

Ільницький О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДІЇ СПЕЦІАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF FINANCIAL SYSTEM OF UKRAINE UNDER SPECIAL ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME

Ця стаття присвячена проблемам визначення впливу запровадження спеціальних адміністративно-правових режимів на функціонування та правове регулювання фінансової системи України. Автор виділяє основні заборони, обмеження та інші приписи у сфері публічної фінансової діяльності в умовах правового режиму надзвичайного стану, воєнного стану, реалізації мобілізаційних заходів, боротьби з тероризмом та на тимчасово окупованій території.

Ключові слова: спеціальний адміністративно-правовий режим, фінансова діяльність, надзвичайний стан, воєнний стан, мобілізація, боротьба з тероризмом, тимчасово окупована територія.

Эта статья посвящена проблемам определения влияния введения специальных административно-правовых режимов на функционирование и правовое регулирование финансовой системы Украины. Автор выделяет основные запреты, ограничения и другие предписания в сфере публичной финансовой деятельности в условиях правового режима чрезвычайного положения, военного положения, реализации мобилизационных мероприятий, борьбы с терроризмом и на временно оккупированной территории.

Ключевые слова: специальный административно-правовой режим, финансовая деятельность, чрезвычайное положение, военное положение, мобилизация, борьба с терроризмом, временно оккупированная территория.

This article deals with the problems of determining the effect of introducing special administrative legal regimes in the operation and regulation of the financial system of Ukraine. The author identifies the basic prohibitions, restrictions and other regulations in the area of public financial activities under the legal regime of emergency, martial law, mobilization implementing, fight against terrorism and the temporarily occupied territory.

Key words: special administrative legal regime, finance, emergency, martial law, mobilization, fight against terrorism, temporarily occupied territory.

Постановка проблеми. Варіативність зовнішніх обставин здатна істотно вплинути на інструментарій методів та форм публічного управління, що використовується в управлінській діяльності, а також порядок їхнього застосування. З огляду на це, суспільно-політичні, економічні та гуманітарні глобальні або регіональні виклики зумовлюють «тектонічні» зміни у структурі публічно-управлінської діяльності держави. На сьогодні, реалії суспільних відносин в Україні, зумовлені поверненням із забуття таких явищ як війна і окупація та доповненні новітніми соціальними загрозами тероризму та транснаціональної злочинності, зумовлюють актуальність дослідження спеціальних режимів здійснення управління в державі, які є відповіддю на ці змінені умови.

Зважаючи на те, що фінансові ресурси є одним із важливих елементів у системі гарантій публічно-управлінської діяльності, норми, що регулюють фінансову діяльність, є важливими складовими правового режиму діяльності держави у різних зовнішніх політичних та соціально-економічних умовах. При цьому, характер взаємозв'язку є двостороннім, оскільки вони не лише відчують вплив обставин, але й є каталізатором соціальних наслідків відповідних режимів управлінської діяльності.

Стан дослідження. Основу теоретичним міркуванням заклали результати досліджень Д.М. Бахраха, Л.К. Воронової, О.А. Музики-Стефанчук,

Ю.А. Тихомирова та інших. Водночас, застосування на практиці норм, предметом регулювання яких є спеціальні адміністративно-правові режими, дає значний набір досі відсутнього емпіричного матеріалу для аналізу причин та наслідків їхньої дії.

Метою цієї статті є сформулювати рекомендації щодо підвищення організації фінансової діяльності в умовах дії виняткових зовнішніх обставин, що передбачає удосконалення спеціальних адміністративно-правових режимів.

Виклад основного матеріалу. Унікаючи тривалих складних теоретичних дискусій щодо змісту поняття «адміністративно-правовий режим», зосередимо свою увагу на визнанні того, що адміністративно-правовий режим є свого роду набором певних правових засобів, яким держава регулює окремі сфери відносин. Основними елементами адміністративно-правового режиму є: мета встановлення; імперативний метод правового регулювання; встановлена у законодавчому порядку сукупність правил поведінки, тобто «режимні правила», чітка правова регламентація яких є важливою гарантією законності при введенні того чи іншого адміністративно-правового режиму; наявність спеціальних державних органів, на які покладено реалізацію мети адміністративно-правового режиму; відповідальність за порушення «режимних» норм; визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму [1].

Зважаючи на той факт, що адміністративно-правовий режим є елементом системи публічного управління, яке за загально визнаним фактом неможливе без відповідного фінансування, говорячи про сукупність «режимних правил» як складову правового режиму, неодмінне місце займають відповідні фінансово-правові норми. Щоправда, залежно від «агресивності» режиму щодо загального порядку, такі норми можуть мати загальне формулювання, а тому окремо не виділяються у його структурі. Більше того, з огляду на значення сфери публічних фінансів для діяльності держави, на нашу думку, загальні правила її функціонування можна розглядати як складний галузевий правовий режим (що включає до свого складу окремі режими за стадіями діяльності чи видами, наприклад, режим оподаткування, режим бюджетного регулювання, режим казначейського обслуговування бюджетних коштів, митні режими тощо).

Водночас, спеціальні правила, дозволи, вимоги, обмеження та заборони у сфері формування, розподілу, використання та контролю за публічними фондами грошових коштів є складовою частиною окремих адміністративно-правових режимів, зумовлені передумовами та метою останніх, таким чином, змінюючи ординарний хід публічно-управлінської діяльності у сфері фінансів.

Однією з найпоширеніших класифікацій адміністративно-правових режимів є їхній розподіл на загальні та спеціальні адміністративно-правові режими. Щоправда, підстави та характеристика такої класифікації, а відповідно і віднесення режимів до кожної з груп – є відмінними для окремих дослідників. Незважаючи на багатоманітність підходів до визначення спеціальних (особливих) адміністративно-правових режимів, безспірним є віднесення до цієї групи саме механізмів регулювання екстраординарних ситуацій в державному управлінні. Ю.О. Тихомиров визнаючи за основне покликання адміністративно-правових режимів регулювання різних «державних станів» і способів функціонування державного механізму, до групи спеціальних адміністративно-правових режимів, в першу чергу відносить, так звані, «адміністративно-правові режими забезпечення стабільності держави» [2, с. 412].

Виходячи з загальних визначень адміністративно-правового режиму, доцільним буде означення спеціального режиму визначати саме за тими управлінськими механізмами, які включають набір правових регуляторів та засобів, зумовлений винятковими обставинами зовнішнього середовища, які передбачають необхідність забезпечення та/або відновлення загального адміністративно-правового режиму законності для стабільності публічного управління.

Підставами для встановлення спеціального адміністративно-правового режиму виступають екстраординарні ситуації соціального та природно-техногенного характеру, створення об'єкта-носія спеціального адміністративно-правового режиму, виникнення інших факторів, що вимагають режимного регулювання. Спеціальний адміністративно-

правовий режим встановлюється у тому випадку, коли інші заходи адміністративно-правового регулювання не можуть забезпечити належний правовий порядок (безпеку, охорону, нормалізувати обстановку), досягти необхідного правового стану соціального об'єкта. Водночас це досягається за рахунок додаткових заборон і обмежень, спеціальних адміністративних заходів, дозвольного способу і типу реалізації прав і свобод, здійснення господарської діяльності, функціонування спеціальної системи контролю та нагляду і організаційно-технічним забезпеченням додержання режимних правил [3, с. 211-213]. Чільне місце серед вказаних заходів займають і особливі норми та механізми у сфері управління публічними фінансовими ресурсами, які покликані забезпечити необхідні матеріально-фінансові можливості нормалізації управлінської ситуації та ефективного продовження здійснення державою своїх завдань і функцій.

Крайніми видами спеціальних адміністративно-правових режимів за критерієм юридичних властивостей є, так звані «екстраординарні», які вводяться у випадках виникнення надзвичайних ситуацій соціального або природно-техногенного характеру, викликаних агресією, масовими безладами, стихійними лихами тощо. Саме глобальні зміни в функціонуванні апарату держави при запровадженні вказаних режимів, першочергово зумовлюють науковий інтерес дослідження, оскільки можуть призвести до порушення або призупинення діяльності принципів публічної фінансової діяльності, що спричинятиме істотний вплив не лише на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, але й порядок реалізації прав та свобод громадян через зміну системи фінансово-правових гарантій.

Дослідження українського законодавства, на нашу думку, дозволяє відносити до таких спеціальних адміністративно-правових режимів наступні: 1) режим надзвичайного стану, 2) режим воєнного стану, 3) режим «особливого періоду» (реалізації мобілізаційних заходів), 4) режим заходів боротьби з тероризмом, 5) режим тимчасової окупації частини території України.

Двома основними видами конституціоналізованих в Україні спеціальних правових режимів є надзвичайний стан та воєнний стан.

Нормативне формулювання умов впровадження та мети вказаних станів визначає загальні напрями змін у здійсненні публічного управління. З цього випливає, що, наприклад, в умовах надзвичайного стану відповідні органи публічного управління неминуче отримують додаткові функції та повноваження на їхню реалізацію, що вимагають фінансових витрат, які не були та не могли бути передбачені за правилами бюджетного планування кошторисно-бюджетного фінансування, оскільки як свідчать підстави запровадження відповідного режиму, вони носять форс-мажорний (непередбачений) характер.

Зважаючи на відсутність спеціальних норм у бюджетному законодавстві України справедливо буде припустити, що діятимуть загальні правила, які

передбачають можливості оперативного внесення змін під час поточного бюджетного періоду (шляхом внесення змін до розпису бюджету, змін до бюджету або передача та перерозподіл призначень в порядку ст. 23 БК України. Водночас, формулювання підстав його запровадження нашою думкою, що додаткові видатки, зумовлені цим правовим режимом є одним з об'єктів фінансування за рахунок резервного фонду бюджету.

Ч. 2 ст. 3 БК України визначає оголошення надзвичайного стану в Україні поруч із введенням воєнного стану особливими обставинами, за яких бюджетний період функціонування бюджетної системи України може бути змінений з конституційного – 1 січня-31 грудня – на інший. Очевидним є той факт, що це об'єктивні причини для зміни бюджетного періоду, водночас, законодавець не встановлює жодних орієнтирів щодо такої зміни. Зважаючи на той факт, що зміна бюджетного періоду є грубим втручанням у систему бюджетного устрою держави, яка зумовлює загрозу збільшення частки «ручного» управління бюджетними ресурсами, слід констатувати, що відповідні причини і повинні бути темпоральними детермінантами дії. Так, якщо строк дії правового режиму надзвичайного стану не може перевищувати 60 календарних днів, то очевидно, що продовжувати поточний бюджетний період на триваліший строк також не може бути нормативних підстав.

Новітні військові загрози України, значно активізували увагу до інституту правового режиму воєнного стану, що з початку 2014 року перетворився в щоденну перспективу через агресію з боку Російської Федерації. На сьогодні, згідно з останньою редакцією Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р., цей режим може мати загальнодержавне і місцеве значення, що певним чином не узгоджується із попередньою практикою БК України. В останньому випадку, з системного прочитання виникає питання, чи введення воєнного стану у певній місцевості є підставою для зміни бюджетного періоду. На нашу думку, зважаючи на відсутність у БК України уточнення щодо території правового режиму воєнного стану (на відміну від оголошення надзвичайного стану) введення воєнного стану у будь-якому обсязі може бути підставою для розгляду пропозиції про зміну бюджетного періоду на час дії вказаного режиму. Щоправда, можливість запровадження регіонального режиму воєнного стану не видається логічною: за підставами свого запровадження цей режим передбачає існування цілісної загрози суверенітету держави, що позбавляє сенсу фрагментацію території та диференціацію громадян – держава не може воювати лише частково. Водночас, вважаємо, що значна площа території держави справді ставить питання доцільності усього комплексу обмежувально-режимних заходів на всій території України, однак у такому випадку, слід було б пропрацювати можливе «зонування» території щодо запровадження відповідних заходів спеціального адміністративно-правового режиму, залежно від рівня військової загрози на конкретній території.

Розглядаючи комплексно зміни у перебудові системи публічного правління при введенні воєнного стану, в першу чергу звертає на себе увагу тенденція обмеження здійснення місцевого самоврядування та посилення централізації управління. Так, згідно зі ст. 4 Закону про правовий режим воєнного стану на територіях, на яких введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Аналіз повноважень військових адміністрацій, визначених у ст. 15 Закону утворює у думці про перебирання функцій органів місцевого самоврядування органам державного військового управління виконавчої вертикалі, в тому числі, у сфері фінансової діяльності. Це кореспондує і з нормативно визначеними підставами утворення військових адміністрацій – нездійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання. Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території, серед іншого, здійснюють повноваження із забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів (п. 2), складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету (п. 5), встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до ПК України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято (п. 6), прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято (п. 7), встановлення для підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 11), а районні, обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування» строки, також здійснюють повноваження із складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення, тощо. Начальники військових адміністрацій є розпорядниками відповідних бюджетних коштів.

Це повністю відповідає власним повноваженням органів місцевого самоврядування, які не здійснюють свої повноваження на територіях збройних конфліктів для збереження ефективного управління на цих територіях, що, на нашу думку, є компенсаторним механізмом забезпечення реалізації повноважень, які держава у ординарних умовах надає органам місцевого самоврядування.

Водночас, 28 грудня 2014 року поруч із комплексною реформою бюджетної (фіскальної) децентра-

лізації Розділ VI БК України був доповнений п. 22, який стосувався особливостей правового регулювання бюджетних правовідносин в умовах воєнного стану. Узагальнений аналіз вказаних пропозицій діє можливість прийти до наступних напрямків пропонування змін:

- підвищення значення Кабінету Міністрів України в регулюванні публічної фінансової діяльності через зростання значення його нормативних актів та скасування необхідності погодження частини своїх дій з представницьким органом;

- підвищення «мобільності» фінансового законодавства шляхом скасування норм щодо підстав та особливого порядку внесення змін, які забезпечують принцип стабільності;

- відмова від особливого правового регулювання захищених витратків.

Аналіз вказаних змін та загрози, які викликають запровадження воєнного стану, на нашу думку, дозволяє погодитися із більшістю запропонованих новел, оскільки вони зумовлені перебудовою механізму публічного управління на рейки воєнного часу з вимогами ефективних та оперативних рішень у сфері фінансового забезпечення. Але підтримати останню позицію не видається можливим. Правова природа захищених витратків бюджету визначена їхнім першочерговим значенням для функціонування держави з позицій виконання соціально-побутових зобов'язань. Повна відмова від їхнього дотримання недопустима, оскільки означає занепад держави як першочергово «соціального» організму. При пріоритетності фінансування витратків на оборону, відмова від виконання елементарних соціальних функцій через втрату фінансування, веде до істотнішого підриву обороноздатності, ніж зовнішня загроза воєнного стану. Тому, на нашу думку, доцільним є визначення пропорційного зменшення або ж оптимізація переліку захищених статей витратків бюджету, але не повна відмова в умовах введення правового режиму воєнного стану.

Крім надзвичайного та воєнного стану, чинне законодавство України та адміністративна практика з 2014 року передбачає можливість та реалізацію введення особливого правового режиму, пов'язаного із загрозою збройної зовнішньої агресії, який отримав назву «особливий період». Схожі визначення «особливого періоду» містяться в абз. 11 ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 06.12.1991 р. та ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 р., у яких передбачено, що особливий період – це період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудований період після закінчення воєнних дій.

Застосування вказаного поняття підняло низку проблем, особливо в аспекті запровадження безстрокового істотного обмеження прав військовослужбовців та цивільних осіб під приводом обмежень

особливого періоду (продовження строків військової служби, призов за мобілізацією тощо).

Ще одним питанням, що має не лише правове, але й яскраве соціально-політичне забарвлення, є правомірність введення режиму «особливого періоду», замість воєнного стану в умовах існування загрози національній безпеці через внутрішньотерористичні небезпеки та зовнішню відкриту агресію іноземної держави.

Одним із аргументів, в тому числі, був і фактор фінансово-правового характеру, оскільки в разі введення воєнного стану в умовах неоголошеної «гібридної» війни саме Україна вважалася б першою, хто оголосив про війну, що могло б похитнути кредитні рейтинги на міжнародному фінансовому ринку та зумовити відмову від співпраці з провідними міжнародними фінансовими установами. Водночас, якщо проаналізувати регулюючі документи Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Європейського банку реконструкції і розвитку та інших міжнародних фінансових інституцій, які надають фінансову допомогу Україні, то можна побачити, що у жодному з їхніх документів немає згадки про військовий стан, війну чи військові дії як перешкоду співпраці. За інформацією самих представників МВФ, наприклад, Фонд немає окремих умов щодо фінансування оборонних витрат. Більше того, Фонд уникає оцінки чи вказівки, який відсоток від бюджетних доходів країна-член МВФ має витратити на оборону, оскільки це питання внутрішнього суверенітету. Дослідження цих питань відбувається у комплексі загальної динаміки витрат і вивчення, як це в цілому впливає на покриття бюджетних витрат і чи потребуватиме країна додаткового фінансування.

Відсутність подібних перешкод засвідчує і практика. Наприклад, з 1991 року до листопада 1995 року (включно) на території Хорватії відбувалися воєнні дії. Водночас, група Світового банку 21 червня 1994 р. прийняла рішення по виділенні Хорватії у терміновому порядку займу на надання допомоги в реалізації найбільш важливих проектів відновлення та модернізації зруйнованої інфраструктури, а також промислових та сільськогосподарських об'єктів. У тому ж 1994 році МВФ уклав з Урядом Хорватії першу «стенд-бай» угоду про надання кредиту у сумі 274 млн. доларів США на підставі позитивного висновку експертів МВФ хорватської концепції економічного розвитку країни у відповідності з Меморандумом про наміри. У 1995 році Європарламент включив Хорватію у PHARE – програму, в рамках якої ЄС надає фінансову допомогу державам перехідного періоду.

Таким чином, на нашу думку, відмова від режиму воєнного стану на користь особливого періоду була продиктована радше політично-дипломатичними причинами, але не фінансово-економічними чи правовими.

Звертаємо увагу на те, що законодавство України не створює достатньо нормативних підстав для розуміння «особливого періоду» як самостійного

спеціального адміністративно-правового режиму, а радше розглядає як формальну констатацію реалізації окремих режимних заходів у державі (в Україні – протягом 2014-2016 року – мобілізаційних заходів). Саме такий підхід відповідає змісту конституційних та інших законодавчих норм, і його сприйняття на практиці зняло б численні проблеми щодо визначення порядку функціонування держави в умовах «особливого періоду», які поза межами заходів з мобілізації, жодним іншим змістом не володіють.

Отож, визнаючи за мобілізацією змістовне наповнення «особливого періоду», з фінансово-правової точки зору слід звернути увагу на те, що фінансова забезпеченість справедливо є одним із принципів мобілізаційної підготовки та мобілізації, а зміст заходів мобілізаційної підготовки, серед іншого, передбачає і підготовку фінансової системи держави до функціонування в умовах особливого періоду. Проаналізувати їх не видається можливим, оскільки відомості мобілізаційних планів, в тому числі, у сфері фінансової діяльності держави є інформацією з обмеженим режимом доступу (державною таємницею).

Водночас, ст. 7 Закону про мобілізацію вказує на те, що фінансування мобілізаційної підготовки здійснюється відповідно за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ і організацій. Фінансування мобілізаційної підготовки та/або заходів з мобілізації може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Така диверсифікація джерел фінансування є не лише свідченням важливості проведених заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації і неспроможності держави до самостійного їх фінансування, але й наслідком високого рівня самоорганізації активістів громадянського суспільства та офіційного визнання волонтерського руху, який з 2014 року перейняв на себе значний обсяг витрат по забезпеченні обороноздатності країни.

Звичайно, що ключове місце при мобілізації займають Збройні Сили України та військово командування, представлене в першу чергу Міністерством оборони України. На час особливого періоду дія будь-яких прийнятих до настання цього періоду нормативно-правових актів, що передбачають скорочення чисельності, обмеження комплектування або фінансування Збройних Сил України, інших військових формувань чи правоохоронних органів спеціального призначення, зупиняється (ч. 8 ст. 4 Закону про мобілізацію). Як наслідок вказаної тенденції та для забезпечення правового режиму, можемо прослідкувати стрімке зростання «воєнного» бюджету, який в основному сконцентровано у бюджетних призначеннях Міністерства оборони України з 39, 717 млрд. грн. у 2015 році до 61,765 млрд. грн. у 2017 році (на 155%).

Однією із всесвітніх глобальних загроз сучасності є тероризм. Видом оперативного спеціального адміністративно-правового режиму у боротьбі з тероризмом є режим у районі проведення антитерористичної операції. Водночас, сама антитерористична операція – це комплекс скоординованих спеціальних

заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Станом на сьогодні в Україні діє режим антитерористичної операції в окремих районах Луганської та Донецької області, які визначені Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 07.11.2014 р. № 1085-р. Дослідження правового режиму публічного управління на вказаних територіях, свідчить про поєднання режиму у зоні проведення АТО та фактично воєнного стану, шляхом забезпечення здійснення управління через утворення військово-цивільних адміністрацій – тимчасових державних органів у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Останні, згідно зі ст. 67-2 БК України перейняли на себе всі фінансово-правові повноваження органів місцевого самоврядування відповідної територіальної юрисдикції. Водночас, п. 24 Розділу VI БК України визначив загальні особливості виконання Державного бюджету та місцевих бюджетів у населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на території проведення антитерористичної операції.

Фінансування та інше сприяння тероризму, згідно із законодавством, вважається одним із елементів терористичної діяльності, оскільки без належних матеріальних ресурсів, реалізувати вказані задуми щодо здійснення терористичних актів неможливо. У зв'язку із цим, у сфері фінансів боротьба з тероризмом є постійним процесом, що зумовлює існування низки постійних спеціальних заходів, які обґрунтовано слід вважати елементами окремого спеціального режиму у сфері публічної фінансової діяльності.

Особливістю цих заходів в межах режиму є те, що зважаючи на транснаціональний характер небезпеки та руху фінансових потоків, які можуть бути використані для фінансування терористичної діяльності, у його впровадженні важливу значення має координація зусиль та спільні заходи на міжнародному рівні. Ключове значення на міжнародному рівні у цій сфері має Організація Об'єднаних Націй та Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) на регіональному рівні, «Сорок рекомендацій» якої визначають загальні засади режиму боротьби з відмиванням грошей і призначені для універсального застосування [4]. Вказані заходи в основному визначаються у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню)

доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, що й становлять зміст правового режиму боротьби з фінансуванням тероризму» від 14.10.2014 р.

Трагічні події новітньої історії України повернули у соціально-правову дійсність явища війни, воєнних дій, збройної агресії та окупації частини території держави. Перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав з порушенням процедури, визначеної Конституцією та законами України, Гаазькими конвенціями 1907 р., IV Женевською конвенцією 1949 р. та іншим міжнародно-правовим актам є окупацією частини території суверенної держави Україна та міжнародним протиправним діянням з усіма наслідками, передбаченими міжнародним правом.

Таким чином, згідно зі ст. 1, 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України; повітряний простір над цими територіями є тимчасово окупованою територією з 20 лютого 2014 року, яка є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, однак можливості реалізації суверенітету України над цією територією об'єктивно обмежені.

17 березня 2015 року постановою Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» тимчасово окупованими територіями було визнано окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей, в яких відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України. Водночас, незважаючи на таке рішення, питання правового режиму у зоні проведення антитерористичної операції залишається відкритим, хоча передумови та наслідки і для території Автономної Республіки Крим, і для окупованих районів Донецької і Луганської областей – єдині.

Ст. 9 Закону про правовий режим окупованих територій визначає, що ключовою основою режиму є те, що державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та зако-

нів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків.

Безперечно, що відсутність можливості здійснювати управлінський вплив на функціонування публічних інститутів на певній території призводить до необхідності змін підходів до здійснення управління, що при тому не могло б бути розтлумачене з формальної точки зору як відмова від прав на певну територію (територіальне обмеження суверенітету). Вказане питання гостро постало і для забезпечення регулювання фінансової системи, яка передбачає щохвилинне з'єднання через відповідні фінансові трансакції центру з іншими територіями держави.

А тому, поруч із прийняттям аналізованого Закону, 15 квітня були внесені зміни до БК України, які у ст. 67-1 сформулювали особливості взаємовідносин державного бюджету з бюджетами Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Фактично, запропонована на підставі вказаних приписів модель взаємовідносин передбачила унормування повного виведення обігу коштів бюджетної системи України поза межі бюджетів на території Автономної Республіки Крим, в той же час «де-юре» зберігаючи їх у складі цілісної та єдиної системи. Вказану модель взаємовідносин умовно можна охарактеризувати як «самоокупну» – оскільки вона передбачає повне фінансування за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів здійснення управління певною територією та, водночас, залишає всі кошти, отримані у формі бюджетних доходів у цих же бюджетах.

Інші питання організації фінансово-економічної діяльності на тимчасово окупованій території за змістом ст. 13 Закону про правовий режим тимчасово окупованої території було вирішено врегулювати в іншому законі, яким став Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12.08.2014 р. Застосовуючи за аналогією особливий (спеціальний) правовий режим економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони, держава-Україна вирішила створити економічний стимул для деокупації та, водночас, визначити реальний правовий режим управління фінансово-економічною діяльністю (а точніше – відсутність такого) на тимчасово окупованій території.

Водночас, спеціальні процедури верифікації (підтвердження) підставності проведення соціальних виплат, спеціальних правил, у багатьох випадках сприймаються як ознака дискримінації, що, наприклад, зумовило оскарження п. 1 Постанови Правління Національного банку України «Про засто-

сування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» від 03.11.2014 р. № 699. Нею було встановлено, що для цілей застосування нормативно-правових актів Національного банку України особа, місцезнаходження якої (зарєстрована/постійно проживає) на території вільної економічної зони «Крим», прирівнюється до нерезидента (за інвестиційними операціями – до іноземного інвестора). Скасовуючи вказаний пункт оскаржуваної Постанови, Київський апеляційний адміністративний суд вказав, що дискримінація означає поведження з особами у різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях, якщо вона не переслідує легітимну ціль або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю. Застосування Національним банком України певних обмежувальних заходів ґрунтується, по-перше, на житті заходів щодо усунення негативного впливу тимчасової окупації частини території України – Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, по-друге, на необхідності виконання приписів Закону, які є загальнообов'язковими, а відтак переслідують легітимну ціль та не можуть вважатися такими, що містять ознаки дискримінації осіб. При цьому встановлена у ході судового розгляду справи судом апеляційної інстанції невідповідність п. 1 оскаржуваної Постанови № 699 вимогам чинного законодавства свідчить про відсутність у НБУ повноважень на розширення нормативно визначеного кола нерезидентів, а не про дискримінаційний характер цього підзаконного акту [5].

Вважаємо, що з таким висновком слід погодитися із наступними застереженнями: зважаючи на статус осіб, які проживають в умовах окупації, слід надзвичайно виважено підходити до його змістовного наповнення та впровадження в частині забезпечення гарантій прав, свобод та інтересів, а також соціалізації осіб, які покинули окуповану територію. При оцінці заходів щодо таких осіб слід пам'ятати, що втрата можливості здійснювати ефективне управ-

ління на вказаних територіях є об'єктивною обставиною запровадження спеціального режиму, що неминуче зумовлює відмінні умови у забезпеченні прав, свобод та інтересів цих осіб, як правило на підконтрольній території. А тому, додаткові процедури щодо реалізації їх правового статусу є необхідними та не можуть розглядатися з позиції дискримінації.

Висновки. Намагаючись встановити особливості здійснення публічного управління в рамках кожного конкретного адміністративно-правового режиму, ми зіштовхнулися з об'єктивними труднощами, оскільки у профільних законах визначено загальні напрями змін у здійсненні публічного управління в рамках правових режимів. Відповідні закони концентруються на допустимих обмеженнях прав, свобод та інтересів осіб. Така тенденція зумовлена тим, що Конституція України та відповідні міжнародно-правові гарантії передбачають необхідність законодавчого визначення впливу конкретного режиму на права, свободи та інтереси, для його легалізації. В той же час, система управління та зміни у ній, зумовлені запровадженням режиму, визначаються фактичними обставинами та відносяться до дискреції в частині забезпечення механізму держави в екстраординарних умовах.

На нашу думку, однозначно погодитися з таким підходом не можна. Принципи публічного управління, в тому числі, юридична визначеність, як елемент верховенства права, вказує на необхідність закріплення однозначних нормативних механізмів реалізації прав та свобод людини і громадянина в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів. Водночас, без існування нормативного бачення інституційного механізму їхньої реалізації, передбачити такі процедурні норми є неможливим. А тому, профільне законодавство повинно більш чітко визначати основи організації державного апарату в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів. В тому числі, це стосується і функціонування фінансової системи, оскільки саме вона визначає необхідні матеріально-економічні гарантії реалізації прав, свобод та інтересів особи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : У 2 т.: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004 – 584 с.
2. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 704 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М: Изд-во БЕК, 1999. – 368 с.
4. Сорок Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) // Урядовий кур'єр. – 2003, 25 вересня. – № 179.
5. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 01.09.2015 р. у справі № 826/17587/14 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67880958>