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права; інші цінності. Усі ці недоліки опосередковуються проблемами нормативного регулювання. З огляду на викладене пропонуємо викласти абз. 2 ч. 1 ст. 10 ГК України в такій редакції: «Інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов та сприятливого регуляторного середовища для залучення та стимулювання вкладення інвестицій з метою забезпечення розвитку базових галузей економіки, надання державної підтримки і захисту в усіх сферах господарської діяльності і реалізації соціальних цілей та завдань держави».

Держава відповідно до ч. 1 ст. 12 ГК України для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Треба зазначити, що поняття державне регулювання та державне управління подібні за змістом і тому часто використовуються як синоніми. Співвідношення між цими поняттями доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» та «управління». Регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання пов'язане з впливом не стільки на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів.

Для застосування певних засобів, способів, механізмів необхідно виділити форми державного регулювання. У науковій літературі під формами регулятивної діяльності держави розуміють: а) способи здійснення, виявлення і вираження методів управління; б) практичне вираження конкретних дій органів та інших суб'єктів управління; в) зовнішнє виявлення управлінської діяльності; г) зовнішнє практичне вираження функцій управління в конкретних діях, зовнішнє практичне вираження управлінської діяльності в конкретних умовах. ГК України, визначаючи у ст. 9 форми реалізації державної економічної політики, не визначає форм державного регулювання інвестиційної діяльності, але вони закріплюються в ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність», яка передбачає, що державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

На нашу думку, така дефініція викликає певні заперечення та не є досконалою. Зокрема, видається звуженим перелік складових державного регулювання інвестиційної діяльності, адже вона опосередковується також іншими

формами. Слушною з огляду на це є думка В. Задорожного, який визначає, що держава може впливати на інвестиційну діяльність прямо, через прогнозування, планування, організацію, стимулювання, мотивацію, контроль та опосередковано — через регулювання інвестиційної діяльності [10, с. 33]. Погоджуючись з наведеною тезою, вважаємо, що в нормативному визначенні державного регулювання інвестиційної діяльності слід виділити й інші форми державного регулювання, зокрема, організацію здійснення інвестування усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності, яка має здійснюватися шляхом створення сприятливого середовища для здійснення інвестування, надання державної підтримки реалізації інвестиційних проєктів, а також удосконалення правового поля у сфері інвестиційної діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» державне регулювання інвестиційної діяльності також включає контроль за здійсненням інвестування усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності, проте законодавець не виділяє нагляд. Згідно із положеннями ч. 4 ст. 19 ГК України органи державної влади і посадові особи уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю. Зокрема, відповідно до ч. 6 вказаної статті органи державної влади і посадові особи мають право здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання. Серед науковців й досі точиться дискусія стосовно розмежування понять «контроль» і «нагляд». У великій кількості нормативно-правових документів ці поняття вживаються як тотожні, синонімічні: ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає єдине поняття «державного нагляду (контролю)» [5], ч. 1 ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» [7] взагалі визначає нагляд як діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади по контролю. Проте слід відзначити думку О. Кузьменко, який зазначає, що про тотожність предметів у певному аспекті коректно говорити лише за умови повного збігу їх ключових детермінант, а також логічних обсягів [11, с. 14]. Крім того, О. Андрійко вважає, що хоча в сучасній літературі і законодавстві чіткого розмежування між поняттям «контроль» та «нагляд» не існує, його можна провести. Воно полягає у відмінності сфер охоплення, а також специфіці методів і форм впливу. Зважаючи на такий підхід, на нашу думку, нагляд і контроль не є тотожними поняттями, адже в ході управлінського контролю перевіряється не тільки законність тих чи інших управлінських дій, а й доцільність та ефективність реалізації управлінських рішень, а реалізація функції нагляду насамперед пов'язана з потребою у точному та неухильному виконанні закону і не супроводжується оціненням доцільності адміністративних актів; контроль передбачає наявність у органу, який його здійснює, повноважень

для застосування юридичних чи економічних санкцій до порушників закону; в свою чергу наглядова діяльність із застосуванням примусових заходів не пов'язується.

З огляду на зазначені теоретичні розробки науковців, положення чинного законодавства та практику державного регулювання окремих видів господарської діяльності, можна констатувати, що нагляд і контроль є окремими формами державного регулювання інвестиційної діяльності, а правильне їх поєднання та співвідношення дозволяють досягти певних позитивних результатів у підтриманні правового господарського порядку в Україні, визначеного у ст. 5 ГК України.

Серед визначених у ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» форм державного регулювання відсутні також захист і гарантування здійснення інвестування. Законодавець з огляду на важливість цих форм визначає їх способи, засоби та механізми в окремому Законі України «Про захист іноземних інвестицій в Україні» [6] та розділах основних нормативно-правових актів у сфері інвестиційної діяльності: розділі IV «Гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності і захист інвестицій» Закону України «Про інвестиційну діяльність» та розділі II «Державні гарантії захисту іноземних інвестицій» Закону України «Про режим іноземного інвестування». Вважаємо, що захист і гарантування здійснення інвестування також є невід'ємними складовими державного регулювання. Згідно із положенням ч. 1 ст. 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність» захист інвестицій — це комплекс організаційних, технічних та правових заходів, спрямованих на створення умов, які сприяють збереженню інвестицій, досягненню мети внесення інвестицій, ефективній діяльності об'єктів інвестування та реінвестування, захисту законних прав та інтересів інвесторів, у тому числі права на отримання прибутку (доходу) від інвестицій. Зважаючи на нормативну дефініцію цього комплексного поняття, слід відзначити, що вона відображає правозахисний характер діяльності держави, а отже, захист також можна виділити як форму державного регулювання інвестиційної діяльності, що реалізується шляхом застосування певних заходів різнопланового характеру.

Відносно гарантій вихідним є визначення, закріплене у ч. 4 ст. 19 Закону: «Державні гарантії захисту інвестицій — це система правових норм, які спрямовані на захист інвестицій та не стосуються питань фінансово-господарської діяльності учасників інвестиційної діяльності та сплати ними податків, зборів (обов'язкових платежів). Державні гарантії захисту інвестицій не можуть бути скасовані або звужені стосовно інвестицій, здійснених у період дії цих гарантій». Під юридичними гарантіями у науковій літературі, як правило, розуміється сукупність закріплених у законодавстві засобів, а також організаційно-правова діяльність щодо їх застосування, спрямована на забезпечення законності, безперешкодне здійснення, захист прав і свобод. Отже,

зважаючи на зазначені положення та базове наукове тлумачення поняття форми регулятивної діяльності держави, можна констатувати, що надання гарантій також є формою державного регулювання інвестиційної діяльності.

Виходячи з наведеного, пропонуємо викласти ч. 1 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» у такій редакції: «Державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями, організацію та регулювання умов інвестиційної діяльності, а також контроль і нагляд, гарантії та захист її здійснення всіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності».

Висновки. Вдосконалення нормативної регламентації інвестиційної політики на сучасному етапі є одним із головних завдань держави, яка не тільки здійснює відповідно до положень ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» державне регулювання інвестиційної діяльності, а й виступає в особі державних органів суб'єктом розвитку правового середовища, що є невід'ємним, обов'язковим елементом на шляху до зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвитку підприємництва і на цій основі — підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальної спрямованості згідно з вимогами Конституції України, утвердженням визначеного у ст. 5 ГК України правового господарського порядку в економічній системі України. Пропонуємо такі шляхи вдосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні:

1. Необхідно чітко визначити правовий інструмент залучення недержавних інвестицій, зокрема, внести зміни до чинного законодавства в цій сфері: нормативно-правові акти повинні бути термінологічно пов'язаними та узгодженими, містити єдині для всієї підгалузі дефініції термінів.

2. Пріоритети розвитку базових галузей економіки мають не тільки виокремлюватися на рівні програмних документів, а й супроводжуватися втіленням у чинному законодавстві реальних механізмів створення сприятливих умов для залучення інвестицій.

3. Сприятливе регуляторне середовище, закріплення і вдосконалення форм, засобів, способів та механізмів державно-правового забезпечення регулювання інвестиційної діяльності мають не тільки теоретичне та декларативне значення, а й практичне, оскільки це дозволить створити прозору, чітко визначену систему правових норм, яка становитиме фундамент для переходу на інноваційну модель розвитку економіки, модернізації виробництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 72/1 Спец. випуск. — Ст. 2598.
2. Господарський кодекс України // Офіц. вісн. України. — 2003 р. — № 11. — Ст. 462.

3. Закон України «Про інвестиційну діяльність» зі змінами та доповненнями // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 10. — С. 138.
4. Закон України «Про режим іноземного інвестування» // Відом. Верхов. Ради України. 1996. — № 19. — Ст. 80.
5. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» // Відом. Верхов. Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.
6. Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» // Голос України. — 1991. — № 185.
7. Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 23. — Ст. 247.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» // Уряд. кур'єр. — 2011. — № 80.
9. Алексеев С. С. Общая теория права : акад. курс : в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1981 — Т. 1. — 360 с.
10. Задорожний В. П. Державне управління інвестиційним процесом як об'єкт дослідження у науковій літературі / В. П. Задорожний // Наук. праці МАУП. — 2010. — № 2. — С. 28–33.
11. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія / О. В. Кузьменко. — Львів : ВАТ «Атлас», 2004. — С. 14.
12. Кухар В. І. Удосконалення правового регулювання інвестиційних правовідносин як складова інвестиційної політики держави / В. І. Кухар // Вісн. господар. судочинства. — 2004. — № 3. — 226–229.
13. Пересада А. А. Управління інвестиційним процесом / А. А. Пересада. — К. : Лібра, 2002. — С. 11.
14. Ямкова І. М. Співвідношення правового регулювання і державного регулювання господарської діяльності / І. М. Ямкова, І. П. Глагізіна // Проблеми правознавства очима молодих учених : зб. наук. праць за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф. «Проблеми правознавства очима молодих учених», 31 січ. 2011 р. — Херсон. — Тернопіль : ХЮІ ХНУВС, 2011. — С. 23–26.

ПРИОРИТЕТНЫЕ ФАКТОРЫ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Шевердина Е. В.

Рассмотрены актуальные проблемы правового обеспечения государственного регулирования в сфере инвестиционной деятельности в Украине на современном этапе. Исследованы направления развития и пути совершенствования действующего инвестиционного законодательства в аспекте

государственного регулирования и формирования инвестиционной политики Украины.

Ключевые слова: государственное регулирование, инвестиционная политика, инвестиционная деятельность, защита инвестиций.

PRIORITY FACTORS OF NORMATIVE REGULATION OF GOVERNMENT CONTROL OF INVESTMENT ACTIVITY

Sheverdina E. V.

The article deals with current problems of legal support government regulation of investment activity in Ukraine at the present stage of development, directions and ways of improving current investment legislation in the aspect of government regulation and formation of investment policy in Ukraine .

Keywords: government regulation, investment policy, investment, investment protection.