

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6

Том 2

2017

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор

Заступник головного редактора:

Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент

Відповідальний секретар:

Сачко Олександр Васильович – кандидат юридичних наук

Члени редакційної колегії:

Алексєєнко Ігор Григорович – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)

Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор

Богатирьова Ольга Іванівна – доктор юридичних наук, професор

Бондаренко Наталія Леонідівна – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)

Вишня Володимир Борисович – доктор технічних наук, професор

Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук

Грабильніков Анатолій Васильович – кандидат юридичних наук, доцент

Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор

Калашников Віктор Михайлович – доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор

Кулієв Ібрагим Орудж огли – доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)

Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор

Мінченко Сергій Іванович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Мудриєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук,

кандидат філософських наук, доцент

Негодченко Олександр Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент

Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор

Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор

Уваров Володимир Генадійович – доктор юридичних наук, доцент

Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, професор

Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук, доцент

Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент

Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук

Юзікова Наталія Семенівна – доктор юридичних наук, доцент

Науковий збірник містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права.
Видання розраховане на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів,
а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

*Зміст наукових праць не завжди збігається
з точкою зору редакційної колегії.*

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
(Протокол № 14 від 08.06.2017 р.)**

Офіційний сайт: apnl.dnu.in.ua

Засновник: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» є фаховим виданням на підставі
Наказу МОН України від 21 грудня 2015 року № 1328 (додаток № 8)

*Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща)*

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації – серія КВ № 21220-11020Р
від 23.01.2015 р. видане Державною реєстраційною службою України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.53(447)

Бондарев О. Б.,
аспірант юридичного факультету
Інституту законодавства Верховної Ради України

ІСТОРІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

HISTORY OF IMPLEMENTATION AND TRENDS OF INSTITUTE OF OMBUDSMAN IN FOREIGN STATES

У статті здійснено історичний огляд запровадження інституту омбудсмана в зарубіжних державах. Звернуто увагу на ті аспекти запровадження інституту омбудсмана, що характеризують його правову природу. Визначено тенденції формування інституту омбудсмана в зарубіжних державах під кутом зору розвитку його правових підстав і правових характеристик.

Відзначено, що в кожній сучасній державі інститут омбудсмана покликаний вирішити найбільш нагальні проблеми забезпечення (захисту) прав громадян, і особливо, правовий статус яких має певні особливості. При цьому організація та діяльність такої інституції (її модель), як правило, зумовлена особливостями форми державного правління та територіального устрою і досить часто віддзеркалює історію розвитку державності та певні запити суспільства.

Ключові слова: омбудсман, посада омбудсмана, інститут омбудсмана, військовий омбудсман, модель інституту омбудсмана, форма держави.

В статье осуществлен исторический обзор введения института омбудсмана в зарубежных государствах. Обращено внимание на те аспекты внедрения института омбудсмана, характеризующие его правовую природу. Определены тенденции формирования института омбудсмана в зарубежных государствах с точки зрения развития его правовых оснований и правовых характеристик.

Отмечено, что в каждой современной государстве институт омбудсмана призван решить наиболее насущные проблемы обеспечения (защиты) прав граждан, и особенно, правовой статус которых имеет определенные особенности. При этом организация и деятельность такого института (ее модель), как правило, обусловлена особенностями формы государственного правления и территориального устройства и достаточно часто отражает историю развития государственности и определенные запросы общества.

Ключевые слова: омбудсман, должность омбудсмана, институт омбудсмана, военный омбудсмен, модель института омбудсмана, форма государства.

The article gives a historical overview of the institution of the ombudsman institution in foreign countries. The attention is paid to those aspects of the institution of the ombudsman, which characterize its legal nature. The tendencies of the formation of the ombudsman institution in foreign countries from the perspective of development of its legal grounds and legal characteristics are determined.

It is noted that in each modern state the institution of the ombudsman is called to solve the most urgent problems of providing (protecting) the rights of citizens, and especially, whose legal status has certain features. In this case, the organization and activities of such an institution (its model) are usually due to the peculiarities of the form of government and territorial organization, and often reflect the history of the development of statehood and certain demands of society.

Key words: ombudsman, ombudsman position, ombudsman institution, military ombudsman, model of ombudsman institution, state form.

У сучасному світі наявність інституту омбудсмана є характерною ознакою мало не кожної демократичної держави. Очевидно, що затребуваність омбудсмана обумовлена ефективністю реалізації ним ключового завдання держави – забезпечення (захисту) прав людини. Кожна країна, в якій функціонує омбудсман, має свої специфічні риси, які визначають особливість тієї чи іншої його моделі на впливають на реалізацію повноважень зазначеного державного органу.

Вивчення зарубіжного досвіду завжди є корисним із точки зору запозичення таких, що позитивно себе зарекомендували інститутів та засобів, а тенденції розвитку певних явищ дозволяють визначити певні закономірності та прогнозувати розвиток відповідних явищ та інститутів.

Інститут омбудсмана є предметом дослідження багатьох науковців різних країн. Значний внесок у систему знань про інститут омбудсмана здійснили наукові праці таких зарубіжних вчених, як В. Бойцова, А. Бегаєва, Є. Буянкіна, М. Дадашева, О. Єремєєва, В. Засипалова, А. Калих, А. Сунгуров. Серед вітчизняних дослідників слід відмітити праці С. Банаха, О. Батанова, Л. Голяк, К. Закоморної, О. Марцеляка, Н. Наулік, Ю. Тодики ін. Разом із тим аналіз запровадження цього інституту різними вченими здійснювався під кутом зору тих чи інших аспектів, обумовлених тематикою конкретного дослідження. Для нас цікавими є такі аспекти запровадження інституту омбудсмана, що характеризують його правову природу, тобто першооснову, чинники, що

обумовили існування цього явища, його сутність – юридичні характеристики, місце і роль цього явища серед інших.

З огляду на вищезазначене метою цієї статті є пізнання чинників, що зумовили виникнення інституту омбудсмана, визначення тенденцій його формування в зарубіжних державах під кутом зору розвитку його правових підстав і правових характеристик.

У науковій юридичній літературі поширеною є інформація про скандинавське походження інституту омбудсмана. Вважається, що вперше інститут омбудсмана був запроваджений у Швеції ще на початку XVIII ст., а в минулому столітті його сприйняли інші скандинавські країни і Фінляндія [1, с. 281]. В енциклопедичній літературі відзначається, що цей термін був запозичений із середньовічної шведської мови і походить від слова „*umbud*” і має такі значення: представник, агент, делегат, адвокат, особа, яка представляла інтереси інших осіб [2, с. 842].

У давніх германських племенах омбудсманом називалася особа, яка обиралася для збору від імені постраждалої сторони грошової пені (вири) з злочинців, які вчинили вбивство [3, с. 138]. Існує думка, що першим випадком, пов'язаним із зародженням інституту омбудсмана у світі, є поява у Швеції в XVI ст. посади Головного сенешаля («*drotsen*»), який мав від імені верховної влади короля наглядади за роботою суддів та відправленням правосуддя. Він також повинен був надавати королю інформацію про виявлені порушення. Історично і до цього у функції сенешаля входило здійснення від імені верховної влади короля нагляду за роботою та відправленням правосуддя у королівстві. Згодом коло питань щодо контролю з боку королівської влади за роботою суддів розповсюдилося і на чиновників королівської адміністрації. Цей етап пов'язується з правлінням шведського короля Карла XII [4, с. 95].

Таким чином, в абсолютистський період державності Швеції попередник сучасного омбудсмана виконував функцію королівського (державного) контролю.

На початку XIX ст. Швеція стала конституційною монархією, що ґрунтувалася на принципі рівноваги влади короля і парламенту. За Конституцією 1809 р. у Швеції було запроваджено інститут омбудсмана юстиції (*Justitie Ombudsmannen*). До 1915 р. шведський омбудсман здійснював контроль і за цивільною, і за військовою адміністраціями. А в 1915 р. у країні було створено спеціальне відомство омбудсмана, на яке покладалося вирішенням військових питань – здійсненням контролю за військовою адміністрацією і розслідуванням скарг солдат [5, с. 11]. Потреба у створенні такого інституту в ті часи у Швеції, думається, була зумовлена як позитивним досвідом функціонування омбудсмана юстиції, так і особливостями зовнішньої політики, політики нейтралітету, що мала своїм підґрунтям успішно проведену в ці часи реформу оборони та переозброєння армії.

У період з 1967 по 1976 року у Швеції функціонували три омбудсмана: перший здійснював нагляд за судами, прокуратурою, армією і поліцією; другий

опікувався питаннями інформації, преси, освіти; третій – переважно питаннями податків і транспорту [6].

Починаючи з 1976 р. і по теперішній час у Швеції призначаються чотири омбудсмани, один з яких є головним. Відповідно до Акту від 13 листопада 1986 р. Головний парламентський омбудсман керує роботою інших і розподіляє між ними обов'язки та сфери діяльності. Так, один із них має контролювати питання доступності громадськості до офіційних документів, інший слідкує за роботою судів, прокуратури, поліції, в'язниць, виконанням судових рішень, а третій займається військовою адміністрацією та її відносинами із цивільними структурами [7]. Окрім інституту парламентського омбудсмана, у Швеції функціонують й інші: омбудсман у справах захисту прав споживачів (призначається урядом); омбудсман із питань економічного розвитку (призначається королем); омбудсман у справах преси опікується питаннями юридичної етики, деонтології, захисту приватного життя) (призначається представниками ЗМІ) [6].

Отже, генезис інституту омбудсмана у Швеції свідчить, що його правова природа безпосередньо пов'язана з інститутом державного контролю та необхідністю забезпечення правового порядку.

Характерними ознаками шведської моделі стали надзвичайно широкі повноваження та сфера компетенції омбудсмана, контроль якого поширюється на всю адміністративну сферу, включаючи центральні і місцеві органи, збройні сили, органи судової влади (крім верховного суду) і навіть церкву (за винятком питань теології) в тій мірі, в якій вона отримує субсидії від держави [6].

Із середини XIX століття інститут омбудсмана, причому спеціалізованого, військового функціонує в Нідерландах. Після Другої Світової війни військовий омбудсман у цій державі був значно підсилений шляхом запровадження посади Генерального інспектора Королівських збройних сил із більш широкими повноваженнями [8]. З 1982 року в Нідерландах засновано посаду національного омбудсмана як орган загального парламентського контролю.

Близькою за правовою системою до Швеції є Фінляндія. Як і в сусідній країні, до 1919 р. в цій державі існував канцлер юстиції, який призначався генерал-губернатором із метою здійснення контролю за роботою уряду та адміністрації.

У Конституції Фінляндії, прийнятій у 1919 р., законодавчо було закріплено і введено посаду омбудсмана юстиції (*Justitie Ombudsmanen*). До компетенції парламентського омбудсмана належало здійснення нагляду за дотриманням закону і виконанням обов'язків судами та іншими органами влади, державними службовцями, а також за законністю дій працівників публічних організацій, інших осіб при виконанні ними своїх обов'язків [7].

У 1952 році інститут військового омбудсмана був запроваджений у Норвегії, а в 1962 році в цій державі був заснований громадянський (цивільний) омбудсман юстиції. Інститут омбудсмана в Норвегії має досить складну структуру. У структурі

військового омбудсмана створюється комітет, склад якого в кількості 7 членів формує зі свого складу Стортинг на 4 роки. Голова комітету – омбудсман – працює на постійній основі. Його завдання полягає в сприянні захисту громадянських прав службоців збройних сил.

Так само формується інститут цивільного (громадянського) омбудсмана. А його компетенція поширюється як на центральну (навіть міністрів), так і на місцеву адміністрацію, церковну владу (в межах питань фінансування). Як і у Швеції, в цій державі функціонує омбудсман у справах захисту споживачів [6].

Згідно з Конституцією Данії (1953 р.) для контролю за роботою цивільної та військової адміністрації держави запроваджувалась посада омбудсмана, який має призначатися Фолькетингом (ч. V, ст. 55) [9]. Безпосередньо інститут омбудсмана був запроваджений у Данії згідно із Законом від 11.06.1954 р. Закон уповноважує омбудсмана здійснювати нагляд за цивільною і військовою адміністрацією та органами місцевої адміністрації, «щоб ніхто в межах своєї компетенції не переслідував незаконних цілей, не приймав необґрунтованих рішень або будь-яким чином не вчиняв посадових правопорушень або злочинів» [6].

Таким чином, можемо зробити висновок, що правова природа скандинавської моделі інституту омбудсмана пов'язана переважно із загальною функцією державного контролю та забезпечення правопорядку, що зумовлено особливостями форми правління (конституційні монархії у більшості держав, які запровадили таку модель омбудсмана) і відповідними традиціями.

Підсумовуючи огляд особливостей моделі скандинавського омбудсмана, відзначимо характерну для неї наявність військового омбудсмана, що у всіх державах регіону, окрім Швеції, був запроваджений у 50-х роках XX ст. Це, думається, було зумовлено низкою чинників, пов'язаних з особливостями історичного, географічного та геополітичного, економічного тощо характеру, які впливали на формуванням оборонної політики кожною державою та необхідністю спільного вирішення проблем безпеки, що постала перед скандинавськими державами після Другої світової війни [10].

У зв'язку із загальною тенденцією розвитку демократизму інститут омбудсмана в XX ст., (особливо з середини) постає складовою частиною і невід'ємним елементом демократичної державності. Загалом саме демократизм став чинником розвитку правової природи омбудсмана.

Так, запровадження омбудсмана у ФРН пов'язується із суспільними запитами на демократизацію військової сфери, приводами до активізації яких стали викриття злочинів вермахту і голосними судовими процесами над колишніми нацистськими офіцерами [8]. Норми щодо омбудсмана включені до Конституції ФРН (1949 р.) згідно із Законом від 19.03.1956 р. Означеним Законом Конституція ФРН була доповнена ст. 45-b, згідно з якою для охорони основних прав в якості допоміжного органу

Бундестагу під час здійснення парламентського контролю призначається уповноважений Бундестагу з оборони. Правовий статус такого уповноваженого визначається спеціальним законом.

Надалі інститут омбудсмана поширився на інші континенти. Протягом 1960-70 рр. посада омбудсмана була запроваджена в багатьох провінціях Канади та в низці американських штатів (наприклад, у 1969 р. державний правозахисник з'явився в штаті Гавайї, в 1971 р. – у штаті Небраска, в 1972 р. – у штаті Айова, в 1974 р. – у штаті Нью Джерсі, в 1975 р. – у штаті Аляска, в 1996 р. – у штаті Арізона. Більше того, в Сполучених Штатах омбудсмани з'явилися навіть у деяких окремих містах: Дейтон – у штаті Огайо, Ері – в штаті Пенсільванія та ін. [7]. У 1977 році в США навіть створюється Американська асоціація омбудсманів (The United States Association of Ombudsman) для забезпечення взаємодії між офісами омбудсманів класичного типу [11]. У 1971–1973 рр. служба омбудсмана з'явилася в кількох штатах Австралії, а в 1977 р. в Австралії була введена посада федерального омбудсман [12].

У 1975 р. у Португалії згідно із спеціальним Законом № 212 від 21.04.1975 р. створено державний орган – посадову особу, уповноважену контролювати діяльність урядових установ – Генеральний омбудсмен, або проведор (поручитель) юстиції (Provedor de Justiça). На першому етапі ця посадова особа призначалася Президентом та надалі стала обиратися Зборами Республіки.

У 1981 р. інститут омбудсмана – Народного захисника (Defensor del Pueblo) – був створений в Іспанії.

На даний час такий інститут існує в Австрії, Бельгії, Єгипті, Ізраїлі, Індії, Ірландії, Італії, на Кіпрі, у Франції, Швейцарії, Японії та багатьох інших державах.

З кінця XX ст. інститут омбудсмана з'являється в державах Східної Європи. Вперше в Східній Європі посада Уповноваженого з прав громадян була введена в Польщі (1988 р.). А вже в 1989 р. посада омбудсмана засновується в Угорщині, в 1990 р. – у Хорватії, в 1993 р. – в Румунії [12].

Після розпаду СРСР інститути омбудсмана були запроваджені у всіх новостворених незалежних державах. При цьому кожна держава запроваджувала власну модель, як, наприклад: народний адвокат у Молдові, парламентський адвокат у Вірменії, народний захисник у Грузії, уповноважений із прав людини в Україні, Азербайджані, Росії, Узбекистані та ін.

Таким чином, поширення омбудсмана на теренах колишнього «соціалістичного табору» свідчить про те, що демократизм є в основі правової природи цього інституту і одним із ключових чинників його розвитку.

У наш час інститут омбудсмана функціонує навіть в ісламській державі Пакістан, де ця посада була уведена Указом Президента Пакістану в 1983 р., що знову ж таки свідчить про поширення демократизму.

У кожній сучасній державі інститут омбудсмана покликаний вирішити найбільш нагальні проблеми

забезпечення (захисту) прав громадян, і особливо тих, правовий статус яких має певні особливості. При цьому організація та діяльність такої інституції (її модель) обумовлена особливостями форми державного правління та територіального устрою і разом із тим досить часто віддзеркалює історію розвитку державності та певні запити суспільства.

Якщо в Данії, Німеччині, Швеції омбудсман функціонує в системі парламентського контролю, то у Франції медіатор призначається декретом Президента. У Франції цей інститут має своїм призначенням надання підтримки особам, які оскаржують рішення державних органів, а також посередництво між ними з метою укладення мирової угоди. Його характерною особливістю в цій державі є зростаюча кількість медіаторів від міністерств юстиції, охорони здоров'я, міських та адміністративних установ [11, с. 11].

Певні особливості інститут омбудсмана має в державах із федеративною формою устрою, де крім загальнодержавного (федерального) органу, може призначатися і на рівні окремих суб'єктів федерації. Наприклад, у Канаді є омбудсмани як на федеральному, так і на провінційному рівні, в Австралії – на загальнофедеральному рівні й на рівні штатів. В Австрії колегія народного правового захисту є загальнофедеральною, але припускається створення аналогічних органів у землях. В окремих країнах існують навіть омбудсмани окремих міст. У Швейцарії в місті Цюріх призначається Уповноважений міста, в Ізраїлі є омбудсмани міст Іерусалім, Хайфи, Тель-Авива, в Нідерландах – омбудсман міста Амстердам [13].

У ФРН Уповноважений Бундестагу по обороні входить у систему загальнофедеральних органів, у землях військових омбудсманів немає, але в окремих землях (Північний Рейн – Вестфалія, Гессен, Баден-Вюртемберг) є омбудсмани, які розглядають скарги на органи і посадових осіб цивільної адміністрації. Запровадивши на законодавчому рівні посаду Уповноваженого Бундестагу, ця держава поєднала німецьку конституційно-правову традицію та шведську модель омбудсмана. При цьому нововведенням стала вимога проходження такою посадовою особою військової служби. Подвійність функцій Уповноваженого (незалежність та допомога при парламентському контролі як допоміжного органу) є ознакою використання принципу розподілу влад – він діє за дорученням Бундестагу, його комітету з оборони та за власною ініціативою у випадках виявлення порушень прав людини.

Зауважимо, що на відміну від військового омбудсмана у Швеції, німецький Уповноважений Бундестагу немає права відкриття кримінального чи дисциплінарного процесу проти військовослужбовців. Натомість до його компетенції входить: право отримання необхідної інформації від посадових осіб; право витребування письмових або усних показань свідків; право отримання інформації від невійськових посадових осіб; право бути присутнім на закритих засіданнях суду з кримінальних та цивільних

питань; надавати рекомендації та пропозиції іншим державним органам [7].

Загалом інститут омбудсманів, які опікуються питаннями захисту прав військовослужбовців, так званих військових омбудсманів, має значну специфіку і посідає особливе місце в системах омбудсманівських служб. Найбільш поширеною в сучасному світі є модель омбудсмана «загальної юрисдикції», який уповноважений здійснювати парламентський контроль, у т.ч. над збройними силами. В окремих державах омбудсман у військових питаннях може бути цивільною посадовою особою, наділеною функціями контролю над збройними силами. Як нами вже було розглянуто, така модель функціонує в Норвегії (Парламентський Уповноважений у справах Королівських збройних сил), Німеччині (Уповноважений Бундестагу в справах Збройних сил), Великій Британії (Уповноважений по скаргах військовослужбовців) та ін.

Третю групу займають омбудсмани, організаційно інтегровані в збройні сили. Такі омбудсмани, як правило, є офіцерами. Вони призначаються військовим командуванням і йому підпорядковуються. Прикладами інститутів, інтегрованих у збройні сили, є: Генеральний інспектор Міністерства оборони США, Генеральний інспектор Міністерства оборони Чеської Республіки, Генеральний інспектор Королівських збройних сил Нідерландів, Генеральний інспектор збройних сил Франції, Генеральний інспектор збройних сил Естонії. У свою чергу, Уповноважений з армійських скарг Армії оборони Ізраїлю має подвійне підпорядкування: міністру оборони і Комітету Кнесета з питань безпеки. Інститут військового омбудсмана може функціонувати і у вигляді колегіальних структур, як-то: Військова апеляційна рада у Франції, інспекторська служба Міністерства оборони в Чехії, служба військових радників у Данії [8].

Підсумовуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що інститут омбудсмана є невід'ємною ознакою сучасної демократичної правової держави. У кожній країні цей інститут має свої особливості, що зумовлені історичними, політичними (в т.ч., геополітичними), економічними чинниками, різноманітністю правових систем і специфікою систем права. Такі інститути різняться залежно від місця державно-правових систем, мають різні способи призначення, обсяг повноважень та підпорядкування.

У кожній сучасній державі інститут омбудсмана покликаний вирішити найбільш нагальні проблеми забезпечення (захисту) прав громадян, особливо тих, правовий статус яких має певні особливості. При цьому організація та діяльність такої інституції (її модель), як правило, зумовлена особливостями форми державного правління та територіального устрою і, разом із тим, досить часто віддзеркалює історію розвитку державності та певні запити суспільства.

Інститут омбудсмана (як узагальнююче, родове поняття) характеризується подвійною правовою природою: він є правозахисним інститутом – інститутом державного контролю (контролю за адміністрацією)

та водночас чинником забезпечення демократичного розвитку суспільства. Така подвійна правова природа особливо виявляється в інституті військового омбудсмана, який реалізує функцію забезпечення демократичного контролю над військовою організацією.

Попри різноманіття моделей інституту омбудсмана, можна визначити загальні тенденції його розвитку. По-перше, – все більше поширення, запровадження інституту в багатьох державах, чим доводиться його необхідність, раціональність, ефективність. По-друге, інституту омбудсмана в переважній більшості сучасних держав властива загальна тенденція посилення інституційної (поряд з омбудсма-

ном загальної юрисдикції функціонують військові омбудсmani, омбудсmani в справах дітей, пацієнтів, інвалідів, споживачів, біженців, мов та ін.) і територіальної спеціалізації (регіональні омбудсmani, омбудсmani міст, місцевого самоврядування тощо). При цьому слід розрізняти представництва національного омбудсмана в регіонах як розподіл його компетенції за принципом субсидіарності або технічне представництво від регіональних омбудсманів, які є представниками відповідних громад та елементом місцевого самоврядування і функціонують незалежно від діяльності та/або наявності в державі національного омбудсмана.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2006. 496 с.
2. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва: Юрист, 2001. 1272 с.
3. Васютин Ю.С. Защита прав человека под эгидой омбудсмана: исторический опыт и современная практика. Среднерусский вестник общественных наук. 2009. № 4. С. 137.
4. Волков Н.А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных странах. Среднерусский вестник общественных наук. 2009. № 3. С. 93.
5. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. Москва: БЕК, 1999. 584 с.
6. Модели іституту омбудсмана URL: <http://school-sector.relarn.ru/prava/neverov/sweedn.html>.
7. Дакал А. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей: роль інституту омбудсмана у справах дітей. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2012. Вип. 4. С. 211.
8. Калих А. Институт уполномоченных по правам военнослужащих (военных омбудсманов) зарубежных стран. Центр развития демократии и прав человека. М., 2013. 20 с.
9. Конституція Данії (1953) URL: <https://legalns.com>.
10. Швед О.В. Военно-политическая интеграция стран Скандинавии в европейском контексте в 1948-1949 гг. URL: www.academia.edu/.
11. Косінов С.А. Омбудсман як інститут контролю за владою. Теорія і практика правознавства. 2015. Вип. 1. С. 1–12.
12. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 35 с.
13. Косілова О.І. Сучасний стан і тенденції розвитку інституту омбудсмана у світі та в Україні. Правова інформатика. 2013. № 4(40). С. 62.
14. Дідковська І.О. Омбудсман у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2007. 19 с.
15. Кадук Т.Д. Роль омбудсмана в механізмі реалізації парламентського контролю в зарубіжних країнах. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 28(1). С. 86.

Слатвінська В. М.,
студентка магістратури освітньо-наукової програми
факультету міжнародно-правових відносин
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЕКС-ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE EX-HEAD OF THE STATE

Стаття присвячена дослідженню конституційної відповідальності екс-глави держави. Виявлено форму і склад конституційної відповідальності колишнього президента. Розглянуто процедуру імпічменту президента в Україні та досліджено зарубіжний досвід. Запропоновано механізм притягнення колишнього президента до конституційної відповідальності.

Ключові слова: конституційна відповідальність, екс-голова держави, імпічмент, президент України, зарубіжний досвід.

Стаття посвячена исследованию конституционной ответственности экс-главы государства. Выявлено форму и состав конституционной ответственности бывшего президента. Рассмотрено процедуру импичмента президента в Украине, исследовано зарубежный опыт. Предложен механизм привлечения бывшего президента к конституционной ответственности.

Ключевые слова: конституционная ответственность, экс-глава государства, импичмент, президент Украины, зарубежный опыт.

The article is devoted to the study of the constitutional responsibility of the ex-head of the state. The form and composition of the constitutional responsibility of the former president are revealed. The procedure of the impeachment of the president in Ukraine is considered and foreign experience is researched. The mechanism of bringing the former president to constitutional responsibility is proposed.

Key words: constitutional responsibility, ex-head of state, impeachment, president of Ukraine, foreign experience.

Очільник будь-якої країни, незалежно від обставин, рано чи пізно стає колишнім. Відповідно до циклічного розвитку суспільства, на думку А. Тойнбі, в історії цивілізацій все повторюється. Місце одного правителя посяде інший. Тим не менш, звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту. Історія притягнення президентів до конституційної відповідальності зовсім незначна; жоден глава країни не ніс конституційної відповідальності, прикриваючись своїм імунітетом. Проблема конституційно-правової відповідальності Президента України як політико-правового явища є однією із найбільш складних та малодосліджених як у науці конституційного права, так і в практиці державного будівництва України. Щодо конституційної відповідальності екс-президента, науковці взагалі не досліджують її – ні в Україні, ні в зарубіжних країнах. Можливо, це зумовлено встановленням у багатьох конституціях припису «Президент не несе відповідальності». Глава держава користується імунітетом (і під час виконання своїх обов'язків, і після закінчення строку правління, тобто пожиттєво) та має недоторканність, що вже унеможливило притягнення його до відповідальності, а це суперечить конституційному принципу рівності всіх перед законами та Конституцією.

Відповідно до ст. 102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. Отже, президент держави – це обличчя країни, і цей титул покладає певну відповідальність на особу.

Метою статті є дослідження конституційної відповідальності екс-глави держави як ретроспективного виду конституційної відповідальності, аналіз зарубіжного досвіду та створення правового механізму притягнення екс-президентів до конституційної відповідальності.

Більшість науковців приділяють значну увагу саме конституційно-правовому статусу чинного Президента України: так, Ю.Г. Барабаш, С.В. Болдирев, Ю.М. Войтенко, С.Г. Волкотруб, П.Г. Кожемякін, В.В. Кохановський, І.О. Кресіна, Т.М. Кузьма, О.О. Майданник, Г. Малкіна, Б.С. Мохончук, І.В. Чекер, А.З. Шевчук зосереджувалися у своїх працях на процедурах імпічменту; Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський, О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна займалися переважно дослідженням гарантій як важливого чинника конституційно-правового статусу Президента України, що забезпечують належне виконання покладених на главу української держави завдань, створення йому відповідних умов праці.

Конституційно-правовому статусу колишніх президентів держави в доктрині юридичної науки наразі приділяється зовсім незначна увага.

Поняття «конституційна відповідальність екс-глави держави» і «конституційна відповідальність президента» не розроблені в теорії конституційного права і не закріплені на законодавчому рівні, що спричиняє практичні труднощі у вигляді неможливості застосування цього виду юридичної відповідальності у зв'язку з відсутністю формалізації.

Поняття колишнього (екс-) президента держави не закріплене у національному законодавстві і не висвітлюється у наукових працях. У зв'язку із цим

не зрозуміло, з якого моменту президент вважається колишнім:

- коли його повноваження були припинені – у разі відставки; у разі неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпічменту; смерті (ст. 108 Конституції України) [1];

- коли його строк повноважень закінчився;
- коли замість нього обрано нового президента держави.

Цей момент необхідно встановити з метою легального притягнення екс-президента до конституційної відповідальності в разі порушення ним норм Основного Закону. Крім цього, відповідно до загальнолюдської політико-правової цінності юридичної рівності, яка виражається в рівності перед законом, кожен суб'єкт конституційних відносин незалежно від його соціального статусу в ієрархії суспільства має нести юридичну відповідальність за скоєне конституційне правопорушення, а наявний імунітет у чинного президента дещо ускладнює здійснення правосуддя.

Юридично відповідальними повинні бути всі суб'єкти політичної організації суспільства, в т. ч. і держава. Людина відповідальна перед державою, але й держава є відповідальною перед людиною [2, с. 173].

На думку Ю.М. Тодики, формами юридичної відповідальності можуть бути: офіційне визнання роботи державного органу, посадової особи незадовільною, вказівка на недоліки у роботі; дострокове реформування підпорядкованого органу; усунення конституційного порушення шляхом скасування, призупинення дії актів державних органів і громадських утворень; обмеження, позбавлення спеціального статусу; примус до виконання конституційного обов'язку; тимчасова заборона (призупинення) окремих видів чи всієї діяльності, примусовий розпуск (ліквідація); вираження недовіри; імпічмент Президенту України тощо [3, с. 189].

Однак, якою ж є форма відповідальності екс-президента?

С.Г. Серьогіна з цього приводу зазначає, що неможливість притягнення Президента України до відповідальності впливає із самої сутності цього державного інституту, оскільки він є уособленням держави [4].

Погоджуючись із дослідницею, зазначимо, що, відповідно до ст. 111 Конституції України, Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину [1]. Сутність таких «інших злочинів» не пояснюється.

Проте важливо пам'ятати, що, згідно зі ст. 105 Конституції України, Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту [1]. Таким чином, він стає звичайним громадянином і несе юридичну відповідальність на загальних підставах.

Слід визначити часові межі правового імунітету глави держави терміном виконання обов'язків

Президента України, а не пожиттєво. Що ж стосується екс-президентів України, то імунітет щодо них не повинен стати їх пожиттєвим привілеєм. Його межі мають бути такими, щоб, з одного боку, забезпечити діючому Президенту України гарантії правового захисту після закінчення терміну його повноважень; з іншого – не порушувати конституційний принцип рівності всіх громадян України перед законом і судом. Це приводить до висновку, що межі правового імунітету колишніх екс-президентів не можуть перевищувати межі правового імунітету діючого глави української держави і що імунітет повинен поширюватися тільки на дії Президента України, пов'язані з виконанням ним своїх повноважень [5], адже саме імунітет гарантує безпечне виконання покладених на нього обов'язків.

У 2014 р. в Україні відбувся прецедент, який є поштовхом для подальшого формування практики притягнення до конституційної відповідальності.

Відповідно до § 1 Проекту Постанови № 4193 від 22 лютого 2014 р. «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень» Президент України В. Янукович, що у неконституційний спосіб самоусунувся від здійснення конституційних повноважень, є таким, що не виконує свої обов'язки [6].

Прикладами порушення Президентами України (як нинішнім, так і попередніми) Конституції можуть бути: несвоєчасне підписання законів, ухвалених парламентом; відмова підписувати закони після подолання парламентом президентського вето щодо них; непризначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення та звільнення керівників деяких центральних органів виконавчої влади і голів місцевих державних адміністрацій; видання актів без скріплення їх підписами (контрасигнування) глави і членів уряду; навіть (як показала політична криза 2007 р.) розпуск парламенту без відповідних правових підстав.

Наразі процедура імпічменту Президента України, викладена в Регламенті Верховної Ради України, містить ряд прогалин, які об'єктивно унеможливають практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Зокрема, залишаються неврегульованими окремі питання щодо обрання спеціального прокурора та спеціальних слідчих, не визначений правовий статус спеціального прокурора, спеціальних слідчих, а також голови, заступника голови, секретаря та членів спеціальної тимчасової слідчої комісії, гарантій діяльності членів комісії, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності комісії тощо.

Крім того, на сьогодні повністю знівельована превентивна (попереджувальна) функція імпічменту як механізму контролю суспільства за інституціями публічної влади, що повинен спонукати Президента України дотримуватися Конституції і законів України під час виконання ним своїх конституційних повноважень.

На законодавчому рівні вже були спроби вирішення питання спрощення процедури імпічменту

президента. Наприклад, зареєстровано Проект Закону № 1097 від 28 листопада 2014 р. «Про порядок імпічменту Президента України», але від 03 лютого 2016 р. його було відхилено і знято з розгляду, Проект Закону № 2278 від 03 березня 2015 р. «Про спеціальну тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту» очікує розгляду, а наразі у Верховній Раді зареєстровано законопроект № 7248 від 31 жовтня 2017 р. «Про Президента України та порядок припинення його повноважень».

Більше того, конституційно-правова відповідальність виявляється в конкретних заходах, тобто в конституційних санкціях. Конституційні санкції – це можливість настання несприятливих наслідків через законодавчий примус стосовно до суб'єкта права у випадку невиконання ним конституційних обов'язків або у випадку зловживання своїми правами [7, с. 111]. Санкціям притаманне профілактичне, організуюче та виховне призначення. Відсутність санкцій у більшості конституційних норм і можливості застосування до правопорушника санкцій інших галузей права в сучасних умовах, наприклад, імунітет глави держави, зводять нанівець ефективність дії конституційних норм і принципів, що повинні володіти підвищеним ступенем захисту та виключають позитивний вплив на процеси у діяльності суб'єктів конституційно-правових відносин. Ефективне забезпечення найвищого, конституційного гарантування демократичних цінностей можливе лише за умов зацікавлення державного апарату в законності та демократичності функціонування власних елементів. Крім того, на прикладі колишнього очільника країни бачимо, що жодних конституційних санкцій до нього не було застосовано, і ця особа так і не понесла конституційну та кримінальну відповідальність.

Керуючись вищезазначеним, можна зробити висновок, що конституційна відповідальність досі не була застосована і це є проблемою, яку необхідно вирішити на законодавчому і практичному рівнях. Крім того, конституційна відповідальність жодного разу не була застосована до колишніх президентів, а український прецедент ще раз довів, що наразі не існує механізму впливу на экс-президентів, тому необхідно вносити зміни до Основного Закону, створивши спеціальне правове поле для існування конституційної відповідальності як окремого інституту.

Проте, цей факт не впливає на теоретичне визначення місця конституційної відповідальності екс-президента серед інших видів юридичної відповідальності.

Відповідно до ст. 111 Конституції України [1], можна виокремити склад злочину.

Об'єкт представляє собою основи національної безпеки України. Об'єктивна сторона проявляється у вчиненні Президентом України державної зради або іншого злочину, однак законодавець не надає вичерпного переліку злочинів, і ця прогалина дає обґрунтовану підставу тлумачити цю норму неоднаково.

Кваліфікуючою ознакою є час скоєння злочину: період вчинення Президентом України (посадовою особою) своїх повноважень.

Суб'єктом злочину виступає чинний Президент України. Відповідно до ст. 103 Конституції України, це громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою [1].

Суб'єктивна сторона визначається умислом (ст. 111 Кримінального Кодексу України).

Отже, конституційна відповідальність як відносно новий вид відповідальності має усі необхідні ознаки для належного функціонування на одному рівні з адміністративною, кримінальною та цивільною відповідальністю.

Зарубіжні конституції по-різному формулюють види правопорушень, за вчинення яких президент може бути притягнений до відповідальності в порядку імпічменту. Іноді такі правопорушення обмежуються тільки державною зрадою (Казахстан, Франція, Чехія). Нерідко поряд із державною зрадою зазначається також «інший тяжкий злочин» (Білорусь). Чи не найширшим є коло підстав для імпічменту президента США – він може бути усунений з посади після засудження в порядку імпічменту за державну зраду, хабарництво або інші тяжкі злочини і проступки (розд. 4 ст. II Конституції США 1787 р.). У 1868 р. до відповідальності в порядку імпічменту був залучений Е. Джонсон, однак семи сенатських голосів не вистачило для притягнення його до відповідальності. 1974 р. справу про Уотергейт було порушено проти Р. Ніксона, однак вона не розглядалася у Сенаті через добровільну відставку президента. Б. Клінтону пред'явили звинувачення за лжесвідчення під присягою і перешкоду правосуддю у зв'язку з історією М. Левінські, але його також не притягнули до відповідальності.

Відповідно до ст. 111 Конституції України [1], питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, рішення про його обвинувачення приймається двома третинами парламенту, а остаточне рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу. У Польщі ця процедура є простішою [8, с. 146]. За порушення Конституції або законів, а також за вчинення злочину, президент може бути притягнутий до відповідальності Державним трибуналом. Постанова про притягнення президента до відповідальності може бути прийнята Національними зборами (Сеймом і Сенатом разом) не менш, як двома третинами голосів від законної кількості членів і за умови, що пропозиція про це буде внесена не менш як однією чвертю всіх членів Національних зборів [9]. Це свідчить про те, що в Україні свідомо і цілеспрямовано ускладнено механізм притягнення вищих державних посадових осіб до юридичної відповідальності.

Спираючись на вищесказане, пропонуємо такі шляхи вдосконалення механізму притягнення колишнього (екс-) президента до конституційної відповідальності:

1. Закріпити на законодавчому рівні поняття «екс-президент», «конституційна відповідальність», «конституційна санкція», «конституційний делікт» та доповнити перелік злочинів у ст. 111 Конституції України такими:

1) невиконання своїх конституційних обов'язків;
2) вчинення злочинів, передбачених Кримінальним Кодексом України (незалежно від його тяжкості);

3) вчинення міжнародних кримінальних злочинів.

2. Прийняти Закон України «Про Президента України», який має доповнювати положення Конституції України; Закон України «Про конституційно-правову відповідальність органів та посадових осіб в Україні», який має визначити всі нюанси та тонкощі конституційної відповідальності, який має встановити понятійний апарат конституційно-правової відповідальності, коло суб'єктів, підстави настання, конституційні делікти (правопорушення), конституційні санкції та механізм притягнення до відповідальності.

3. Спростити та удосконалити процедуру імпічменту Президента України, прийнявши до уваги Проект Закону № 2278 від 03 березня 2015 р. «Про спеціальну тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту», Проект Закону № 7248 від 31 жовтня 2017 р. «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» та наявний зарубіжний досвід.

4. Забезпечити фізичну присутність чинного Президента на території держави, якою він керує, адже, як показала практика, швидке і своєчасне

переміщення винного ускладнює і унеможлиблює притягнення його до юридичної відповідальності. Тому рекомендуємо механізм, запропонований у п. 2 § 5 ст. 10 Проекту Закону № 7248 від 31 жовтня 2017 р. «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» [10], який базується на досвіді Конституції Португалії, ст. 129, якою встановлюється заборона на виїзд Президента за межі національної території без дозволу парламенту.

5. Визначити межі імунітету та недоторканості чинного та колишнього президента.

6. Закріпити в Конституції України механізм конституційно-правової відповідальності.

Щодо останньої пропозиції зауважимо, що Конституція не закріплює належним чином підстави усунення, відзиву та відставки президента, а, отже, допускає всюдозволеність в діяльності очільника, що загрожує незалежності та цілісності держави, життю та свободі громадян. Саме тому вважаємо, що обґрунтованим є включення до Конституції України спеціального розділу «Конституційно-правова відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб», у якому необхідно визначити поняття конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційних відносин, види конституційних деліктів, процесуальні підстави притягнення до відповідальності. Крім того, доцільно спеціальні статті присвятити окремим видам суб'єктів конституційно-правової відповідальності.

Таким чином, законодавче закріплення конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційно-правових відносин, у т. ч. президента, окреслить коло відповідних об'єктів та суб'єктів, надасть перелік підстав ретроспективної відповідальності та суб'єктів, які можуть застосовувати санкції, а також врегулює інші питання конституційно-правової відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Гришук В.К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини: монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. 768 с.
3. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія. Х.: Факт, 2000. 189 с.
4. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: монографія. Х.: Ксилон, 2001. 248 с.
5. Кожевников А.Ю. Імунітет Президента України: проблеми законодавчого регулювання. Право і Безпека. 2009. № 4. С. 13–19.
6. Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень: Проект Постанови № 4193 від 22 лютого 2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49853.
7. Гецько В.В. Законодавство України про конституційно-правову відповідальність депутатів. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 109–111.
8. Книш В.В. Аналіз позитивного досвіду конституційно-правової відповідальності (на підґрунті зарубіжних країн). Науково-інформаційний вісник. 2013. №7. С. 146–149.
9. Конституція Польщі, прийнята Національними зборами Польщі 02 квітня 1997 р. та затверджена на референдумі 25 травня 1997 р. URL: <http://constitutions.ru/archives/182>.
10. Про Президента України та порядок припинення його повноважень: Проект Закону 7248 від 31 жовтня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62818.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.246 (477): 336.744(100)

Глібко С. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
директор Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України

ВПЛИВ БАЗЕЛЬСЬКОГО КОМІТЕТУ З БАНКІВСЬКОМУ НАГЛЯДУ НА ВИЗНАЧЕННЯ БАНКІВСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

INFLUENCE OF THE BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION TO THE DETERMINATION OF BANKING REGULATION IN UKRAINE

У статті встановлено, що окреме місце як рекомендаційні джерела регулювання банківської діяльності займають документи Базельського комітету з банківського нагляду. Автор стверджує, що програмні документи розвитку банківської системи повинні прийматися на рівні законів із чіткою регламентацією повноважень державних органів, відповідальних за реалізацію норм законів.

Ключові слова: банки, банківська діяльність, Базельський комітет, ліквідність, банківський контроль, банківське регулювання.

В статье установлено, что отдельное место как рекомендательные источники регулирования банковской деятельности занимают документы Базельского комитета по банковскому надзору. Автор утверждает, что программные документы развития банковской системы должны приниматься на уровне законов с четкой регламентацией полномочий государственных органов, ответственных за реализацию норм законов.

Ключевые слова: банки, банковская деятельность, Базельский комитет, ликвидность, банковский контроль, банковское регулирование.

The article establishes that the separate place as recommendatory sources of banking regulation is taken by the documents of the Basel Committee on Banking Supervision. The author states that the program documents for the development of the banking system should be adopted at the level of laws with clear regulation of the powers of state bodies, who are responsible for the implementation of the rules of laws.

Key words: banks, banking, Basel Committee, liquidity, banking control, banking regulation.

В умовах постійного удосконалення регулювання глобалізованих фінансових режимів постають питання пошуку адекватних форм, методів регулювання та суб'єктів впливу на ринку банківських послуг. Одним із напрямів є також визначення джерел регулювання банківської діяльності під час здійснення банківського контролю.

Окремі питання щодо економічного змісту банківського регулювання та контролю, державного регулювання банківської системи розглядали дослідники з економічних наук та сфери державного управління, такі як: В. Міщенко, Н. Славянська, О. Корнеєва, І. Горячек, Л. Конопатська, А. Яценюк, С. Науменкова, Д. Фьоклін. Питання правового регулювання досліджуваної сфери розглядали Т. Латковська, В. Кротюк, О. Орлюк та інші.

Разом із тим в останній час важливими факторами впливу на законодавство є діяльність та акти Базельського комітету з банківського нагляду, і тому актуальним стає дослідження впливу рішень цього органу на банківське законодавство України.

Мета статті – дослідити напрямки врахування рішень Базельського комітету з банківського врегулювання на формування банківського регулювання та законодавство в Україні.

Окреме місце як рекомендаційні джерела регулювання банківської діяльності займають документи Базельського комітету з банківського нагляду [1] ((BCBS), далі – Базельський комітет). Базельський комітет складається з 45 членів з 28 юрисдикцій, що складаються із центральних банків та органів, що несуть офіційну відповідальність за нагляд за банківським бізнесом. Підкреслюється, що його документи не мають юридичної сили, але мають юридичну обов'язковість, держави не зобов'язані виконувати рішення комітету, але намагаються найбільш повно використовувати у внутрішньодержавному правовому регулюванні [2]. Основними положеннями, які містяться в документах Базельського комітету та характеризують зміст в документах цього комітету, є положення із забезпечення ліквідності банківських систем та банків та їх врахування в міжнародному законодавстві та національних законах. До них відносяться такі документи, які розглянемо по етапам розвитку фінансових ринків та відповідного регулювання.

1. Центральне місце серед документів Базельського комітету займає такий документ (угода), як Міжнародна конвергенція вимірювання капіталу і стандартів капіталу, або Базель II, прийнятій 26 червня 2004 р. [3],

яка по суті стала елементом реалізації Основних принципів ефективного банківського нагляду, які містяться в угоді Міжнародна конвергенція вимірювання капіталу і стандартів капіталу (1998р.), або Базель I, в якій було надано визначення банківського капіталу, встановлено його мінімальний розмір, передбачено поділ власних коштів (капіталу) банку на два рівні, а також проведена класифікація активів за п'ятьма категоріями якості.

2. Базель II складається з трьох компонент: перша компонента містить методи розрахунку мінімальної необхідної величини капіталу для трьох ризиків: кредитного, ринкового (торгового портфеля) та операційного, друга компонента передбачає процедури банківського нагляду, які полягають у визначенні принципів наглядового процесу, третя – дозволяє учасникам ринку оцінити основні дані сфери застосування, капітал, схильність до ризику, процеси оцінки ризику і відповідно достатність капіталу установи.

Ключовим елементом Базеля II є забезпечення достатності капіталу, для чого і передбачаються всі вимоги цієї угоди. По-перше, банки повинні мати процедури оцінки загальної достатності капіталу щодо характеру свого ризику та стратегію підтримки рівня цього капіталу. По-друге, органи банківського нагляду повинні перевіряти та оцінювати визначення банками достатності їх внутрішнього капіталу та їх стратегію в цій галузі, і також їх здатність відслідковувати та забезпечувати дотримання нормативу капіталу. Органи банківського нагляду повинні вживати необхідні наглядові дії в тому випадку, якщо вони не задоволені результатом цього процесу. По-третє, органи банківського нагляду вправі очікувати, що банки будуть підтримувати рівень капіталу вище мінімальних регулятивних нормативів і повинні мати можливість жадати від банків підтримувати капітал вище цього мінімуму. По-четверте, органи банківського нагляду повинні здійснювати превентивне втручання для того, щоб запобігти зниженню капіталу нижче мінімального рівня, необхідного для забезпечення властивому даному банку ризиків, і зобов'язані вживати термінових заходів із виправлення положення, якщо розмір капіталу не підтримується на достатньому рівні або не відновлюється до достатнього рівня [4].

Фактичні дії в банківській галузі підтверджують реалізацію положень актів Базельського комітету. Так, Erin Pentz стверджує, що обсяг окремих фінансових інститутів в ЄС – це більша половина 30 найбільших банків у світі, тоді як займає найбільші активи в ЄС. Зокрема, п'ятнадцять із двадцяти дев'яти SIBів знаходяться в країнах-членах ЄС. Однак ЄС не складаються виключно з великих фінансових інститутів, оскільки Європа є домом для більш ніж 8000 банків із невеликих інститутів, що складають чверть від загального обсягу банківських активів в ЄС [5, с. 282]. Зі збільшенням фінансової системи Європейського Союзу за рахунок країн-членів зростає потреба в стабільній банківській галузі, тому що збій в будь-якому з великих банків у межах однієї кра-

їни-члена підвищує ймовірність економічної кризи, що буде вражати інші країни-члени за принципом ланцюга. У результаті такого перекриття і потенційних наслідків банкрутств банків уряди ЄС визнали нагальну необхідність надати фінансування в приватний сектор, незважаючи на те, що такі дії порушують традиційну політику ЄС. У 2010 році створено Європейський орган банківського нагляду (ЕВА). У грудні 2012 року ЄС також було досягнуто домовленості про розширення наглядової влади Європейського центрального банку (ЄЦБ), щоб включити прямий контроль найбільшими 100-200 банками в ЄС [5, с. 283].

3. Положення Базеля II були враховані і на законодавчому рівні в ЄС згідно з п. (37) Директиви 2006/48/ЄС «Про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ» [6] та в чинній Директиві 2013/36/ЄС Європейського парламенту та Ради 26 червня 2013 про доступ до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних установ та інвестиційними фірмами, що вносить зміни до Директиви Європи 2002/87 / ЄС та скасовує Директиви 2006/48 / ЄС і 2006/49 / ЄС (далі – Директива 2013/36/ЄС) [7], і тому стають обов'язковими для держав ЄС при введенні їх до національного законодавства. Також положення Базеля II враховані в Регламенті (ЄС) 575/2013 про спеціальні вимоги до кредитних установ та інвестиційних фірм, що вносить зміни до Регламенту (ЄС) 648/2012 (далі – Регламент (ЄС) 575/2013)[8].

4. Основні принципи ефективного банківського нагляду (Основні принципи) є мінімальним стандартом для пруденційного регулювання і нагляду за банками та банківськими системами. Перша редакція Основних принципів була прийнята в 1997 році [9] з метою використання країнами як орієнтира для оцінки якості їх наглядової системи і для визначення майбутньої роботи для досягнення базового рівня їх наглядової діяльності. На сьогодні чинна редакція Основних принципів від 2012 року (Core Principles for Effective Banking Supervision (The Basel Core Principles)) [10].

5. При міжнародному регулюванні фінансових ринків виникають нові завдання для вирішення глобальних проблем на фінансових ринках і, як відмічається, взаємозв'язок внутрішніх фінансових ринків відіграє подвійну роль у співпраці в галузі міжнародної регуляторної політики: максимізація прибутку від торгівлі на міжнародних фінансових ринках і мінімізація втрат, які виникають у вигляді фінансової нестабільності. Зусилля щодо пом'якшення втрат від фінансової нестабільності можуть бути далі поділені на «ex-ante» (попередня оцінка) регулювання, спрямоване на запобігання криз, а також заходів «екс пост» (підсумкова оцінка). Названі проблеми породжують чотири конкретні взаємопов'язані проблеми регулювання:

1) гармонізація фінансових стандартів, щоб знизити вартість транскордонних угод і підвищення ефективності фінансової інтеграції;

2) підтримання достатності капіталу фінансових інститутів у різних правових системах для запобігання криз «ex-ante»; керування кризами постфактум за формулою «ex-post»;

3) створення транскордонного механізму врегулювання збанкрутілих фірм;

4) реалізація функції міжнародного кредитора як останньої інстанції – втручання в суверенні борги або валютні кризи [11, с. 78].

Перелічені напрямки регулювання і відображені в нових стандартах банківського нагляду – в документах Базельського комітету, які йменуються Базель III: Міжнародні основи для оцінки ризику ліквідності, стандартів і моніторингу [12], Загальні регуляторні основи для підвищення стійкості банків і банківських систем [13]. Прийняття Базель III спрямоване на вирішення кризових явищ, які виникли в 2008 році. Для вирішення проблем ринку, виявлених кризою, Базельський комітет запропонував реформу міжнародної нормативно-правової бази для зміцнення банківського рівня або мікропруденційного регулювання, яке сприятиме підвищенню стійкості окремі банківські установи періоди стресу. Реформи також мають макропруденційну спрямованість на управління загальносистемними ризиками, які можуть створитися в банківському секторі, та їх проциклічне посилення. Ці мікро- та макропруденційні підходи до нагляду взаємопов'язані, оскільки при більшій стійкості на індивідуальному рівні банку знижується ризик загальносистемних потрясінь [14]. Як відзначається, у зв'язку з кризою 2008 року уряди країн не відступають від прагнень тільки достатності власного капіталу за Базелем II. Замість цього, на прохання Групи 20-ти, Базельський комітет сформулював наступне покоління правил достатності капіталу, відомих як Базель III, який Група-20 прийняла в кінці 2010. Базель III прагне збільшити необхідні коефіцієнти достатності капіталу в порівнянні з Базель II, які забезпечують суворіші критерії для оцінки ризиків, а також спрямовані на підвищення ліквідності. У відповідь на занепокоєння з приводу проциклічності Базель III вводить «буфер збереження капіталу». З урахуванням недоліків Базеля II, який був занадто складним, Базель III вводить мінімальний коефіцієнт левериджу з урахуванням ризику часток позикових коштів. У світлі підвищених вимог Базель III має великий період запровадження, відповідно до якого банкам не потрібно дотримуватися найсуворіших вимог до 2018 року або 2019 року [15, с. 93].

До новацій Базеля III також відноситься динамічне резервування, яке діятиме за схемою накопичення коштів на фазі кредитного буму й втрачання в період кризи, не створюючи при цьому тиску на рентабельність та власний капітал. Попередня система передбачала створення резервів на можливі втрати в момент дефолту, що неминуче погіршувало і без того складне становище банку [16, с. 92].

Підсумково, як зазначено О.В. Іваницькою, до основних положень стандартів капіталу і ліквід-

ності, згідно з Базелем III, відносяться: більш висока вимога до мінімального розміру капіталу першого порядку, новий буфер консервації капіталу, контрциклічний буфер капіталу (countercyclical buffer), відношення капіталу до позикових коштів, мінімальний рівень сукупного коефіцієнту достатності капіталу [17, с. 462–466]. Так, у ст. 26 Регламенту (ЄС) 575/2013 до капіталу першого рівня відносяться: (а) інструменти капіталу за умови дотримання вимог, передбачених статтями 28, 29 цього Регламенту; (b) емісійні доходи з випуску інструментів, зазначених у п. а ст. 6 цього Регламенту; (c) нерозподілений прибуток; (d) накопичений інший сукупний дохід; (e) інші резерви; (f) загальні резерви по банківським ризикам. Додатковий капітал 1-го рівня складається з таких елементів: (а) з інструментів додаткового капіталу 1 рівня, які не відносяться до інструментів капіталу 1-го рівня або 2-го рівня; (b) емісійні доходи з випуску інструментів, які зазначені у п. а ст. 51 цього Регламенту. Відповідно до ст. 62 капітал 2-го рівня складається з наступних елементів: (а) з інструментів і субординованих кредитів, передбачених у ст. 63 цього Регламенту; (b) емісійні доходи з випуску інструментів, які зазначені в п. а ст. 62 цього Регламенту; а також з урахуванням вимог щодо корегування на коефіцієнт кредитного ризику, передбаченого в цій статті.

Перелічені документи Базельського комітету системно удосконалюють у залежності від послідовності їх прийняття компоненти банківського нагляду та регулювання. Як відзначається трьома, такими традиційними складовими частинами є: «Підвищені мінімальні вимоги до капіталу і ліквідності (Enhanced Minimum Capital & Liquidity Requirements)»; «Посилений наглядовий процес для корпоративного управління ризиками та планування капіталу (Enhanced Supervisory Review Process for Firm – Wide Risk Management and Capital Planning)»; «Посилене розкриття інформації та ринкова дисципліна (Enhanced Disclosure & Market Discipline)» [18, с. 40].

Важливим прикладом адаптації законодавства на міжнародних ринках є врахування Базеля III В ЄС та окремих країнах. Так, відзначається, що у 2008 році, коли міжнародні фінансові інститути почали банкрутувати, уряд Швейцарії бачив у UBS і Credit Suisse можливі джерела економічної нестабільності. Через розміри двох банків швейцарські агентства визнали, що швейцарська економіка просто не достатньо велика, щоб врятувати банки, якщо вони зазнають невдачу і побоювалися, що цей обвал охопить всю країну у фінансову кризу. Разом із тим банк UBS швидко накопичував мільярди з нових акцій і надходжень із боку міжнародних інвесторів та урядів, але зусиль було недостатньо, щоб стабілізувати ситуацію в банку. У результаті уряд Швейцарії прийняв додаткові заходи щодо забезпечення безпеки банку. Швейцарський Центральний банк націоналізував 54 млрд. доларів активів банку і провів рекапіталізацію інших приватних активів. UBS не провалився в результаті фінансової кризи, але суспільне сприйняття банку не відновилося від негативної насколишньої його нестабільності. Credit Suisse також зазнав значних втрат в результаті

фінансової кризи. Проте, на відміну від UBS, надходжень капіталу від міжнародних інвесторів було достатньо, щоб запобігти необхідності державного втручання [5, с. 276–277]. Швидкі дії в Швейцарії сприяли незначному регулюванню системи і, можливо, допомогли країні уникнути серйозних проблем. Тим не менш, такі оперативні дії можуть знизити конкурентоспроможність галузі в майбутньому, коли Швейцарські банки будуть змагатися за бізнес між установами, які наслідують нормативи Базеля III [5, с. 281].

Прикладом врахування вимог Базелю III щодо розміру капіталу є адаптація законодавства європейських країн до вимог Базелю III. Так, відповідно до норм Базелю III основний капітал 1-го рівня повинен складати не менш 4,5% активів зважених на ризики; співвідношення капіталу 1-го рівня складає 6%, до якого відносяться основний капітал 1-го рівня і додатковий капітал 1-го рівня. Загальний коефіцієнт достатності капіталу складає 8%. Базельський комітет із банківського нагляду здійснює постійний моніторинг за станом прийняття стандартів Базелю III, відображаючи графіки ведення до національного законодавства відповідних норм нормативних актів Базельського комітету. Остання Тринадцята доповідь про хід роботи з прийняття Базельської нормативної бази оприлюднено в жовтні 2017 року. В ЄС вимоги до капіталу банків, які точно відповідають розмірам, встановленим Базелем III, прийняті в Регламенті (ЄС) 575/2013. Що стосується законодавства України, то аналогічні вимоги до капіталу банків регламентуються в Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні, затвердженій Постановою Правління Національного банку України від 28 серпня 2001 року № 368 (далі – Інструкція № 368) [19]. Так, у даній Інструкції аналогічні нормативи визначені як норматив достатності основного капіталу (Н3) (капітал 1-го рівня за Базелем III), що має бути не менше ніж 7% (з 1.01.2019 року), норматив достатності (адекватності) регулятивного капіталу (Н2), який відповідає показнику капіталу в ЄС, визначається як співвідношення регулятивного капіталу до сумарних активів і певних позабалансових інструментів, зважених за ступенем кредитного ризику після їх зменшення у встановленому порядку, і для діючих банків має бути не менше ніж 10 відсотків. Також відповідно до п. 129 Базелю III буфер консервації капіталу, який формується понад нормативне значення основного капіталу і встановлюється у розмірі 2,5%. В Україні згідно з Інструкцією № 368 аналогічний буфер запасу (консервації капіталу) вводиться з 1 січня 2020 року і поступово підвищується до 1 січня 2023 року з 0,625% до 2,5%.

Разом із тим дослідниками відмічаються деякі негативні результати такого глобалізованого регулювання. По-перше, на прикладі ЄС, в країнах-членах, які вирішили слідувати через реалізацію правил Базеля III, залишається ризик того, що намір Базеля III буде розбавлений змінами на національному рівні. Швейцарія активізувала рекомендації Базеля III, проте діючи попереду заключних рекомендацій Базеля III, швейцарські банки можуть зіткнутися з проблемою нестачі конкурентоспроможності [5, с. 287].

Для України стає важливим одне із запропонованих Базелем III положень, яке впливає на функціонування національної банківської системи. Із цього приводу необхідно зупинитися на висновах Matthew C. Turk, який відмічає, що важливою є проблема взаємозалежності держав та системних фінансових установ після того, як держава вирішує ліквідувати, а не врятувати банк. Враховуючи рішення про ліквідацію фінансової установи, держави стикаються з можливістю застосування будь-якого з підходів: територіального або універсального. Територіальний підхід, який іноді називають «відокремлення», означає, що уряд розглядає активи G-SIFI (global systemically important financial institutions – глобальні системно-важливі фінансові інститути) в межах своєї юрисдикції в якості відповідного фонду, до якого вітчизняні кредитори можуть заявити вимоги з пріоритетом над іноземними кредиторами. Універсальний підхід передбачає координацію між юрисдикціями, в якій установа займалася бізнесом, так що ліквідація триває проти загального, транскордонного пулу активів установи. Територіальний підхід є менш ефективним у глобальному масштабі, ніж універсальний, оскільки він створює довільний ризик для кредиторів, виходячи з того, де знаходиться актив. Таким чином, проблема взаємозалежності пов'язана з тим, що в процесі вирішення держави можуть успішно співпрацювати для лікування внутрішніх та іноземних активів в їх юрисдикції, на недискримінаційній основі, яка є ефективною в усьому світі [15, с. 97].

Для банківської системи України Базельські угоди є, по-перше, необхідні для виконання під час здійснення операцій на міжнародних ринках, і по-друге, в разі введення їх вимог у нормативні акти, насамперед НБУ. Так, банки, що працюють на міжнародному рівні та складають звітність за методом повної консолідації згідно з вимогами Базель II, що визначено у Звіті про міжнародну конвергенцію оцінки капіталу та стандартів капіталу, і в доповнення до Угоди, яка ввела розгляд ринкових ризиків (оновлено в листопаді 2005 року, що звичайно називають «Базель I»), наводять інформацію щодо структури капіталу банку, який розраховується на основі Базель II, згідно примітки 38 Додатку 14 до Інструкції про порядок складання та оприлюднення фінансової звітності банків України, затв. ПП НБУ № 480 від 27.12.2007 р. [20] Як рекомендації щодо ефективного управління ризиками, а саме ризику ліквідності, банки використовували, в тому числі, викладені в документі Базельського комітету з банківського нагляду за № 69 від лютого 2000 року «Надійна практика управління ліквідністю в банківських організаціях» (лист НБУ «Щодо ризику ліквідності в діяльності банків» № 43-312/8799-13331 від 29.12.2005 р.) [21]

Щодо модернізації вимог Базельського комітету, то, на думку асоціації Український кредитно-банківський союз (УКБС), важливішим є виконання нормативу адекватності регулятивного капіталу, а не відповідність мінімальним розмірам статутного капіталу, як це передбачено Базелем III [16, с. 93].

По-друге, імплементація до банківського законодавства України вимог Базеля III за деякими оцінками може призвести до негативного впливу на банківську систему, який полягає в тому, що банки можуть відмовлятися від участі у високоризикових, але прибуткових операціях, передусім – із цінними паперами, а також, крім того, додержання названих вимог може позначитися на зменшенні обсягів фінансування реального сектору, що може стати вирішальним фактором впливу на зниження темпів відновлення економіки. Такі зміни стимулюватимуть великі банки, що активно працюють на міжнародних ринках, посилювати дисципліну у сфері торгівлі позабіржовими деривативами та стандартизувати торгівлю ними. Вірогідним сценарієм розвитку подій може стати повернення банків до простих схем бізнесу та універсальних операцій» [18, с. 43]. Крім того, проведений С. Науменковою аналіз значень показників адекватності регулятивного капіталу, рентабельності активів і капіталу свідчить про помітне погіршення ситуації в банківському секторі України у 2008–2016 рр., при якому відбулося суттєве зменшення сукупного регулятивного капіталу банків упродовж 2014 – 2015 рр.: з 204,97 до 104,75 млн. грн. (табл. 3), а значення показників достатності капіталу банків в Україні зменшується: відношення регулятивного капіталу до зважених за ризиком активів скоротилося майже вдвічі: з 20,83% у 2011 р. до 10,02% у 2016 р. [18], [с. 44]. На нашу думку, таке зменшення активів банку при імплементації вимог Базеля III може призвести до залишення на банківському ринку тільки великих банків до усунення конкуренції та скорочення банківських послуг. Виходом із цієї ситуації може бути поступове запо-

зичення норм Базеля III одночасно з покращення економічного стану України та вдосконалення господарсько-правового регулювання діяльності банків.

Спираючись на наведені міркування сформулюємо наступні висновки.

Окремі принципи й повноваження в регулюванні банківської діяльності регламентуються нормативними актами невідповідного рівня, наслідком чого стає некерованість певної сфери економіки, точніше об'єкта дослідження – ринку банківських послуг із боку НБУ та інших державних органів.

Програмні документи розвитку банківської системи в ситуації становлення економіки України повинні прийматися на рівні законів із чіткою регламентацією повноважень державних органів, відповідальних за реалізацію норм законів.

Керованість банківської системи має досягатися за рахунок максимального впорядкування в законах засобів (інструментів) регулювання банківської діяльності з наданням функцій видання нормативних актів НБУ та іншим державним органам у випадках, які не змінюють конституційних засад правової регламентації фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків.

Державне регулювання банківської діяльності як об'єкта господарського регулювання здійснюється всіма засобами господарського права, чим досягається оптимальний варіант упорядкування правовідносин із метою досягнення спільних цілей і що пов'язано з потребою поєднання відносно банківської діяльності регламентування майново-господарських та організаційно-господарських зобов'язань, економічної політики держави та засобів державного регулювання господарської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Офіційний сайт Банку міжнародних розрахунків (BIS). URL: <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm>.
2. Ерпыльєва Н.Ю. Международное банковское право: Учеб. пособие. М.: Дело. 2004. С. 155.
3. Офіційний сайт Центрального Банку РФ. URL: [<http://www.cbr.ru/today/pk/print.asp?file=Basel.htm>].
4. Мірошниченко О.А. Банківське право в Європейському Союзі та Україні: порівняльно-правове дослідження. Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України. 340 с. С. 58–61. URL: http://www.sdla.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=47943&cat_id=4793.
5. Erin Pentz, Comment, Third Time's the Charm: Will Basel III Have a Measurable Impact on Limiting Future Financial Turmoil?, 3 Penn. St. J.L. & Int'l Aff. 261 (2014). URL: <http://elibrary.law.psu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1072&context=jlia>.
6. Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:32006L0048&qid=1464258066229>.
7. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:32013L0036&qid=1464258114451>.
8. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1511771458579&uri=CELEX:32013R0575>.
9. Офіційний сайт Банку міжнародних розрахунків (BIS). URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs123.htm>.
10. Офіційний сайт Банку міжнародних розрахунків (BIS). URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs213.htm>.
11. Matthew C. Turk, Reframing international financial regulation after the global financial crisis: rational states and independence, not regulatory networks and soft law, 36 Mich. J. Int'l L. 59 (2014). URL: <http://repository.law.umich.edu/mjil/vol36/iss1/2>.
12. Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf>.
13. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version June 2011. URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.
14. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

15. Matthew C. Turk, Reframing international financial regulation after the global financial crisis: rational states and independence, not regulatory networks and soft law, 36 Mich. J. Int'l L. 59 (2014). URL: <http://repository.law.umich.edu/mjil/vol36/iss1/2>.
16. Конопатська Л.В. Вплив процесу капіталізації на забезпечення стабільності банківської системи України. *Фінанси, облік і аудит*. 2012. Вип. 20. С. 88-96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Foa_2012_20_12.
17. Іваницька О.В. Вплив банківських стандартів Базель III на розвиток інноваційного підприємництва України. *Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2013. № 10. С. 462.
18. Науменкова С. Базель I, II, III: розвиток підходів для зміцнення регуляторної основи. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – 2015. – № 12. – С. 39.
19. *Офіційний вісник України*. 2001 р. № 40.
20. *Офіційний вісник України*. 2008. № 5. Ст. 125
21. Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА: ЗАКОН.

Гнедик Є. С.,
адвокат, здобувач кафедри господарського права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МЕДИЧНИЙ ТУРИЗМ ЯК ВИД ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ

MEDICAL TOURISM AS A TYPE OF ECONOMIC ACTIVITY: PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION

Статтю присвячено вирішенню проблем нормативно-правового визначення медичного туризму як виду господарської діяльності. Досліджено сучасний стан правового регулювання медичного туризму в Україні, його види та форми здійснення. Проаналізовано такі види медичного туризму, як лікувальний та лікувально-оздоровчий. Розглянуто внутрішній і міжнародний туризм, які визначено як організаційні форми здійснення медичного туризму.

Ключові слова: медичний туризм, лікувальний туризм, лікувально-оздоровчий туризм.

Статья посвящена решению проблем нормативно-правового определения медицинского туризма как вида хозяйственной деятельности. Исследовано современное состояние правового регулирования медицинского туризма в Украине, его виды и формы осуществления. Проанализированы такие виды медицинского туризма, как лечебный и лечебно-оздоровительный. Рассмотрены внутренний и международный туризм как организационные формы осуществления медицинского туризма.

Ключевые слова: медицинский туризм, лечебный туризм, лечебно-оздоровительный туризм.

The article is devoted to the solution of problems of legal definition of medical tourism as a type of economic activity. The modern state of the legal regulation of medical tourism in Ukraine, its types and forms of implementation has been studied. Such kinds of medical tourism as curative and health tourism are analyzed. Internal and international tourism as organizational forms of medical tourism are considered.

Key words: medical tourism, curative tourism, health tourism.

Протягом останнього десятиріччя у світі спостерігається стрімкий розвиток індустрії медичного туризму, який обумовлений кількома факторами: 1) зростанням вартості лікування в країнах із розвинутою економікою; 2) появою нового сегменту споживачів медичних послуг, які воліють поєднувати якісне лікування за низькими цінами з можливістю отримання яскравих вражень від подорожей в інші країни; 3) відсутністю можливості оперативного отримання необхідної медичної допомоги (листоочікування) в деяких країнах Європейського Союзу та Близького Сходу; 4) неможливістю отримання в багатьох країнах світу якісної медичної допомоги через відсутність відповідних технологій лікування та діагностики [1, с. 103]. Ще однією причиною можна вважати те, що в деяких країнах проведення окремих видів медичного втручання заборонено або обмежено законодавством. Йдеться, зокрема, про репродуктивні програми (ЕКО з сурогатним материнством та / або донорством), застосування стовбурових клітин, трансплантацію органів, штучне переривання вагітності тощо.

Значна кількість українців також використовує послуги суб'єктів медичного туризму, зокрема зовнішнього. Експертні дослідження свідчать, що українці щорічно витрачають на лікування за кордоном близько 100 млн. доларів США. У таких країнах, як Росія, Білорусь, Німеччина, прийом українських пацієнтів поставлений на потік, попри те, що ціни на лікування іноземців значно перевищують ціни на такі послуги для власних громадян. Найбільшим попитом користуються медичні послуги, які в Укра-

їні або взагалі не надаються, або надаються на недостатньо високому рівні (нейрон-онкологічні та кардіологічні операції, лікування ортопедичних й певних видів генетичних захворювань тощо) [2]. Разом із тим внаслідок недостатності правового регулювання медичного туризму в Україні захист прав і законних інтересів пацієнтів не може бути забезпечений на належному рівні. Тому вирішення проблем нормативно-правового визначення цього виду господарської діяльності, яке має передувати здійсненню його нормативно-правової регламентації, є актуальним.

Питання правового забезпечення різних галузей національної економіки досліджували такі вчені, як: О.М. Вінник, В.В. Добровольська, В.К. Мамутов, В.М. Пашков, В.В. Резнікова, В.А. Устименко, О.В. Шаповалова, В.С. Щербина тощо. А.Г. Бобковою, В.І. Яремою, В.В. Манзюком, О.В. Зінченко було досліджено теоретичні та практичні аспекти правового статусу суб'єктів туристичної діяльності, М.В. Семенової – проблеми господарсько-правового регулювання туристичної діяльності. О.М. Лісничка розглядала питання правового регулювання лікування хворих громадян України за кордоном. Однак зазначенні науковці залишили поза увагою проблеми правового регулювання медичного туризму в цілому та його правового визначення зокрема. Повною мірою це стосується і окремих видів медичного туризму – лікувального та лікувально-оздоровчого.

Метою цієї статті є вирішення проблем правового визначення медичного туризму, окремих його видів та організаційних форм здійснення цього виду господарської діяльності.

Медичний туризм являє собою відносно молодий, але такий, що стрімко розвивається, вид господарської діяльності. У широкому розумінні така діяльність характеризується наданням послуг з організації медичного обслуговування пацієнтів за межами їх постійного проживання. Ці послуги можуть надаватися як у країні проживання пацієнта (внутрішній туризм), так і за її межами (міжнародний туризм). У науковій літературі звертається увага на те, що під медичним туризмом у вузькому сенсі традиційно розуміють міграцію пацієнтів до місця лікування, реабілітації та відпочинку в якийсь регіон або країну [3, с. 32–33]. Заслугове на підтримку позиція американських дослідників, які акцентують увагу на сутнісних особливостях медичного туризму. На їх думку, йдеться про економічну діяльність, яка тягне за собою торгівлю послугами і являє комбінацію, як мінімум, двох секторів: медицини і туризму [4, с. 1]. Залежно від наявності зв'язку між наданням туристичних і медичних послуг, а також характеру останніх, дослідниками запропоновано виділення наступних типів туристів: 1) звичайний турист – це той, хто знаходиться тільки на відпочинку за кордоном, не звертаючись за медичною допомогою та лікуванням; 2) лікувальний турист – це той, хто випадково потребує лікування під час відпустки за кордоном; 3) медичний турист – це той, хто має намір скористатися як медичними послугами, так і одночасно послугами з туристичної діяльності; 4) відпочиваючий пацієнт – це той, хто має намір скористатися послугами з туристичної діяльності під час оздоровлення за кордоном; 5) звичайний пацієнт – це той, хто знаходиться за кордоном тільки для звернення за медичною допомогою [5, с. 425–426]. На нашу думку, хоча зазначена класифікація і має сенс, але її недоліком є те, що вона проведена, по-перше, з урахуванням лише зовнішньої туристичної діяльності, по-друге – не враховує, що звичайний пацієнт, як правило, користується послугами посередників.

У будь-якому випадку, зрозуміло, що поняття «медичний туризм» широко використовується в Україні та інших країнах для позначення досить розповсюдженого виду господарської діяльності, яка характеризується наданням споживачу одночасно туристичних і медичних послуг. Тобто фактично слід констатувати наявність суспільних відносин між суб'єктами господарювання та споживачами з приводу надання послуг щодо медичного туризму. Зазначені відносини мають відповідну специфіку, пов'язану з підвищеним рівнем ризикованості цього виду господарської діяльності, необхідністю гарантування державою прав на життя і здоров'я споживача. Тому вони потребують самостійного правового регулювання, яке не може здійснюватися лише через регулювання господарських відносин із надання окремо туристичних послуг та медичних послуг.

Чинне законодавство України поняття «медичний туризм» не використовує. Закон України «Про туризм» від 15 вересня 1995 року в ст. 4 називає такий вид туризму, як лікувально-оздоровчий. Очевидно, що лікувально-оздоровчий

туризм являє собою лише один із видів медичного туризму. Таке законодавче рішення, на нашу думку, обумовлено тим, що на момент ухвалення зазначеного закону інші види медичного туризму, зокрема організація виїзду пацієнта для здійснення лікування (як в іншу місцевість в межах країни, так і за кордон), не була розповсюдженим видом господарської діяльності. У першій половині 90-х років минулого сторіччя в Україні організація охорони здоров'я здійснювалася за системою Семашка. Остання передбачала, що лікування в державних і комунальних закладах охорони здоров'я здійснювалося за місцем прописки (пізніше – реєстрації), лише лікарі яких мали право направляти пацієнта у визначені лікувальні заклади для надання вторинної та третинної медичної допомоги.

Лікування за кордоном для переважної більшості українців було неможливим через те, що після падіння «залізної завіси» між СРСР та цивілізованим світом пройшло зовсім мало часу, жахливий економічний стан держави на початку 90-х років, спекулятивний курс національної валюти тощо не давали можливості сплачувати за лікування за кордоном. Надзвичайно складним було і оформлення віз для виїзду в країни, в яких реально існувала можливість отримання якісних медичних послуг. В'їзний медичний туризм також не розвивався через жахливий стан вітчизняних закладів охорони здоров'я; державні і комунальні заклади юридично були позбавлені права надання медичних послуг іноземцям, а медичні заклади приватної форми власності на той момент не були створені.

Наведені факти пояснюють, чому в Законі України «Про туризм» називається лише такий вид медичного туризму, як лікувально-оздоровчий.

Зазначимо, що відповідно до Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, схваленої розпорядженням КМУ від 16.03.2017 року № 168-р, сфера туризму і курортів розглядаються у нерозривному зв'язку. Саме тому окремої уваги потребує в тому числі Закон України «Про курорти». Завданням законодавства про курорти (ст. 2 Закону) є регулювання суспільних відносин у сфері організації і розвитку курортів, виявлення та обліку природних лікувальних ресурсів, забезпечення їх раціонального видобутку, використання і охорони з метою створення сприятливих умов для лікування, профілактики захворювань та відпочинку людей.

За цією статтею ключовим є, поряд із лікуванням, у тому числі й відпочинок громадян. А Закон України «Про туризм» також визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян, у тому числі на відпочинок та охорону здоров'я тощо. Фактично мова йде про регулювання однотипних правовідносин.

Цікавим є факт змішаного правового статусу об'єктів інфраструктури туристичної діяльності.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про туризм» учасниками відносин, що виникають під час

здійснення туристичної діяльності, є юридичні та фізичні особи, які створюють туристичний продукт, надають туристичні послуги, а саме: перевезення, тимчасового розміщення, харчування, екскурсійного, в тому числі курортного тощо. А згідно зі ст. 22 Закону України «Про курорти» санаторно-курортні заклади – це заклади охорони здоров'я, що розташовані на територіях курортів і забезпечують подання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів.

Санаторно-курортні заклади створюються в порядку, передбаченому статтею 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я та іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до ст. 17 Основ провадження господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, яка відповідно до закону підлягає ліцензуванню, дозволяється лише за наявності ліцензії.

Як бачимо, йдеться про спеціальну туристичну діяльність не просто в закладах відпочинку, а в закладах, що мають спеціальний господарсько-правовий статус, статус «закладу охорони здоров'я», що передбачає і спеціальний режим господарювання. Це і є медичний туризм, який у контексті діючого Закону України «Про туризм» має назву «лікувально-оздоровчий туризм», але ця назва не повністю відображає спектр господарської діяльності, що надається в широкому розумінні закладами охорони здоров'я, в тому числі санаторно-курортними закладами.

Між тим, як вважають окремі дослідники, під медичним туризмом слід розуміти вид господарської діяльності, спрямований на надання послуг із діагностики, лікування та профілактики захворювань за межами країни проживання. При деяких видах медичного туризму отримання висококваліфікованої медичної послуги поєднується з відпочинком. Часто медичний туризм ототожнюють з оздоровчим. Проте ці поняття не ідентичні [1, с. 102]. Водночас медичний туризм передбачає першочергово отримання медичної допомоги для подолання цілком визначеної конкретної проблеми зі здоров'ям. У такому контексті він тісно інтегрований із системою медичних закладів. А оздоровчий туризм орієнтується на рекреаційно-туристичну інфраструктуру [1, с. 102]. Далі, вони продовжують, що одночасно в українській фаховій літературі використовуються терміни: «лікувальний туризм», «санаторно-лікувальний туризм», «оздоровчий туризм», «медичний туризм», зустрічаються «спа-туризм», «велнес-туризм» та інші інтерпретації. Хоча ці терміни інколи замінюють одне одного, й навіть вживаються замість поняття «спа-лікувальний туризм» чи «оздоровчо-лікувальний туризм», у більшості випадків під кожним із цих термінів маються на увазі різні концепції [1, с. 102].

Підтримуючи цю тезу щодо того, що, з одного боку, медичний туризм інтегрований із системою медичних закладів, ми вважаємо, що він також може бути орієнтований на рекреаційно-туристичну інфраструктуру. У зв'язку з тим, що відповідно до

Закону України «Про курорти», (ст. 22) санаторно-курортні заклади – це, перш за все, заклади охорони здоров'я, що розташовані на територіях курортів і забезпечують подання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів. А надання цих видів послуг потребує наявності ліцензії з медичної практики. Про що свідчить той же самий Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» який фіксує, що відповідні послуги надають: «санаторно-курортні заклади відповідного профілю чи закладу відпочинку, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики».

Крім того, відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я (ст. 3) медична допомога – діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами, а медичне обслуговування – діяльність закладів охорони здоров'я та фізичних осіб – підприємців, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку, у сфері охорони здоров'я, що не обов'язково обмежується медичною допомогою. Головною тезою є те, що медична допомога передбачає поряд із діагностикою і лікування, і реабілітацію, що є також основним завданням звичайного санаторно-курортного закладу.

Таким чином, *лікування та реабілітація громадян у санаторно-курортних закладах як лікувально-оздоровчий вид туризму є видом внутрішнього медичного туризму*. Але існує і за організаційною ознакою і міжнародний туризм. Тому виїзд для лікування за кордон і є видом міжнародного медичного туризму.

Хоча, наприклад, дослідники з РФ виокремлюють так званий лікувальний туризм – це частина туристської діяльності, що передбачає в якості головного мотиву поїздки отримання туристами за власні або корпоративні кошти комплексу лікувально-діагностичних, реабілітаційних, профілактичних і рекреаційних послуг, що надаються в місцевостях, відмінних від місця їх постійного проживання і які мають необхідними для цього природними, матеріальними і людськими ресурсами з метою запобігання захворюванням або реабілітації лікування різної патології [3, с. 24]. При цьому вони відокремлюють лікувальний туризм від медичного [3, с. 33]. Вони вважають, що саме клінічне втручання відрізняє медичний туризм від лікувального, де метою є «реабілітація через рекреацію». Спеціальна організація має на увазі участь у даному заході туристичного оператора, який забезпечує як виїзд / в'їзд, так і пакет немедичних послуг. Споживач послуг медичного туризму – це пацієнт, що виїжджає зі свого регіону проживання (або країни) за направленням лікаря, самостійно або за допомогою туроператора, з метою отримання кваліфікованого клінічного втручання (діагностики, лікування, реабілітації) в спеціалізованому медичному закладі.

Однак автори підтримують точку зору, що санаторно-курортний комплекс є частиною системи охорони здоров'я, оскільки, на їхню думку, висока медична та соціальна ефективність санаторно-курортного лікування дає хороший профілактичний ефект. Але тоді постає питання про співвідношення лікувально-рекреаційних і туристичних послуг. Охорона здоров'я та туристичний бізнес повинні взаємодіяти. Як? На якій основі? Що повинно стати системоутворюючим фактором такої взаємодії? [3, с. 25].

Із точкою зору цих авторів ми згодні з вищеведеними раніше підстав. По-перше, санаторно-курортний заклад і є спеціалізованим закладом охорони здоров'я. По-друге, він здійснює свою діяльність на підставі ліцензії на медичну практику, у зв'язку з тим, що реабілітація і лікування є частиною медичних послуг.

Тобто однією з поширених форм у сфері медичного туризму є лікування громадян України не лише в санаторно-курортних закладах країни, а і направлення осіб для лікування медичні заклади, розташовані за межами місця їх проживання, в тому числі й за кордоном. Воно, як вже зазначалося, може бути організованим як суб'єктами приватного права, так і, в окремих випадках, суб'єктами публічного права.

Тобто здійснення медичного туризму передбачає особливу процедуру формування та реалізації туристичного продукту, який включає в себе як пакет загально туристичних послуг, так і пакет медичних послуг, або лікувально-оздоровчих (діяльність, пов'язану з медичним втручанням, оздоровленням тощо), що здійснюється не лише загальними суб'єктами туристичної діяльності, а і суб'єктами, що мають особливий статус, статус закладів охорони здоров'я, що передбачає наявність спеціальних дозвільних документів на здійснення медичної практики. Проте в окремих випадках оздоровлення в рамках медичного туризму не передбачає медичного втручання, а лише проведення окремих оздоровчих процедур.

Між тим, як це не парадоксально, надання медичної послуги не завжди буває спрямоване на збереження або підтримання оптимального рівня здоров'я пацієнта. На цю обставину звертає увагу В.М. Пашков,

який зазначає, що в особи може виникнути ряд потреб, які не спрямовані на поліпшення здоров'я, але які можуть бути задоволені лише в результаті медичного втручання, зокрема збільшення об'єму молочної залози, або гіменоластика чи циркумцизія тощо [6, с. 59]. Тому не всі види медичних послуг направленні на оздоровлення пацієнтів [7, с. 97–98]. Досить часто подорожі здійснюються з метою отримання косметологічних хірургічних втручань (блефаропластика, ліпосакція, аугментація молочних залоз, ліпографтінг, риноластика) та косметичних нехірургічних послуг (ін'єкції Ботоксу та його аналогів, філери на основі гіалуронової кислоти, видалення небажаного волосся, хімічний пілінг, лазерне омолодження обличчя) тощо. [8].

Медичний туризм – це вид господарської діяльності, який є невід'ємною складовою частиною туристичної діяльності, що передбачає особливу процедуру формування та реалізації туристичного продукту. Останній включає в себе як пакет загальних туристичних послуг, так і пакет медичних та(або) лікувально-оздоровчих (діяльність, пов'язану з медичним втручанням, оздоровленням тощо), що здійснюється не лише загальними суб'єктами туристичної діяльності, а і суб'єктами, що мають статус закладів охорони здоров'я, що передбачає наявність спеціальних дозвільних документів на здійснення медичної практики, або передбачає проведення оздоровлення без медичного втручання, шляхом здійснення окремих оздоровчих процедур.

З метою створення єдиного правового режиму у сфері медичного туризму необхідно в Законі України «Про туризм», в ст. 4, слова «лікувально-оздоровчий» туризм замінити на «медичний туризм». При цьому лікувально-оздоровчий туризм слід вважати видом медичного туризму, поряд із такими видами, як «лікувальний туризм», «санаторно-лікувальний туризм», «оздоровчий туризм», «спа-туризм», «велнес-туризм» тощо.

У подальшому необхідно вирішити питання про нормативно-правове визначення та більш детальне правове регулювання особливостей здійснення господарської діяльності у сфері медичного туризму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Діденко К.Д., Жученко В.Г. Медичний туризм в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. Випуск 14. частина 4. С. 101–105.
2. Медичний туризм в Україні. ХайВей. URL: <http://h.ua/story/177485/> (дата звернення 17.09.2017).
3. Щекин Г.Ю. Концептуалізація феномена медичного туризму в соціології медицини: автореф. дис. ... д-ра соціолог. наук. Волгоград, 2013. 50 с.
4. Milica Z. Bookman and Karla R. Bookman. Medical Tourism in Developing Countries / by Milica Z. Bookman and Karla R. Bookman. p. cm. Includes bibliographical references and index. Printed in the United States of America. First edition: August 2007. 258 p.
5. Dr. Esma Gültüvin Gür Omay Prof. Dr. Emrah Cengiz. Health Tourism in Turkey: Opportunities and Threats. Mediterranean Journal of Social Sciences MCSER Publishing, Rome-Italy. Vol 4 No 10 October 2013. P. 424–431.
6. Пашков В.М. Проблеми правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я (господарсько-правовий контекст). К.: МОРІОН, 2009. 448 с.
7. Пашков В.М. Сутність медичних послуг в системі господарського законодавства. Медичне право. 2013. №2 (12). С. 88–101.
8. ЭКО и концепция wellness. ECOGLOBUS. URL: <http://www.ecoglobus.com> (дата звернення 14.09.2017).

Гордієнко А. В.,

*аспірант кафедри господарського права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка***ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНВЕТОРІВ
ЗА ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ДОГОВОРАМИ НА БУДІВНИЦТВО****LEGAL PROTECTION OF INVESTOR RIGHTS
BY INVESTMENT CONTRACTS FOR BUILDING**

Статтю присвячено особливостям захисту прав інвесторів-суб'єктів господарювання за інвестиційними договорами на будівництво, насамперед, у сфері нежитлового будівництва. У разі, якщо такі договори укладаються на основі стандартних умов, існує потреба в спеціальних правових засобах захисту прав інвестора як слабшої сторони договору. Внесено відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України.

Ключові слова: *інвестиційний договір на будівництво, інвестор, захист прав, стандартні умови, суттєва нерівновага.*

Статья посвящена особенностям защиты прав инвесторов-субъектов хозяйствования по инвестиционным договорам в строительстве, прежде всего, в сфере нежилого строительства. В случае, если такие договоры заключаются на основе стандартных условий, существует потребность в специальных правовых средствах защиты прав инвестора как более слабой стороны договора. Внесены соответствующие предложения по совершенствованию законодательства Украины.

Ключевые слова: *инвестиционный договор в строительстве, инвестор, защита прав, стандартные условия, существенное неравновесие.*

The article examines the features of protecting the rights of entrepreneurial investors under investment contracts for construction primarily in the field of non-residential construction. In case such contracts are concluded on standard terms, there is a need for special legal means to protect the rights of the investor being the weaker party to the contract. Relevant proposals are made regarding the improvement of Ukrainian legislation.

Key words: *investment contract for construction, investor, rights protection, standard terms, gross disparity.*

Інвестиційні договори на будівництво належать до найбільш економічно ефективних та, водночас, найбільш ризикових правових форм взаємодії інвестора та замовника (забудовника). Спеціальне правове регулювання таких договорів за законодавством України відсутнє. Можливість використання зазначених договорів у сфері житлового будівництва є дискусійною з огляду на обмеження, встановлені ч. 3 ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність». Тимчасом у сфері нежитлового будівництва інвестиційний договір є найпоширенішою правовою формою залучення інвестицій. Інвесторами в об'єкти нежитлового будівництва є, як правило, суб'єкти господарювання, що унеможливило застосування засобів захисту, передбачених законодавством про захист прав споживачів.

Проблематика інвестиційних договорів на будівництво розглядалася в роботах О.М. Антипової, Т.В. Блашук, О.В. Гарагонича, Н.В. Дроздової, А.В. Майфата, Б.В. Муравйова, І.В. Курафєєвої, Н.С. Кузнецової, І.М. Кучеренко, Р.А. Майданика, К.О. Рябової, В.А. Січевлюка, А.В. Смітюха, О.В. Стукаленко та інших авторів. Однак питання захисту прав інвесторів-суб'єктів господарювання за такими договорами дотепер не виступали предметом спеціального наукового дослідження.

Завданням статті є визначення правових особливостей захисту прав інвесторів-суб'єктів господарювання за інвестиційними договорами на будівництво насамперед у сфері нежитлового будівництва.

Якщо забудова відбувається на власній земельній ділянці замовника для власних потреб, за рахунок

власних коштів, інвестування зводиться до здійснення ним капітальних вкладень у процесі будівництва. У цьому випадку замовник є самостійним і єдиним інвестором будівництва. Утім, ситуація є складнішою, коли забудова відбувається за рахунок залучених коштів інвесторів чи інвестор отримує право забудови за конкурсом, який проводить державний орган або орган місцевого самоврядування. У цих випадках між учасниками інвестиційних відносин має бути укладений певний договір [1, с. 105].

Інвестиційний договір на будівництво, попри свою відносну поширеність на практиці, не згадується ані в ГК, ані в ЦК, ані в інших законах України, що дає підстави називати його «договором, якого ніколи не було» [2].

За визначенням В.А. Січевлюка, інвестиційним договором на будівництво є договір, на підставі якого одна сторона – інвестор – зобов'язується передати інвестиції реципієнту та прийняти у власність об'єкт інвестування, а інша сторона – реципієнт – зобов'язується прийняти, використати або направити інвестиції на будівництво об'єкту інвестування та передати інвестору документи, необхідні для реєстрації ним права власності [3, с. 157].

У літературі має місце думка, що різновидом інвестиційного договору є договір про пайову участь у будівництві житла [4, с. 163]. Втім, наразі договори про пайову, або часткову, участь у будівництві використовують головним чином у будівництві нежитлових об'єктів, поділених на багато об'єктів інвестування і цим схожих із багатоквартирними

будинками, наприклад офісних, торговельних, розважальних центрів [1, с. 107].

В юридичній літературі інвестиційні договори на будівництво відносять до найбільш ризикових для інвесторів правових форм здійснення інвестиції. Зокрема, Р.А. Майданик та Н.В. Дроздова виділяють чотири найпоширеніші ситуації, коли ставляться під загрозу інтереси інвестора: 1) залучення забудовником інвесторів у числі, що перевищує розміри об'єкта будівництва. Наприклад, під час будівництва 80-квартирного будинку залучається 100 інвесторів; 2) забудовник у ході будівництва належно не виконує своїх фінансових зобов'язань, і його кредитори звертають стягнення на об'єкт будівництва як через суд, так і шляхом двосторонніх угод із забудовником; 3) забудовник нездатний завершити будівництво, кидає його, і об'єкт будівництва стає предметом стягнення кредиторів. Інвестор, що має слабкий юридичний захист і меншу питому вагу, програє великим кредиторам; 4) у процесі будівництва забудовник в односторонньому порядку підвищує ціну і вимагає від інвестора доплати під страхом передання його частини об'єкта третім особам, готовим оплатити можливі витрати [5, с. 36].

Як зазначає К.О. Рябова, складна правова конструкція інвестиційного договору на будівництво, що характеризується поєднанням у цьому договорі елементів різних договорів, та відсутність спеціального правового регулювання є серйозною перешкодою у впровадженні його як способу інвестування. У зв'язку із цим авторкою пропонується визначення істотних умов інвестиційного договору на будівництво в розділі III.I «Інвестування будівництва» Закону «Про інвестиційну діяльність» [6, с. 168].

На думку А.В. Смітюха, істотними умовами такого договору є: вид інвестиції (як правило – грошові кошти); сума інвестиції, тобто ціна договору; строки внесення інвестиції, тобто графік інвестування; об'єкт інвестування, тобто параметри нерухомості, яка має бути збудована; строки будівництва об'єкта інвестування; питання оформлення права власності на об'єкт інвестування [1, с. 106]. Не заперечуючи проти того, щоб зазначений перелік істотних умов був закріплений у законі, вважаємо, що лише цього недостатньо для забезпечення інтересів інвесторів за договорами інвестування в будівництво. Судова практика вказує на те, що навіть за належним чином погоджених істотних умов можливі спори між учасниками інвестиційної діяльності в будівництві, що пов'язано з ризиковим характером власне інвестиційної діяльності.

В юридичній літературі висловлюється ряд пропозицій щодо оптимізації правового режиму інвестиційних договорів у будівництві з метою зменшення їх ризиковості для інвестора. Так, Р.А. Майданик та Н.В. Дроздова висувають такі пропозиції: 1) нотаріальне посвідчення та державна реєстрація інвестиційного договору на будівництво об'єкту; 2) статутний капітал забудовника має становити не менш як 100% вартості продажу об'єктів інвестування. Якщо інвестор бажає достроково розірвати договір

із забудовником, забудовник має повернути інвестиційні кошти з тих, що акумульовані на його рахунку; у випадку недостатності коштів на рахунку кошти мають бути видані зі спеціального фонду, який має бути сформований із використанням коштів із статутного капіталу. Проте як тільки забудовник повторно реалізує об'єкт інвестування, він повинен поповнити спеціальний фонд; 3) на земельну ділянку і об'єкт будівництва не може бути звернено стягнення кредиторів за зобов'язаннями забудовника; 4) у випадку банкрутства забудовника першочергово мають бути задоволені вимоги інвесторів [5, с. 36].

Зазначені пропозиції не є оптимальними, оскільки: а) нотаріальне посвідчення та державна реєстрація інвестиційного договору жодним чином не знижують ризиків інвестиційної діяльності; б) регулювання статутного капіталу замовників (збудовників) не є можливим, якщо вони є будівельними організаціями, а не фінансовими установами; крім того, виконання статутним капіталом гарантійної функції широко ставиться під сумнів як таке [7, с.196]; в) не є можливими виключення із загального режиму задоволення вимог кредиторів (у тому числі в процедурах банкрутства) для окремо узятото виду договорів.

Крім того, необхідно відмітити, що значна частина ризиків, про які зазначають у зв'язку з інвестиційними договорами в будівництві, характерна для будівельних договорів загалом з огляду на іманентну їх виконанню невизначеність.

На нашу думку, під час формулювання пропозицій щодо оптимізації правового режиму інвестиційних договорів у будівництві необхідно враховувати, що такі договори не є однорідними. Уявляється доцільним виділяти 2 групи інвестиційних договорів у будівництві:

1) *договори, що укладаються на основі вільного волевиявлення сторін.* Для зазначених договорів характерна наявність одного інвестора, який не є стороною економічно та юридично слабшою, ніж замовник, має доволі широкі повноваження щодо контролю за процесом будівництва і впливу на замовника-збудовника. На нашу думку, для таких договорів спеціальні законодавчі засоби захисту прав інвесторів не є необхідними. Захист прав потерпілої сторони повинен здійснюватися у світлі необхідності дотримання найбільш загальних принципів договірних відносин – добросовісності та чесної торгівлі;

2) *договори, що укладаються на основі стандартних умов.* Для зазначених договорів характерна наявність кількох (багатьох) інвесторів, кожен з яких є стороною економічно та юридично слабшою, ніж замовник (договори про пайову участь в будівництві). Це визначає необхідність спеціальних законодавчих засобів захисту слабшої сторони.

На відміну від об'єктів житлового будівництва, інвесторами в об'єкти нежитлового будівництва є, як правило, суб'єкти господарювання, що унеможливує застосування засобів захисту, передбачених законодавством про захист прав споживачів.

Поза тим і в господарському праві наявні аналогічні, хоч і вужчі, механізми, призначені для застосування саме у сфері господарювання. Так, ч. 2 ст. 207 ГК України встановлює недійсність дискримінаційних або відверто несправедливих умов у господарських договорах, а саме недійсною може бути визнано також нікчемну умову господарського зобов'язання, яка самостійно або в поєднанні з іншими умовами зобов'язання порушує права та законні інтереси другої сторони або третіх осіб. Нікчемними визнаються, зокрема, такі умови типових договорів і договорів приєднання, що:

- виключають або обмежують відповідальність виробника продукції, виконавця робіт (послуг) або взагалі не покладають на зобов'язану сторону певних обов'язків;

- допускають односторонню відмову від зобов'язання з боку виконавця або односторонню зміну виконавцем його умов;

- вимагають від одержувача товару (послуги) сплати непропорційно великого розміру санкцій у разі відмови його від договору і не встановлюють аналогічної санкції для виконавця.

Попри очевидні недоліки законодавчої техніки («недійсною може бути визнано нікчемну умову...»), зазначені норми здатні слугувати дієвим інструментом захисту слабшої сторони в господарському договорі, зокрема й в інвестиційних договорах на будівництво. У свою чергу, ці норми можуть бути розвинені й удосконалені з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Принципи міжнародних комерційних договорів УНІДРУА [8] містять ряд статей, спрямованих на захист економічно слабшої або менш досвідченої сторони договору. Так, статті 2.1.19 – 2.1.22 присвячені ситуації, коли одна або обидві сторони використовують стандартні умови під час укладання договорів. Відповідно до тексту коментаря до ст. 2.1.19 Принципів *стандартні умови* слід розуміти як положення договору, які попередньо підготовлені для загального та повторюваного використання однією стороною та які фактично використовуються без переговорів з іншою стороною. Вирішальним є не їхнє формальне подання (наприклад, чи вони містяться в окремому документі або самому договорі), і не те, хто їх підготував (сама сторона, торговельна чи професійна асоціація тощо), і не їхній обсяг (чи вони складаються з комплексного набору положень, що охоплюють майже всі значущі аспекти договору, або лише з одного або двох положень щодо, наприклад, виключення відповідальності та арбітражу). Вирішальним є те, що вони заздалегідь розробляються для загального і багаторазового використання і що вони фактично використовуються в даному випадку однією зі сторін без переговорів з іншою стороною. Ця остання вимога, очевидно, стосується лише стандартних умов як таких, що їх інша сторона має прийняти в цілому, тим часом як інші умови цього ж договору можуть бути предметом переговорів між сторонами.

Європейський підхід до несправедливих стандартних умов втілений у статті 4:110 Принципів

європейського договірного права (Несправедливі умови, які не були погоджені в індивідуальному порядку) [9], згідно з якою сторона може відмовитися від умови, яка не була погоджена в індивідуальному порядку, в разі, якщо всупереч вимогам добросовісності і чесної торгівлі вона створює суттєвий дисбаланс прав та обов'язків сторін за договором на шкоду цій стороні, з урахуванням природи виконання за договором, усіх інших умов договору та обставин, що існували на момент укладення договору.

На захист інтересів економічно слабшої або менш досвідченої сторони спрямована також стаття 3.2.7 Принципів УНІДРУА (Суттєва нерівновага), відповідно до якої сторона може відмовитися від договору або від окремої його умови, якщо в момент укладення договір або його умова невиправдано надавала іншій стороні надмірну перевагу. Поміж інших чинників до уваги необхідно брати:

- 1) факт недобросовісного використання однією стороною залежності від неї іншої сторони, економічної слабкості останньої або її непередбачливості, непоінформованості, недосвідченості або відсутності навичок вести переговори, а також

- 2) характер і мету договору.

Мету захисту інтересів економічно слабшої або менш досвідченої сторони переслідуює і ст. 4.6 Принципів УНІДРУА (Правило «*contra proferentem*»): якщо умови договору, висунуті однією стороною, є неясними, перевага віддається тлумаченню, яке протилежне інтересам цієї сторони.

Власну версію правила «*contra proferentem*» закріплює стаття 5:103 Принципів європейського договірного права: в разі, якщо існує сумнів щодо значення договірної умови, яка не була погоджена в індивідуальному порядку, перевага повинна надаватися тлумаченню цієї умови проти інтересів сторони, яка її запропонувала.

Можна бачити, що Принципи європейського договірного права займають більш консервативну позицію щодо несправедливих умов договору, оскільки ведуть мову тільки про умови, які не були погоджені в індивідуальному порядку (стандартні умови). Тимчасом положення Принципів УНІДРУА як щодо суттєвої нерівноваги, так і правила «*contra proferentem*» у принципі можуть бути застосовані до будь-яких умов договору. Втім, на практиці це не становить суттєвої різниці, оскільки складно уявити, щоб сторона оспорювала умову, в погодженні якої вона брала участь, як несправедливу [10, п. (а) Глави III].

Основні відмінності положень як Принципів УНІДРУА, так і Принципів європейського договірного права від положень ч. 2 ст. 207 ГК України полягають у такому:

- 1) ГК передбачає можливість визнання несправедливих умов договору недійсними, а Принципи – право сторони відмовитися від несправедливої умови. Останній підхід більшою мірою слугує інтересам сторони, оскільки їй не потрібно втрачати час та ресурси на судовий розгляд спору;

2) ГК веде мову про несправедливі умови типових договорів та договорів приєднання, а Принципи – про будь-які стандартні умови (умови, що не були погоджені в індивідуальному порядку сторонами). Такі умови можуть міститися і в договорі, який у цілому не є формуляром, тобто не є договором приєднання в строгому сенсі;

3) ГК не містить чітких критеріїв несправедливості договірної умови, тоді як такі критерії передбачені Принципами.

Правові засоби захисту прав інвесторів за інвестиційними договорами на будівництво слід диференціювати залежно від виду таких договорів за способом оферти та визначення змісту. Для договорів, які укладаються на основі вільного волевиявлення сторін, спеціальні законодавчі засоби захисту прав інвесторів не є необхідними, а захист прав потерпілої сторони повинен здійснюватися з огляду на загальні принципи договірних відносин – добросовісності та чесної торгівлі. Для договорів, які укладаються на основі стандартних умов, необхідні спеціальні законодавчі засоби захисту слабшої сторони. У разі, коли інвестори є суб'єктами господарювання,

такий захист повинен здійснюватися передусім на підставі норм ГК України. У зв'язку із цим пропонується викласти ч.2 ст.207 ГК у такій редакції:

«Сторона господарського договору може відмовитися від умови договору, яка не була погоджена в індивідуальному порядку, в разі, якщо всупереч вимогам добросовісності і чесної торгівлі така умова створює суттєвий дисбаланс прав та обов'язків сторін за договором на шкоду цій стороні, з урахуванням природи виконання за договором усіх інших умов договору та обставин, що існували на момент укладення договору.

У разі, якщо існує сумнів щодо значення договірної умови, яка не була погоджена в індивідуальному порядку, перевага повинна надаватися тлумаченню цієї умови проти інтересів сторони, яка її запропонувала».

Пропонується також видання Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику вирішення спорів з інвестиційних договорів на будівництво», яка, поміж іншого, містила б індикативний перелік несправедливих умов таких договорів, які можуть визнаватися недійсними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Смітюх А.В. Правові основи інвестиційної діяльності: Навчальний посібник. К.: Істина, 2013. 420 с.
2. Аспекти інвестування будівництва. URL: <http://news.liga.net/news/old/274005-aspekti-nvestuvannya-bud-vnitstva.htm>.
3. Січевлюк В.А. Інвестиційні договори на будівництво житла (цивільно-правовий аспект): дис. ... кандидата юрид. наук (12.00.03). К., 2003. 194 с.
4. Майфат А.В. Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография. М.: Волтерс Клувер, 2007. 328 с.
5. Майданик Р.А., Дроздова Н.В. Інвестиційний договір на будівництво житла: поняття і права природа. К.: НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2006. 36 с.
6. Рябова К.О. Способи інвестування будівництва (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф.Г. Бурчака. Київ, 2016. – 203 с.
7. Кібенко О.Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду в правовому полі України. Серія: Юридичний радник. Х.: Страйд, 2005. 432 с.
8. UNIDROIT Principles on International Commercial Principles 2016. URL: <http://www.unidroit.org/english/principles/contracts/principles2016/principles2016-e.pdf>.
9. The Principles of European Contract Law 2002 (Parts I, II, and III). URL: <http://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002/index.html>.
10. Report on the Implementation of Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on Unfair Terms in Consumer Contracts (Brussels, 27.4.2000) COM (2000) 248, p. 32.

Іванюта Н. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

ЕКОНОМІЧНА ФУНКЦІЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

THE ECONOMIC FUNCTION OF THE COMMERCIAL PROCEDURAL LAW

У статті проведено дослідження теоретичних питань економічної функції господарського процесуального права, визначено аспекти його взаємозв'язку з економікою, окреслено ключову роль господарського права серед засобів правового впливу на економічні відносини як фундаментальної правової основи, визначені елементи зумовленості економічної функції в глобальній системі економічних відносин у частині надання гарантій щодо судового захисту прав та інтересів.

Ключові слова: економічна функція, господарське процесуальне право, господарське право, підприємництво, господарське судочинство.

В статье проведено исследование теоретических вопросов экономической функции хозяйственного процессуального права, определены аспекты его взаимосвязи с экономикой, обозначена ключевая роль хозяйственного права среди средств правового воздействия на экономические отношения, определены элементы обусловленности экономической функции в глобальной системе экономических отношений в части предоставления гарантий судебной защиты прав и интересов.

Ключевые слова: экономическая функция, хозяйственное процессуальное право, хозяйственное право, предпринимательство, хозяйственное судопроизводство.

The article deals with the study of theoretical issues of the economic function of economic procedural law, identifies the aspects of its relationship with the economy, outlines the key role of economic law among the means of legal influence on economic relations as a fundamental legal basis, determining the elements of the conditionality of economic function in the global system of economic relations in part provision of guarantees regarding judicial protection of rights and interests.

Key words: economic function, commercial procedural law, commercial law, business, commercial legal proceedings.

Постановка проблеми. Реалізація й реалізованість функцій господарського процесуального права (далі – ГПП) здатні забезпечити стійкість суспільних відносин щодо вирішення господарських спорів та інших правових питань шляхом урегулювання господарсько-правових конфліктів за рахунок їх запобігання, оперативного й справедливого розгляду й моделювання поведінки учасників господарського судочинства. ГПП виступає не тільки засобом правового регулювання, а й соціальним регулятором.

Дослідження економічної функції ГПП у контексті визначення зв'язку соціальної дійсності й напрямків правового впливу може мати теоретичне й практичне значення в площині вдосконалення процесуального законодавства та сфери правозастосування.

Метою статті є дослідження окремих аспектів прояву економічної функції господарського процесуального права.

Стан дослідження. Деякі питання економічної функції та суміжних аспектів були окреслені в працях Н. Оніщенка [1], В. Мамутова [2], Ю. Остапенко [3] та інших вчених.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній правовій науці забезпечуючою визнається наявність постійного взаємовпливу і взаємозалежності економіки й права, при цьому такий тандем у низці досліджень розкривається через службову роль останнього щодо економіки. Для підтвердження цього в працях економічного спрямування зазначають, що економічні відносини процесів товарного виробництва й обігу є об'єктивно необхідною формою

функціонування виробничих сил, яка в кожен конкретний момент не залежить від політики, практичних методів планування, держави, законодавства, не кажучи вже про образ думок і дій окремих людей як учасників господарського життя [4, с. 133–134]. За допомогою законодавства, планування тощо держава може змінювати поверхові форми прояву процесів товарного виробництва й обігу [5, с. 15]. У сучасних українських працях констатують не просто співвідношення права й економіки, а розуміють право як продовження економіки (до певної міри), підкреслюючи її спроможність існувати й розвиватися тією чи іншою мірою регульовано й спрямовано за допомогою державно-правових настанов системи [1, с. 253]. В. Мамутов загалом допускав необхідність розвитку такого нового наукового напрямку, як «юроекономіка», який вивчає, з одного боку, економічне забезпечення правового регулювання господарської діяльності, а з іншого – правове забезпечення економіки [2, с. 76]. Установлені правові структури впливають на певні характеристики економічної системи: динаміку, справедливість, економічну свободу, привабливість бізнес-клімату.

У більш глобальному плані сутність цього питання можна побачити через зв'язок виду національної економічної моделі в межах певної економічної системи з формою організації державної влади. Наразі досі немає чіткого розуміння щодо пануючого виду економічної системи України та конкретизації шляху прагнення й установлення більш сприятливої: одні автори говорять про співіснування трьох моделей економічного розвитку: 1) модель державного соці-

алізму; 2) модель державно-монополістичного капіталізму; 3) модель народного капіталізму [6, с. 50]; інші віддають перевагу інтегральній моделі економічного розвитку [7, с. 596–600]. Але однозначно можна сказати, що зарубіжний досвід (наприклад, Німеччини, Франції) показує тенденцію до раціонального симбіозу ринкової економіки з ефективним державним регулюванням.

У цьому різноманітті основою є визначення України правовою державою (ст. 1 Конституції України), що зумовлює ступінь впливу держави на економіку, зокрема в питаннях оптимального правового регулювання економічних процесів.

Постановка проблеми взаємозв'язку економіки, права та господарювання зумовлює звернення до теоретичних джерел господарсько-правового характеру. На думку С. Булгакова, право й господарство знаходяться в безпосередньому зіткненні між собою, причому в набагато тіснішому, ніж будь-які інші сторони соціального життя, наприклад, право й релігія, господарство й релігія [8, с. 61]. М. Агарков у роздумах щодо природи господарського права як набору нормативних актів указував на те, що всі ці норми пов'язує воедино особлива «господарська точка зору», що панує в сучасному світі й стимулює спроби постійно досліджувати «реальну взаємодію економіки й права» [9, с. 104]. У 60-х рр. у сенсі нової концепції господарського права отримала розповсюдження теорія єдності правового регулювання господарських відносин, які склалися за умови здійснення господарської діяльності (відносин по горизонталі); керівництва економікою (відносин по вертикалі) [10, с. 5]. Академік В. Мамутов неодноразово аргументував важливість господарської діяльності, яка створює основу (фундамент) економіки будь-якого типу, а ринкові відносини розглядав як результат здійснення господарської діяльності певної якості [11, с. 10]. У практичній площині такий зв'язок проявляється й на рівні певної системи правового регулювання, в якій ключове місце відводиться Господарському кодексу України (далі – ГК України), що має на меті сприяти діловій активності суб'єктів господарювання, розвитку підприємництва та на цій основі – підвищенню ефективності суспільного виробництва, його соціальної спрямованості відповідно до вимог Конституції України [12, с. 2]. Крім того, роль ГК України у визначенні причинно-наслідкового зв'язку прослідковується через такі положення: установлення принципів господарювання (у ст. 6 ГК України), які визначають характер впливу господарського законодавства на економічні відносини (забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою всіх суб'єктів господарювання; свобода підприємницької діяльності в межах, визначених законом; вільний рух капіталів, товарів і послуг на території України; обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції в підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів і

безпеки суспільства й держави; захист національного товаровиробника; заборона незаконного втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини); закріплення переліку основних напрямів економічної політики держави (ст. 10. ГК України), а саме: структурно-галузева політика, інвестиційна політика, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, цінова політика, антимонополюльно-конкурентна політика, бюджетна політика, податкова політика, грошово-кредитна політика, валютна політика, зовнішньоекономічна політика, екологічна політика [13].

Кореляція економічної системи та господарського права також прослідковується на рівні здійснення макроекономічного регулювання національної економічної системи, яка, як зазначають у літературі, суттєво торкається суспільних інтересів підприємців, споживачів, працівників, інвесторів, імпортерів, експортерів, громадян, що зумовлює необхідність знання учасниками таких відносин господарського (комерційного) права зарубіжних країн. Також із метою підвищення макrorівневого законодавчого забезпечення виокремлюють обов'язок законодавця щодо виявлення в праві іноземних держав різних конструктивних техніко-юридичних прийомів, які були прийняті чи будуть прийняті у зв'язку з політичними реаліями у світі для координації регулювання економіки в Україні в колі господарсько-правового забезпечення [3, с. 139].

Інші автори, розширюючи межі господарсько-правових досліджень, підкреслюють, що в умовах всеосяжної глобалізації економічного простору саме такий порядок правового регулювання господарських відносин є необхідним для збереження підприємницької мотивації та забезпечення соціальної спрямованості суспільного виробництва, утвердження та підтримання суспільного господарського порядку [14, с. 3], а проблемами ефективної організації й функціонування економіки має опікуватися господарське право й інші галузі права, покликані регулювати господарські відносини [15, с. 116–127].

Таким чином, можна погодитись із тим, що взаємодія права й економіки є двобічною: право повинне відповідати сучасним соціальним (зокрема економічним) реаліям, а економічні агенти, визначаючи стратегії своєї поведінки, повинні враховувати обмеження, які накладає на них правова система [16, с. 18].

Усі ці питання, зрозуміло, мають вирішуватися у взаємодії з іншими галузями системи правового регулювання, у загальному руслі економічної політики держави, її господарсько-організаторської діяльності [12, с. 3].

ГПП як галузь нерозривно пов'язана з галуззю господарського права, що надає можливість говорити про її опосередкований, але істотний вплив на економічну систему в рамках певних меж і сукупності спеціальних можливостей. У зв'язку із цим економічна функція ГПП зумовлена, окрім юридичної природи предмета самої процесуальної галузі, безпосередньо юридичною природою предмета господарського права. Предметом останньої, згідно зі

ст. 1 ГК України, є господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами й іншими учасниками відносин у сфері господарювання [13].

У господарських правовідносинах реалізуються як приватні, так і публічні інтереси. Природа інтересів, які реалізуються в правовідносинах, передусім зумовлена сферою фактичних відносин, які зазнали регулюючого впливу права. Сучасна система економічних потреб, за допомогою яких формуються економічні інтереси, в узагальненому вигляді складається з таких елементів: 1) зі структуроутворювальних потреб в економічній безпеці, безперервності суспільного відтворення та виробництва товарної маси, у залученні інвестицій до найбільш важливих сфер суспільного виробництва, у формуванні дохідної частини бюджетів (попередженні створення дефіциту бюджету), попередженні загрози дефіциту товарів, підтримці конкурентного середовища, забезпеченні продовольчої безпеки, безпеки здоров'я людини та довкілля (екологічна безпека), у підтримці й захисті економічної конкуренції та вітчизняних товаровиробників, у реструктуризації й інноватизації виробництва тощо; 2) із потреб активних суб'єктів економічної діяльності в здобутті економічних вигід у формі підприємницького прибутку та пов'язаних з ними виробничих потреб, зокрема в самоінвестуванні власного виробництва (товарів, робіт, послуг) шляхом залучення різноманітних виробничих ресурсів. До цієї групи слід додати потреби так званих пасивних суб'єктів економічної діяльності, які прагнуть отримати винагороду від економічної активності інших (ідеться про інвесторів); 3) із платоспроможних потреб споживачів у результатах господарської діяльності (споживчі потреби) [14, с. 16–17]. Цікавою є думка М. Агаркова щодо наявності чи відсутності особистої свободи як критерію поділу суб'єктивних прав на приватні та публічні, що й зумовлює особливості спрямованості й меж реалізації самого права. Приватне право не обов'язково здійснюється в інтересах самого суб'єкта. Це можуть бути будь-які правомірні інтереси й цілі, зокрема й суспільне благо [17].

Яскравим прикладом одночасності досягання багатовекторного ефекту є підприємництво як вид господарської діяльності, який згідно зі ст. 42 ГК України визначається як самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) із метою досягнення економічних і соціальних результатів і одержання прибутку [13]. Ринкова економіка не може бути створена без правових гарантій стабільності власності та передбачуваності підприємницької активності, з одного боку, та ефективного розумного правового регулювання економічних процесів – з іншого [16, с. 20]. Аналізуючи це питання, неможливо не помітити вплив збільшення рівня ризику господарської діяльності (зокрема підприємницької) у результаті дезорганізації правил її здійснення, змін темпів економічного

розвитку, неврахування європейських і національних тенденцій соціально-економічного прогресу. У вирішенні цієї проблеми неабияку роль відіграє якісне кодифіковане господарське законодавство, зокрема з обумовленою системою процесуального захисту.

Таким чином, економічна функція господарського права буде проявлятися в здійсненні діяльності суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт або надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Із вищенаведених міркувань можна відзначити ключову роль господарського права серед засобів правового впливу на економічні відносини як їх фундаментальної правової основи.

Виконання суб'єктами господарської діяльності своїх завдань і функцій забезпечуються державою, політичними, економічними та юридичними гарантіями, установленням сприятливого правового режиму їхньої діяльності. Згідно з ч. 5 ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права й свободи від порушень і протиправних посягань. Кореспондується з нормою прямої дії ст. 20 ГК України, уточнюючи, що держава забезпечує захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та споживачів, які захищаються шляхом визнання наявності або відсутності прав; визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади й органів місцевого самоврядування, актів інших суб'єктів, що суперечать законодавству, ущемляють права та законні інтереси суб'єкта господарювання або споживачів; визнання недійсними господарських угод із підстав, передбачених законом; відновлення становища, яке існувало до порушення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання; припинення дій, що порушують право або створюють загрозу його порушення; присудження до виконання обов'язку в натурі; відшкодування збитків; застосування штрафних санкцій; застосування оперативно-господарських санкцій; застосування адміністративно-господарських санкцій; установлення, зміни й припинення господарських правовідносин; іншими способами, передбаченими законом. Глава 3 Цивільного кодексу України, конкретизуючи питання захисту цивільних прав та інтересів, визначає такі його позасудові форми: нотаріальний захист, захист цивільних прав та інтересів Президентом України, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування; самозахист [19]. До позасудових форм захисту також важливо включити третейський захист і досудовий (претензійний) захист.

Повноцінна ринкова економіка не може існувати без процесуального блоку гарантій судового захисту прав та інтересів, санкціонованих державою, який, на відміну від інших матеріально-господарських юридичних засобів захисту, відрізняється виваженою імперативністю, що дисциплінує в сенсі дотримання господарсько-правового порядку. Згідно зі ст. 16 ЦК України фіксується право кожної особи на звернення

до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права й інтересу, застосовуючи такі способи: 1) визнання права; 2) визнання правочину недійсним; 3) припинення дії, яка порушує право; 4) відновлення становища, яке існувало до порушення; 5) примусове виконання обов'язку в натурі; 6) зміна правовідношення; 7) припинення правовідношення; 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди; 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди; 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб; 11) інші способи, що встановлені договором або законом [20].

Предметом господарського процесуального права як форми діяльності суду є господарські спори чи інші справи, віднесені до компетенції господарських судів [20, с. 24]. При цьому самі господарські спори чи інші правові питання є продуктом «дефектності» матеріальних господарських відносин. Суб'єктами таких конфліктів є юридичні особи, фізичні особи – підприємці, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності. Отже, це ті суб'єкти, від активної й стабільної діяльності яких залежить позитивна динаміка економічного зростання держави й населення. Однак висока нестійкість чинного господарського законодавства, його колізійність, а також варіативність застосування й тлумачення норм зумовлює зростання правових конфліктів у господарській сфері. Більша частина таких спорів вирішується саме господарськими судами в порядку господарського судочинства й регулюється ГПП. При цьому кількісні показники таких спорів досить великі. Так, за даними Державної судової адміністрації України, загальні показники господарського судочинства на перше півріччя 2017 р. складають 51 201 справу, що надійшли до місцевих господар-

ських судів; 15 723 справи надійшли до апеляційних господарських судів [21].

У таких випадках від ефективності ГПП (процедури вирішення спорів; оперативності розгляду господарських спорів; повноти перегляду судових актів господарських судів; фактичного виконання судових актів на всіх стадіях господарського судочинства) залежить усунення причин і обставин дезорганізації стабільності господарських відносин і відновлення оптимального економіко-правового клімату у сфері господарювання. Із цього випливає те, що суб'єктам господарювання необхідно мати впевненість в ефективності судового захисту та дієвості судової системи загалом. Для підтвердження цієї тези можна навести включення критерію щодо ефективності судової системи в низку поважних опитувань і рейтингів. Наприклад, у рейтингу Індексу верховенства права (Rule of law index) за 2016 р. Україна посідає 78 місце з 113 можливих із утратою 8 позицій [22]. В опитуванні III кварталу 2017 р., проведеному Інститутом свобод бізнесу (за підтримки Громадської ради при Міністерстві економічного розвитку та Державної регуляторної служби України), в Індексі свобод і можливостей підприємництва України в топ-5 найгірших показників входить «Ефективність судової системи», який становить мінус 4,20 (по п'ятибальній шкалі). Цей показник гірший, ніж показник «Корупція, рейдерство» на 0,29 [23].

Висновки. Економічна функція ГПП зумовлена необхідністю правового регулювання спірних господарських правовідносин у глобальній системі економічних відносин у частині надання гарантій щодо судового захисту прав та інтересів суб'єктів із метою забезпечення цивілізаційної, стабільної й ефективної господарської діяльності та виражається в потребах створення й дії справедливого процесуального інструментарію вирішення господарських спорів на принципах відображення та балансу приватних і публічних інтересів у чітко визначеній процесуальній формі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оніщенко Н. Право й економіка: взаємовплив і паритетні начала розвитку. Філософія права і загальна теорія права. № 2. 2012. С. 249–258.
2. Мамутов В. Економіка и право: сб. науч. тр. К., 2003. 544 с.
3. Остапенко Ю. Законодавче регулювання відносин у сфері господарювання: порівняльно-правовий аспект. Економічна теорія та право. 2016. № 2 (25). С. 133–148.
4. Шкредов В. Економіка и право. Опыт экономико-юридического исследования общественного производства. 1990. С. 133–134; Лебедев К. Предпринимательское и коммерческое право. URL: http://www.rumvi.com/products/ebook/предпринимательское-и-коммерческое-право/dc23b943-32ee-4f80-b302-918fde3b8387/preview/preview.html#TOC_notes_EDCAE.
5. Лаптев В. Економіка и право. Теория и практика правового регулирования хозяйственных отношений. М., 1981. С. 15.
6. Соскін О. Визначення національної економічної моделі України: порівняльний аналіз можливих альтернатив. Актуальні проблеми економіки. № 1(103). 2010. С. 47–56. URL: <http://soskin.info/news/2897.html>.
7. Філіпенко А. Глобальні форми економічного розвитку: історія і сучасність. К.: Знання, 2007. 670 с.
8. Булгаков С. Хозяйство и право. От марксизма к идеализму. Петербург: Товарищество «Общественная польза». 1903. 347 с. URL: <http://relig-library.pstu.ru/modules.php?name=952>.
9. Агарков М. Понятие хозяйственного права в германской литературе Право и жизнь. 1924. № 5. Цит. за: Исаев И. Становление хозяйственно-правовой мысли в СССР (20-е годы). М., 1986. С. 104.
10. Лаптев В. Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975. 412 с.
11. Хозяйственное право: Учебник / В. Мамутов, К. Хахулина, Г. Знаменский и др.; под ред. В. Мамутова; М-во науки и образования Украины. Ин-т экономико-правовых НАН Украины. Киев: Юринком Интер, 2002. 910 с.
12. Мамутов В. Хозяйственный кодекс Украины – основа правового обеспечения экономики. 10 років застосування Господарського кодексу України: сучасний стан та перспективи вдосконалення кодифікації: зб. доповідей науково-практичної конференції (14 листопада 2014 р., м. Київ). Одеса: Юридична література, 2014. 400 с.

13. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. Ст. 144.
14. Мілаш В. Господарське право: Курс лекцій: У 2 ч. Ч. 1. Х.: Право, 2008. 496 с.
15. Коваль В. Предмет господарського права: потреби уточнення. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. № 4. 2011. С. 116–127.
16. Добродумов П. Конституційна економіка як об'єкт дослідження. Правовий вісник Української академії банківської справи. Суми, 2010. № 1 (3). С. 18–23.
17. Гаджиев Г. Очерки конституционной экономики. 10 декабря 2010 года: госкорпорации – юридические лица публичного права: зб. статей. 610 с. URL: <https://www.litres.ru/sbornik-statey/ocherki-konstitucionnoy-ekonomiki-10-dekabrya-2010-goda-goskorporatsii-uridicheskie-lica-publichnogo-prava/>.
18. Кравчук С. Господарське право України. Навчальний посібник. К.: Кондор, 2007. 264 с. URL: <http://radnuk.info/pidruchnuku/gospodar-pravo/36-kravchuk/587--9-----91-----html>.
19. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003 р. № 40. Ст. 356.
20. Балюк І. Господарське процесуальне право: навч.-метод. посібник. К.: КНЕУ, 2002. 248 с.
21. Судова влада. Судова статистика. Таблиця 1.4. Надходження справ і матеріалів до місцевих та апеляційних господарських судів за перше півріччя 2017 р. URL: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/I_pivricha_2017.
22. Україна в глобальних рейтингах. Зручний доступ до актуальних даних про позиції України у ключових міжнародних індексах 2016/2017 рр. URL: <http://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/ratings/>.
23. Опитування III кварталу 2017 р. Індексу свобод і можливостей підприємництва України. Інститут свобод бізнесу URL: <https://ibf.com.ua>.

Коритін Д. С.,
здобувач Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО МАЛИХ ТА СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ

SOME QUESTIONS OF THE FORMATION EU POLICY FOR SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES

У статті розглядається питання створення державної системи забезпечення розвитку та підтримки малого підприємництва. Автор стверджує, що основними положеннями, на яких ґрунтується господарсько-правова політика ЄС щодо суб'єктів малого підприємництва, є такі: заходи у структурно-галузевій політиці, вирішення зовнішньоекономічної політики шляхом покращення доступу до нових ринків та інтернаціоналізація діяльності МСП, підвищення конкурентоспроможності МСП.

Ключові слова: МСП, підприємства, бізнес-середовище, політика, законодавство ЄС, конкурентоспроможність.

В статье рассматривается вопрос создания государственной системы обеспечения развития и поддержки малого предпринимательства. Автор утверждает, что основными положениями, на которых основывается хозяйственно-правовая политика ЕС в отношении субъектов малого предпринимательства, являются: мероприятия в структурно-отраслевой политике, решение внешнеэкономической политики путем улучшения доступа к новым рынкам и интернационализация деятельности МСП, повышение конкурентоспособности МСП.

Ключевые слова: МСП, предприятия, бизнес-среда, политика, законодательство ЕС, конкурентоспособность.

The article considers the question of creating a state system for the development and support of small business. The author states that the main provisions on which the EU economic-legal policy for small business entities is based are: measures in the structural and sectoral policies, the resolution of foreign economic policy by improving access to new markets and the internationalization of SMEs, and increasing the competitiveness of SMEs.

Key words: SMEs, enterprises, business environment, politics, EU legislation, competitiveness.

Постановка проблеми. Одними з основних проблем державного регулювання малого підприємництва є створення державної системи забезпечення розвитку та підтримки малого підприємництва та створення належних умов розвитку малого підприємництва в Україні та регіонах. Для вирішення цих та інших проблем господарсько-правового регулювання діяльності малого підприємництва доцільним є вивчення основних напрямків регулювання діяльності таких суб'єктів в ЄС.

Мета статті – визначити основні напрямки формування політики ЄС щодо малих та середніх підприємств (далі – МСП) для подальшого запозичення позитивного досвіду для господарського забезпечення діяльності суб'єктів малого підприємництва в Україні.

Стан дослідження. Питання політики та державного регулювання діяльності МСП в ЄС частіше за все досліджували під час аналізу загальних умов регулювання цього питання фахівці різних галузей науки. Серед правників І.В. Труш [1] досліджував питання державної підтримки та структури державного регулювання, Т.В. Некрасова [2] займалась питаннями обмежень та надання державної допомоги суб'єктам МСП; в галузі економічних наук Т.В. Заревчацька [3] вивчала державне регулювання та інноваційну діяльність, І.М. Ямкова [4], Н.С. Поповенко [5] – державну підтримку підприємства, Ю.О. Ольвінська – державне регулювання [6]; в науці державного управління І.О. Драган [7] досліджував структуру державної підтримки.

Виклад основного матеріалу. В основі побудови політики Комісії ЄС щодо малих та середніх підприємств покладені положення нормативно-правових актів, більшість з яких необхідно вважати принципами, зокрема, «Закон для малого бізнесу», яким вважається Повідомлення Комісії ЄС від 25.06.2008 р. (COM /2008/0384), та який фактично є комплексним програмним актом для ЄС та держав – членів ЄС.

Ключові елементи господарсько-правої політики щодо МСП в сучасних умовах реалізуються в запропонованих Комісією ЄС заходах, що містяться в Повідомленні Комісії Європейському парламенту, Раді, Соціально-економічному Комітету та Комітету Регіонів «Про План дій «Підприємництво 2020» – відновлення підприємницького духу в Європі», яке прийняте Європейською Комісією від 09.01.2013 р. Основним завданням цього Плану є створення нових робочих місць.

Основні напрямки запропонованих дій: підприємницька освіта з метою підтримки росту та створення бізнесу; відміна існуючих адміністративних бар'єрів та підтримка підприємців на всіх етапах життєвого циклу бізнесу; відновлення розвитку культури підприємництва та виховання нового покоління підприємців [4]. Реалізація названого Плану дій «Підприємництво 2020» буде здійснюватися за допомогою механізмів, передбачених в «Законі для малого бізнесу».

Пріоритети «Закону для малого бізнесу»:
– розвиток підприємництва;

- зменшення нормативного навантаження;
- доступ до фінансування;
- доступ до ринків та інтернаціоналізація.

Фактично названі пріоритети є функціональними напрямками реалізації господарсько-правової політики. Ці напрями в певній мірі породжують застосування необхідних способів та форм нормативного регулювання, які в більшій мірі реалізуються в актах ЄС та держав – членів ЄС.

Говорячи про нормативне регулювання діяльності малих та середніх підприємств в ЄС, важливо зосередити увагу також на таких основних програмних документах:

– Регламент (ЄС) 2015/1017 Європейського парламенту та Ради від 25 червня 2015 р. про Європейський Фонд стратегічних інвестицій, Європейський Інвестиційний Консультативний Хаб і Європейський Інвестиційний портал проекту та внесення змін в регламент (ЄС) № 1291/2013 і (ЄС) № 1316/2013 – Європейський Фонд стратегічних інвестицій;

– Регламент (ЄС) № 1290/2013 Європейського парламенту та Ради від 11 грудня 2013 року, що встановлює правила участі та розповсюдження «Горизонт 2020 – Рамкова програма з досліджень та інновацій (2014–2020)» та про скасування Регламенту (ЄС) № 1906/2006;

– Регламент (ЄС) № 1287/2013 Європейського парламенту та Ради від 11 грудня 2013 р. про розробку програми з конкурентоспроможності підприємств малого і середнього бізнесу (cosme) (2014–2020), що скасовує рішення № 1639/2006/ЄС (далі – Регламент (ЄС) № 1287/2013);

– Регламент (ЄС) № 1291/2013 Європейського парламенту та Ради від 11 грудня 2013 року про впровадження «Горизонт 2020» – Рамкової програми з досліджень та інновацій (2014–2020), що скасовує рішення № 1982/2006/ЄС (далі – Регламент (ЄС) № 1291/2013);

– Рішення № 553/2014/ЄС Європейського парламенту і Ради від 15 травня 2014 року про участь Союзу в Програмі досліджень і розробок проведеної спільно кількома державами-членами, спрямованої на підтримку наукових досліджень та розробок малих і середніх підприємств.

На підставі аналізу Регламенту (ЄС) № 1287/2013 та Додатку № 1 до нього, з урахуванням основних завдань, які розміщені в повідомленні Комісії від 2008 р., можливо сформулювати такі напрями сприяння розвитку МСП в ЄС та актуальні завдання по їх виконанню.

1. Перший напрямок, який можливо віднести до структурно-галузевої політики, складається з ряду умов та завдань. Створення сприятливого бізнес-середовища, сприяння розвитку підприємництва шляхом запровадження плану дій для ЄС, підтримки підприємницької освіти. Відповідно до п. 3.3 ч. II Регламенту (ЄС) № 1291/2013, основними завданнями щодо підтримки діяльності МСП в цьому напрямку мають бути:

а) Актуалізація підтримки малого і середнього бізнесу, особливо через спеціальний інструмент.

Мета полягає в тому, щоб розвивати і використовувати інноваційний потенціал малого і середнього бізнесу для заповнення прогалів у фінансуванні на ранній стадії високоризикованих досліджень та інноваційної діяльності, стимулювання інновацій та збільшення приватного сектора комерціалізації результатів наукових досліджень;

б) підтримка наукоємних малих і середніх підприємств;

в) підвищення інноваційного потенціалу малих і середніх підприємств;

г) підтримка орієнтованої на ринок інноваційної діяльності МСП;

г) збільшення кількості держав-членів, які запроваджують підприємництво на основі передової практики.

Одночасно до структурно-галузевої політики та політики інституційних перетворень необхідно віднести завдання інфраструктурної підтримки підприємств та покращення якості товарів та послуг МСП, яка носить характер не тільки інформаційний, але також консультативний та посередницький щодо фінансової підтримки.

2. Зовнішньоекономічна політика вирішується шляхом покращення доступу до нових ринків та інтернаціоналізації діяльності МСП, підвищення конкурентоспроможності МСП, забезпечення діяльності МСП в ЄС та за межами ЄС, стимулювання МСП експортерів в ЄС та за його межами, підтримка МСП в міжнародній (зовнішньоекономічній) діяльності, а саме – вирішення питання про вирівнювання технічних регламентів з основними торговими партнерами (США, Японія, Китай, Бразилія, Росія, Канада, Індія);

3. Центральне місце займає інвестиційна та боргова політика, напрямками якої є спрощення доступу до фінансування, надання фінансової підтримки для підприємців-початківців, завданнями в цій сфері є:

1) покращення доступу до фінансування МСП у формі акціонерного капіталу;

2) збільшення кількості фірм, які отримують фінансування від програми COSME в діапазоні від 220 000 до 330 000;

3) підвищення загальної вартості інвестицій венчурного капіталу в МСП до 3,9 млрд євро;

4) збільшення боргового фінансування.

4. Доступ до проектів і фінансування ЄС також здійснюється в EEN, діяльність якої спрямована на подолання розриву в знаннях щодо різних джерел фінансування з боку ЄС і забезпечення компанії, в тому числі МСП, інформацією про можливість, які для них доступні, а також про участь у науково-дослідних програмах.

5. COSME – це програма ЄС з підтримки конкурентоспроможності підприємств малого і середнього бізнесу. Вона триває з 2014 до 2020 року (до цього часу (2007–2013 р.) діяла рамкова програма з конкурентоздатності та інновацій – Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP) з запланованим бюджетом в розмірі 2,3 млрд євро. Від імені Європейської Комісії програмою COSME керує

виконавче агентство для малих та середніх підприємств – EASME. COSME спрямована на те, щоб спростити доступ до фінансування МСП на всіх етапах їх життєвого циклу – створення, розширення, бізнес-трансфер. COSME спрямована на зниження адміністративного та регуляторного навантаження на МСП шляхом створення сприятливого середовища для бізнесу, надає підтримку підприємствам для збільшення їх конкурентоспроможності, заохочує їх до прийняття нових бізнес-моделей та інноваційних практик.

6. Антимонопольно-конкурентна політика реалізується шляхом підтримки конкурентоздатності та інноваційного розвитку. Основними причинами необхідності підтримки МСП в цьому напрямку згідно з 3.1 ч. II Регламенту (ЄС) № 1291/2013 є: дефіцит фінансових ресурсів, обмежений доступ до фінансування, нестача навичок в області інноваційного менеджменту, слабка взаємодія та співпраця із зовнішніми партнерами, неефективне використання державних закупівель для стимулювання інновацій в МСП.

7. Інституційна політика у сфері розвитку підприємництва та підтримки МСП головним чином реалізується за рахунок:

- стимулювання зайнятості населення в МСП (збільшення об'ємів виробництва МСП та збільшення кількості самозайнятих громадян), збільшення кількості держав-членів, які підтримують підприємницьку діяльність, орієнтовану на потенційних, нових, молодих підприємців, також жінок, які займаються підприємницькою діяльністю;

- покращення рамкових умов для забезпечення конкурентоздатності та стійкості підприємств ЄС, особливо МСП та сфери туризму шляхом збільшення кількості держав-членів, які приймають участь в транснаціональних проектах співробітництва, які фінансуються COSME; запровадження не менше 200 різних моделей туризму.

Також цей напрям реалізується одночасно з наданням підтримки інформаційним мережам для МСП: європейському бізнес-порталу, європейській мережі підтримки підприємництва, порталу інтернаціоналізації бізнесу МСП, порталу доступу до фінансування, Інвестиційному плану, іншим інфраструктурним засобам. Основні з них оглянемо детальніше.

Enterprise Europe Network (далі – EEN) є найбільшою інформаційно-консультаційною мережею в Європі. Мета мережі полягає в наданні допомоги малому бізнесу, щоб зробити більшу частину європейського ринку. EEN діє з 1 січня 2008 року, її було створено в межах Рамкової програми по конкурентоспроможності та інноваціям і нової фінансової перспективи ЄС на 2014–2020 роки в рамках Програми COSME.

Мережа частково фінансувалася за рахунок Програми конкурентоспроможності й інновацій в ЄС (CIP) і сьогодні здійснюється за рахунок програми COSME у співпраці з установами на національному та регіональному рівнях.

Enterprise Europe Network пропонує такі основні послуги:

1. Надання допомоги компаніям під час переходу до транскордонної торгівлі.

В напрямі розвитку інновації, нових продуктів і створення можливостей в єдиному ринку EEN надає допомогу малому бізнесу з таких технічних питань, як право інтелектуальної власності, стандарти і законодавство ЄС, оскільки для МСП може бути важко залишатися в курсі змін та можливостей, пов'язаних з ЄС.

Інформаційними інструментами, які сприяють розвитку підприємництва та МСП, є: Інвестиційний план Європи, Європейський інвестиційний портал – (European Investment Project Portal (далі – EIPP), Європейський консультативний інвестиційний Хаб (European Investment Advisory Hub (далі – EIAH) та Малий Бізнес-Портал.

EIPP була створена Європейською комісією («сайт-менеджер») на підставі Регламенту (ЄС) 2015/1017 Європейського парламенту та Ради від 25 червня 2015 р. про Європейський Фонд стратегічних інвестицій, Європейський Інвестиційний Консультативний Хаб і Європейський Інвестиційний портал та внесення змін в регламент (ЄС) № 1291/2013 і (ЄС) № 1316/2013 — Європейський Фонд стратегічних інвестицій (далі – Регламент (ЄС) 2015/1017). Комісія з реалізації Рішення (ЄС) 2016/1942 від 4 листопада 2016 р. (далі – Рішення ЄС 2016/1942) скасовує виконання рішення (ЄС) 2015/1214, встановлює технічні характеристики EIPP в якості прозорої бази даних поточних і потенційних інвестиційних проектів в Європейському Союзі. В Комісії ЄС 2016/1942 також визначаються вимоги для проектів, які мають бути включені в EIPP (ст. 2 Рішення ЄС 2016/1942).

Відповідно до статті 15 Регламенту (ЄС) 2015/1017 проекти опубліковуються на EIPP для того, щоб інвестори мали можливість їх побачити та оцінити та з інформативними цілями.

EIAH – це консультативний центр, який спрямований на підвищення інвестиційного клімату шляхом вирішення основних фінансових і нефінансових перешкод. Правовою основою для EIAH є ст. 14 Регламенту (ЄС) 2015/1017.

EIAH складається з трьох взаємодоповнюючих компонентів:

- єдиної точки входу до широкого спектру програм консультативної та технічної допомоги та ініціатив, спрямованих на державних і приватних бенефіціарів, забезпеченої експертами високого рівня;

- платформи співробітництва, яка забезпечує обмін і поширення досвіду серед партнерських установ EIAH і за його межами;

- інструменту для оцінки і задоволення нових потреб шляхом зміцнення або розширення існуючих консультативних служб або створення нових, якщо виникне така необхідність.

EIAH також координує мережа Національних заохочувальних інститутів і органів управління держав-членів. Отож, спільно, будучи партнерами EIAH, вони складають всебічну і повну

консультативну модель. Через свою мережу партнерів ЕІАН надає доступ до ряду консультативної і технічної допомоги, програм та ініціатив. Ініціатори проекту, органи державної влади і приватні компанії можуть отримати технічну підтримку, щоб допомогти зрушити підприємцям проекти з мертвої точки, зробити їх готовими до інвестування, провести консультації з відповідними інституціями щодо фінансування, а також надати доступ до унікальної технічної та фінансової експертизи.

Невід'ємним інфраструктурним елементом для підтримки МСП є Європейський Малий Бізнес-портал, який знаходиться у веденні генерального Директорату з питань внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва та МСП і фінансується за рахунок Рамкової програми по конкурентоспроможності та інноваціям. Щодо МСП, то в якості головного об'єкта Рамкової програми по конкурентоспроможності та інноваціям, підтримка інноваційної діяльності (в тому числі ЕКО-інновацій) забезпечує кращий доступ до фінансування, а також надає послуги з підтримки бізнесу в регіонах. Це сприяє більш кращому використанню інформаційних та комунікаційних технологій і допомагає розвитку інформаційного суспільства.

Європейський Малий Бізнес-портал надає доступ до всієї інформації, наданої ЄС для МСП, що охоплює практичні поради про те, як отримати доступ до фінансів/фінансування, знайти партнерів або вийти на міжнародний рівень, а також інформацію про політику, програми та ініціативи, щоб допомогти невеликим компаніям розвиватися. Європейський Малий бізнес-портал – централізований портал, який містить інформацію з питань політики, програм, проектів, заходів та послуг ЄС для малих і середніх підприємств.

9. Забезпечення зворотного зв'язку з Комісією здійснюється EEN для ретрансляції думки в обох напрямках, при цьому Комісія буде корисною для малих і середніх підприємств і не додаватиме додаткового адміністративного навантаження.

Для прикладу розглянемо структуру EEN в Польщі, де до EEN відносяться 30 центрів, згрупованих в чотири консорціуми: I. Enterprise Europe Network – Центральна Польща – 6 центрів у 4-х провінціях, II. Enterprise Europe Network – Східна Польща – 6 центрів у 3-х провінціях, III. Enterprise Europe Network – Західна Польща – 9 центрів у 5-ти регіонах, IV. Enterprise Europe Network – Південна Польща – 9 центрів у 4-х провінціях.

В Enterprise Europe Network – центральна Польща важливим елементом є Польське агентство з розвитку підприємництва (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) (далі –ПАРП), яке є державним органом, що знаходиться у підпорядкуванні міністра економіки, який підтримує розвиток МСП у Польщі протягом останніх 15-ти років. Метою PARP є підтримка розвитку малих і середніх підприємств в Польщі, створення нових підприємств, підвищення кваліфікації і збільшення потенціалу, зміцнення конкурентних позицій на основі інновацій

та сучасних технологій, забезпечення належних умов для ведення підприємницької діяльності. Під час здійснення своєї діяльності з підтримки підприємцям PARP також надає допомогу й інститутам у бізнес-середовищі з використанням коштів з державного бюджету та коштів Європейського Союзу. Агентство активно підтримує розвиток кластерів, груп підприємств з високим рівнем конкуренції і співробітництва. І до, і після вступу Польщі до ЄС ПАРП здійснює навчання, консультативну та інформаційну підтримку підприємцям. Допомога, яка надається Агентством, дозволяє підприємцям – і тим, хто тільки починає свій бізнес, і тим, хто давно ним займається – розвиток наукових досліджень та інноваційної діяльності, розширення їх роботи як на місцевому рівні – шляхом використання Інтернету або лістингу на фондовій біржі – так і на міжнародному рівні за рахунок розвитку експортного потенціалу.

ПАРП є установою, яка в основному управляє коштами, отриманими з державного бюджету та з боку Європейського Союзу, і яка призначена для підтримки підприємництва. 31 березня 2002 р. ППА взяла на себе обов'язки і завдання Агентства технології. Їхні дії ґрунтуються на документі «Керівництво державної політики в області малого і середнього підприємництва», який в травні 1999 року був затверджений Радою Міністрів.

ПАРП є організацією, яка має тільки один головний офіс і не має філій. З цієї причини в ході реалізації більшості своїх програм робота здійснюється з вибраними організаціями, які виступають в якості регіональних фінансових інститутів. Регіональні фінансові організації, в першу чергу, відповідають функції з навчання та консультування, а також керування всіма програмами. Консалтинг Point (CP) є установою першого контакту для малих і середніх підприємств. Він надає безкоштовні послуги для отримання інформації, яка в першу чергу відноситься до надання консультативних послуг та інформації (в області оподаткування, фінансів, права, маркетингу, виробництва і т.д.) з питань, пов'язаних з правил ведення бізнесу або управління існуючого бізнесу. Певна група консультацій складається з Національної системи послуг для МСП, яка створена в 1996 році. В даний час вона складається з близько 180-ти суб'єктів консультативного характеру – Агентств регіонального та місцевого розвитку, Центрів підтримки підприємництва, Торгово-промислових палат тощо.

Рамкова програма по конкурентоспроможності та інноваціям ділиться на три оперативних програми. Кожна програма має свої конкретні цілі, спрямовані на сприяння конкурентоспроможності підприємств та їх інноваційного потенціалу в своїх областях, таких, як ІКТ або області стійкої енергетики: підприємництво та інновації програми Інформаційно-комунікаційних технологій політики, інтелектуальні програми енергетики в Європі.

Таким чином, ключові елементи господарсько-правового механізму регулювання МСП, за допомогою

яких реалізується відповідна політика в ЄС, мають окреме функціональне значення та результат.

На цьому рівні правового регулювання більш застосовується суб'єктно-змістове регулювання діяльності МСП, а саме:

1. Комісія ЄС регулярно контролює додержання критеріїв поняття МСП. За результатами аналізу запропоновано не переглядати визначення МСП, але надавати додаткові рекомендації в User guide to the SME Definition, редакція якого переглянута та опублікована в 2015 році.

2. Правовий принцип «спочатку думай про мале» як функціональний орієнтир на ранніх етапах розроблення політики щодо МСП дозволяє розробляти належне законодавство за допомогою таких інструментів:

- тест МСП, який аналізує можливі наслідки законодавчих пропозицій ЄС про малі і середні підприємства. Під час оцінки витрат і переваг варіантів політики це допомагає реалізувати принцип «спочатку думай про мале» і поліпшити бізнес-середовище;

- використання конкретних положень у законодавстві, щоб уникнути невідповідного тягаря на малі і середні підприємства;

- консультування та одержання інформації від МСП;

- функціонування інституту представників МСП;
- використання загальних строків започаткування – пов'язане з бізнесом законодавство набуває чинності в обмежені числами періоди, що робить життя простіше для малих і середніх підприємств.

3. Додатковим інституційним утворенням є Мережа МСП представників, яка була створена в 2011 році в рамках реалізації «Закону про малий бізнес». Кожна країна ЄС призначила національного представника МСП на додаток до діяльності представника ЄС по МСП, який очолює мережу. Група посланників МСП складає консультативну групу SBA, яка сприяє злагодженому регулю-

ванню і виробленню політики щодо МСП в усіх країнах ЄС.

Фактично перелічені положення є окремими завданнями на макрорівні та деякими способами їх вирішення. Разом з тим, тільки наповнення конкретними засобами та формами регулювання створює дієву реалізацію поставлених завдань у політиці ЄС відносно МСП. Дві основні переваги, які має можливість отримати МСП в ЄС: по-перше, заходи з підтримки в межах багатьох програм в ЄС та на національних рівнях, в тому числі фінансування наукових досліджень, підтримка конкурентоздатності, які без наявності МСП заборонені як недобросовісна державна підтримка; по-друге, для МСП встановлюється менш вимог або знижуються мита в ЄС.

Перелічені положення є основою для господарсько-правової політики відносно МСП.

Висновки. Основними положеннями, на яких ґрунтується господарсько-правова політика ЄС щодо суб'єктів малого підприємництва є такі:

- заходи в структурно-галузевій політиці – створення сприятливого бізнес-середовища, сприяння розвитку підприємництва шляхом запровадження плану дій для ЄС, підтримки підприємницької освіти;

- вирішення завдань зовнішньоекономічної політики шляхом покращення доступу до нових ринків та інтернаціоналізація діяльності МСП, підвищення конкурентоспроможності МСП;

- в інвестиційній політиці – спрощення доступу до фінансування, надання фінансової підтримки для підприємців-початківців, доступ до проектів і фінансування ЄС;

- здійснення антимонопольно-конкурентної політики шляхом підтримки конкурентоздатності та інноваційного розвитку;

- в рамках інституційної політики у сфері підприємництва та підтримки МСП – здійснення стимулювання зайнятості населення в МСП, покращення рамок умов для забезпечення конкурентоздатності та стійкості підприємств.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Труш І.В. Господарсько-правове забезпечення державної підтримки малого підприємництва в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. НАН України. Ін-т екон.-правов. дослідж. Донецьк, 2005. 19 с.
2. Некрасова Т.В. Правове регулювання надання державної допомоги суб'єктам господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2009. 18 с.
3. Заревчачка Т.В. Державне регулювання забезпечення інноваційної активності малого підприємництва в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. НАН України, Н.-д. центр індустр. пробл. розв. Харків, 2012. 19 с.
4. Ямкова І.М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності фізичних осіб-підприємців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Київ, 2013. 20 с.
5. Поповенко Н.С., Ганенко О.В. Державна підтримка розвитку малого бізнесу в Україні. Економіка: реалії часу. 2012. № 1. С. 126–132. URL: <http://economics.opu.ua/files/archive/2012/No1/126-132.pdf>
6. Ольвінська Ю.О. Формування системи індикаторів оцінки розвитку малих підприємств: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.04. Одес. держ. екон. ун-т. Одеса, 2010. 20 с.
7. Драган І.О. Формування державної підтримки розвитку малого підприємництва: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Гуманіт. ун-т «Запоріж. ін-т держ. та муніцип. упр.». Запоріжжя, 2006. 20 с.

Кулак Н. В.,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри господарського права
Київського національного університету технологій та дизайну

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

NORMATIVELY AND LEGAL PROVIDING OF INVESTMENT ACTIVITY IN UKRAINE

Проаналізовано засади нормативно-правового забезпечення інвестиційної діяльності в Україні. Розглянуті нормативно-правові заходи щодо залучення іноземного капіталу в економіку України. Охарактеризовані тенденції здійснення інвестиційної політики на сучасному етапі розвитку української економіки, надано рекомендації щодо вдосконалення правової та організаційної бази для підвищення дієздатності механізмів забезпечення сприятливого інвестиційного клімату.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, нормативно-правовий акт, інвестиційна політика, нормативне регулювання, економіка.

Проанализированы основные принципы нормативно-правового обеспечения инвестиционной деятельности в Украине. Рассмотрены нормативно-правовые мероприятия, направленные на привлечение иностранного капитала в экономику Украины. Охарактеризованы тенденции осуществления инвестиционной политики на современном этапе развития украинской экономики, предоставлены рекомендации относительно усовершенствования правовой и организационной базы для повышения дееспособности механизмов обеспечения благоприятного инвестиционного климата.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, нормативно-правовой акт, инвестиционная политика, нормативное регулирование, экономика.

The analysis of legislation that regulates investment activity in Ukraine is done. Description is Given to the legislative measures sent to bringing in of investments. The tendencies of conducting of investment policy are analyses on the modern stage of Ukrainian economy development. Recommendations are offered on the improvement of laws about investment activity.

Key words: investment activity, normatively-legal act, investment politics, normative adjusting, economy.

Економічний розвиток країни неможливий без залучення фінансових ресурсів, тому інвестиційні процеси відіграють ключове значення в розвитку будь-якої економіки. Український ринок здатен забезпечити інвестиційні потоки у вітчизняну економіку лише за умови створення сприятливого інвестиційного клімату та гарантування прав інвесторів, що можливе за допомогою сталого нормативно-правового забезпечення вказаних процесів.

У свою чергу, виражена інвестиційна політика базується на якісному нормативно-правовому забезпеченні, яке являє собою систему комплексних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність щодо інвестування.

В Україні створено правове поле щодо регулювання інвестиційних процесів. У вітчизняній юридичній науці нормативно-правові акти системи інвестиційного законодавства поділяють за сферами діяльності [1].

Так, існує комплекс законодавчих актів універсального характеру, які встановлюють основні принципи та регламентують загальні положення правового регулювання інвестиційної діяльності на території України:

1. Положення ст. 13 Конституції України гарантують право власності.

2. Положеннями ст. 42 Конституції України законодавець закріплює право на підприємницьку діяльність.

3. Глави 47–77 Цивільного кодексу України регулюють питання правосуб'єктності учасників майнових правовідносин.

4. Глава 34 Господарського кодексу України присвячена питанням інвестування інноваційної діяльності.

5. Статтями 10 та 11 Господарського процесуального кодексу України регулюються питання щодо порядку укладення господарських договорів і вирішення господарських спорів.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення регламентує рамки адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері інвестиційної діяльності.

7. Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р. регламентує питання, пов'язані з регулюванням відносин власності, права повного господарського відання на інвестиції.

8. Закон України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р. регулює особливості оформлення і діяльності господарюючих суб'єктів, які здійснюють свою діяльність, в тому числі у сфері інвестицій.

Основним нормативно-правовим актом щодо регулювання інвестиційної діяльності в Україні є Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р., який визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Закон спрямовано на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування народного господарства України, розвиток міжнародного економічного співробітництва та інтеграції.

Спеціальна або особлива частина нормативно-правових актів регулює особливості здійснення інвестиційної діяльності в певних галузях економіки України [1]. Вважається за потрібне розглянути ці окремі сфери інвестиційної діяльності та основні нормативно-правові акти щодо їх регулювання.

Законодавче регулювання іноземного інвестування відбувається за допомогою наступних нормативно-правових актів:

1. Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10.09.1991 р., спрямований на забезпечення захисту інвестицій, прибутків, законних прав та інтересів іноземних інвесторів на території України. Законом визначається правовий режим діяльності іноземних інвесторів та гарантії держави щодо здійснення інвестиційної діяльності на території України.

2. Положеннями Закону України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 р. закріплюються особливості режиму іноземного інвестування на території України, забезпечуються заходи, спрямовані на державні гарантії захисту іноземних інвестицій, регламентується порядок державної реєстрації та контролю за здійсненням інвестицій, закріплюється порядок діяльності підприємств з іноземними інвестиціями тощо.

3. Закон України від 17.02.2000 р. «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження» гарантує захист конкуренції між суб'єктами підприємницької діяльності, створеними без залучення коштів або майна (майнових чи немайнових прав) іноземного походження, та суб'єктами підприємницької діяльності, створеними за участю іноземного капіталу, забезпечує державний захист вітчизняного виробника та конституційних прав і свобод громадян України. Крім того, Законом визначено, що спеціальне законодавство України про іноземні інвестиції, а також державні гарантії захисту іноземних інвестицій, визначені законодавством України, не регулюють питання валютного, митного та податкового законодавства, чинного на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2].

Блок законодавства щодо правового регулювання інвестування в процесі приватизації державного майна почав формуватися на початку 90-х років. Основними законодавчими актами цього блоку є:

1. Закони України від 19.02.1997 р. «Про приватизацію державного майна» та Закон України від 06.03.1992 р. «Про приватизацію майна невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», які регулюють відчуження відповідних категорій державного майна.

2. Закон України від 06.03.1992 р. «Про приватизаційні папери» передбачав три різновиди приватизаційних паперів, а саме – приватизаційні майнові сертифікати, земельні бони та житлові чеки, але в обігу був лише перший вид до травня 1999 р., коли завершена була сертифікатна приватизація.

3. Закон України від 10.07.1996 р. «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі».

4. Закон України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні засади відчуження/приватизації комунального майна.

5. Закон України від 07.07.1999 р. «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації».

Правове регулювання інноваційної діяльності в інвестиційній сфері забезпечено наступними нормативно-правовими актами:

1. Господарський кодекс України (далі – ГКУ). Згідно зі ст. 12 ГКУ цільові інновації визнані засобами регулювання господарської діяльності. Ст. 48 ГКУ зазначає, що органи державної влади мають підтримувати інвестиційну діяльність з метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва. Глава 34 ГКУ «Правове регулювання інноваційної діяльності» закріплює загальні засади здійснення інноваційної діяльності в Україні.

2. Закон України від 04.07.2002 р. «Про інноваційну діяльність» визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлює форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом. Згідно із Законом державну підтримку одержують суб'єкти господарювання всіх форм власності, що реалізують в Україні інноваційні проекти, і підприємства всіх форм власності, які мають статус інноваційних [3].

3. Закон України від 26.11.2015 р. «Про наукову і науково-технічну діяльність», Закон України від 10.02.1995 р. «Про наукову і науково-технічну експертизу», Закон України від 16.07.1999 р. «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків». Вказані нормативно-правові документи створюють правову та організаційну базу для підвищення дієздатності механізмів забезпечення сприятливого інвестиційного клімату.

4. Постанови Верховної Ради України, які є програмними та декларують план розвитку науково-технічного потенціалу країни: «Про затвердження Державної програми розвитку інноваційних напрямів індустрії моди до 2010 року» від 19.02.2004 р., «Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні» від 16.06.2004 р., «Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України» від 13.07.1999 р.

5. Укази Президента України: «Про заходи щодо використання космічних технологій для інноваційного розвитку економіки держави» від 6.02.2001 р., «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 03.06.2001 р., «Про невідкладні заходи щодо виводу з кризового стану науково-технологічної сфери України і створення реальних умов для переходу економіки на інноваційну модель

розвитку» від 20.08.2001 р., «Про фінансову підтримку інноваційної діяльності підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави» від 20.04.2004 р. Зазначені Укази забезпечують заходи, спрямовані на прискорення інноваційного розвитку стратегічних напрямів народного господарства.

6. Міжнародні договори, що стосуються захисту іноземних інвестицій, підписані й ратифіковані Україною, які забезпечують довіру міжнародної спільноти та покращують інвестиційний клімат країни.

Блок законодавства, яке регулює інвестиційну діяльність у сфері капітального будівництва, складається з досить великого комплексу нормативно-правових актів. До цього блоку належать нормативні акти, які регулюють особливості правового положення органів управління будівельною сферою, проектних і будівельних підприємств:

1. Господарський кодекс України (гл. 33) одночасно із Цивільним кодексом України регулюють головні засади інвестиційної діяльності у галузі капітального будівництва.

2. Закон України від 16.11.1992 р. «Про основи містобудування», Закон України від 14.10.1994 р. «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», Закон України від 20.05.1999 р. «Про архітектурну діяльність», Закон України від 20.04.2000 р. «Про планування і забудову територій». Вказані закони регламентують діяльність у сфері капітального будівництва, яке є різновидом інвестиційної діяльності і включає виконання робіт (вишукувально-розвідувальних, проектних, спеціальних будівельних, монтажних, пусконаладжувальних, робіт щодо упорядкування територій).

3. Закон України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування», Закон України від 01.06.2010 р. «Про здійснення державних закупівель», Указ Президента України від 09.12.1997 р. «Про Положення про Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України» – забезпечують правове положення органів управління будівельною сферою та алгоритм їх функціонування.

4. Постанова КМУ від 11.05.2011 р. «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» визначає механізм затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи.

Інвестиційну діяльність з корпоративними ознаками регламентують:

1. Господарський кодекс України (статті 21, 70; глава IX; глава XII та ін.), Цивільний кодекс України, Закон України від 19.09.1991 р. «Про господарські товариства» – вони забезпечують загальні положення інвестиційної діяльності з корпоративними ознаками.

2. Закон України від 15.03.2006 р. «Про холдингові компанії», Закон України від 17.09.2008 р. «Про акціонерні товариства» – забезпечують правове регулювання інвестиційної діяльності у сфері фінансових інвестицій.

Інвестиційна діяльність в окремих галузях народного господарства складає ще один блок нормативно-правових актів, які регулюють інвестиційну діяльність різних галузей народного господарства: аграрного, гірничого, земельного, легкої промисловості та інших. Пояснюється це складністю правового характеру інвестиційних процесів у зв'язку з тим, що його суб'єкти вступають у різноманітні суспільні відносини, а тому набувають міжгалузевого характеру:

1. Постанова КМУ від 22.02.2008 р. «Про затвердження Порядку розгляду, схвалення та реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій у період дії зобов'язань сторонами Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» – регламентує «новітні» правовідносини в галузі інвестиційної діяльності, затверджує процедурні питання розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату як комплексу дій, спрямованих на скорочення викидів або збільшення поглинання парникових газів, адаптацію до наслідків зміни клімату згідно з Кіотським протоколом [1].

2. Закон України від 18.03.2004 р. «Про державні цільові програми» визначає правові засади для використання з метою сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем, такого інструменту, як державні цільові програми [1].

Нормативно-правові акти щодо регулювання особливостей здійснення інвестиційної діяльності в спеціальних (вільних) економічних зонах, спрямовані на формування привабливого інвестиційного середовища:

1. Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та інвестиційні фонди)» визначає правові та організаційні основи створення, діяльності та відповідальності суб'єктів спільного інвестування, особливості управління їх активами, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання активів, особливості розміщення та обігу цінних паперів інститутів спільного інвестування, порядок та обсяг розкриття інформації інститутами спільного інвестування з метою залучення та ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів тощо [6].

2. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» визначає порядок створення і ліквідації, механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові й економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих

зон із місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами [5].

3. Закони України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області», «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області», «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області», «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова», «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області», «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Шостки Сумської області», «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області» – регламентують створення та спеціальний режим інвестиційної діяльності на території конкретної економічної зони.

Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що сьогоденна ситуація у сфері інвестиційної діяльності є дуже динамічною. Обсяг залучених з початку інвестування прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіку України на 01.07.2017 р. становив 38 981,5 млн дол. США [7].

Станом на 01.07.2017 р. найвагоміші обсяги надходжень прямих інвестицій були спрямовані до установ та організацій, що здійснюють фінансову та страхову діяльність – 26,4% та підприємств промисловості – 26,7%. До основних країн-інвесторів належать Кіпр – 25,5%, Нідерланди – 16,2%, Російська Федерація – 11,4%, Велика Британія – 5,5%, Німеччина – 4,5%, Віргінські Острови (Брит.) – 4,3%, і Швейцарія – 3,9%. Обсяги освоєння капітальних інвестицій підприємств України в січні-червні 2017 року складають 155,1 млрд грн., що на 22,5% більше від обсягу капітальних інвестицій за відповідний період 2016 року [7].

За даними Департаменту залучення інвестицій України провідними сферами економічної діяльності, за обсягами освоєння капітальних інвестицій у січні-червні 2017 року залишаються: промисловість – 33,2%, будівництво – 13,9%, сільське, лісове та рибне господарство – 16,1%, інформація та телекому-

нікації – 5,0%, оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 7,7%, транспорт, складське господарство, пошта та кур'єрська діяльність – 7,7%, державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування – 3,5% [7].

Головним джерелом фінансування капітальних інвестицій, як і раніше, залишаються власні кошти підприємств та організацій, за рахунок яких у січні-червні 2017 року освоєно 74,3% капіталовкладень. Частка кредитів банків та інших позик у загальних обсягах капіталовкладень становила 5,2%. За рахунок державного та місцевих бюджетів освоєно 6,8% капітальних інвестицій. Частка коштів іноземних інвесторів становила 1,5% всіх капіталовкладень, частка коштів населення на будівництво житла – 8,9%. Інші джерела фінансування становлять 3,3% [7].

Отже, Україна залишається привабливою для інвестицій. У рейтингу Doing Business 2017 за результатами 2016 року Україна піднялась на +1 пункт і посіла 80 позицію. У порівнянні з 2016 роком, Україна покращила свої позиції за такими показниками, як: створення підприємств – з 24-го до 20-го місця; підключення до електромереж – із 140-го до 130-го місця; захист міноритарних інвесторів – із 101-го до 70-го місця; забезпечення виконання контрактів – з 93 до 81 місця [7].

Фахівці вважають, що на поліпшення показників вплинуло проведення структурних реформ в Україні, що допомогло країні впоратися з борговим навантаженням і поліпшити позиції на зовнішніх ринках. Але ситуація вимагає додаткових заходів щодо захисту прав іноземних інвесторів, а саме:

- приєднання (підписання угоди) України до Декларації Організації економічного співробітництва та розвитку про міжнародне інвестування та багатонаціональні підприємства;

- реформування концесійного законодавства шляхом внесення змін в Закон України «Про концесії», які включатимуть гармонізацію із законодавством про державно-приватне партнерство з імплементацією у вітчизняне законодавство кращого міжнародного досвіду;

- необхідно передбачити в законодавстві про іноземні інвестиції, у випадку порушення прав інвесторів, конкретні строки виплати компенсацій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вінник О.М. Інвестиційне право: навч. посіб. К.: Юридична думка, 2005. С. 54.
2. Закон України від 17 лютого 2000 року № 1457-III «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1457-14>
3. Закон України «Про інноваційну діяльність» № 40-IV від 04.07.2002, із змінами та доповненнями. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 36. Ст. 266. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII «Про інвестиційну діяльність». URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та інвестиційні фонди)» від 15 березня 2001 р. №2299-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2299-14>
6. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» № 2673-XII від 13.10.1992 р., із змінами та доповненнями. ВВР. 1992. № 50. Ст. 676.
7. Закон України «Про інститути спільного інвестування» / пайові та корпоративні інвестиційні фонди, із змінами та доповненнями URL: www.rada.gov.ua
8. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо інвестиційного клімату в Україні у січні-червні 2017 року. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk>
9. Кулак Н.В. Загальні тенденції державного регулювання інноваційного розвитку сфери підприємницької. Молодий вчений: наук. журнал. 2016. № 12.1 (40) грудень. С. 129–134.

Ляшенко Л. В.,

магістрант

*Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

Плотнікова М. В.,

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та фінансового права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ

BRIEF HISTORY OF THE INSTITUTE OF LEGAL LIABILITY FOR VIOLATIONS IN SECURITIES MARKETS

Стаття присвячена аналізу виникнення та нормативного закріплення юридичної відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів у законодавстві України. Обґрунтовується необхідність запровадження інституту відповідальності на фондовому ринку в Україні, визначається поняття «юридична відповідальність за правопорушення на ринку цінних паперів». Визначено основні види юридичної відповідальності, які застосовуються за порушення на фондовому ринку.

Ключові слова: *ринок цінних паперів, учасники фондового ринку, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, господарська відповідальність, фінансово-правова відповідальність, кримінальна відповідальність.*

Стаття посвящена аналізу виникнення і нормативного закріплення юридической ответственности за правонарушения на рынке ценных бумаг в законодательстве Украины. Обосновывается необходимость наличия института ответственности на фондовом рынке в Украине, определяется понятие «юридическая ответственность за правонарушения на рынке ценных бумаг». Определены основные виды юридической ответственности, которые применяются за нарушения на фондовом рынке.

Ключевые слова: *рынок ценных бумаг, участники фондового рынка, юридическая ответственность, административная ответственность, хозяйственная ответственность, финансово-правовая ответственность, уголовная ответственность.*

A brief history of legal liability for violations in the securities market in the Ukrainian legislation is described in the article. The necessity of the institute of responsibility in the securities market in Ukraine is substantiated. The concept of "legal liability for offenses in the securities market" is defined. The main types of legal liability, which are applied for violations in the securities market, are determined.

Key words: *securities market, stock market participants, legal liability, administrative liability, economic responsibility, financial responsibility, criminal liability.*

Постановка проблеми. Ринок цінних паперів в Україні досить молодий, проте активно розвивається, його ефективне функціонування є важливою передумовою забезпечення економічного розвитку України, що й зумовлює безперервний вплив на діяльність його учасників з боку держави. Державне регулювання фондового ринку спрямоване на дотримання всіма його учасниками передбачених законодавством правил та об'єктивно потребує наявності ефективного інституту юридичної відповідальності. Як слушно зазначається в юридичній літературі, одним з елементів примусових заходів, які забезпечують дотримання суб'єктами численних обмежень, передбачених правовими нормами, є юридична відповідальність [1, с. 4].

У Цілях та принципах регулювання ринків цінних паперів, визначених Міжнародною організацією регуляторів ринків цінних паперів (IOSCO), викладено такі принципи щодо правозастосування під час регулювання ринку цінних паперів: регулятор повинен мати всеохоплюючі повноваження щодо проведення перевірок, розслідувань та нагляду за ринком; регулятор повинен мати всеохоплюючі

повноваження щодо правозастосування; регуляторна система повинна забезпечувати ефективно та надійне використання повноважень з перевірок, розслідувань, нагляду і правозастосування та застосування ефективних програм з дотримання законодавства [2]. Таким чином, законодавство країни, яка прагне прозорого фондового ринку, захисту прав інвесторів, мінімізації ризиків та зловживань учасниками ринку, повинна запровадити, в тому числі, й інститут юридичної відповідальності за порушення на ринку цінних паперів.

До основних учасників правовідносин на ринку цінних паперів належать емітенти, інвестори, професійні учасники, державні органи, що здійснюють контроль за діяльністю фондового ринку, саморегульовані організації. Усі ці учасники вступають у відповідні правовідносини один з одним, в результаті яких можуть бути допущені різного роду порушення законодавства у сфері фондового ринку. Специфіка правовідносин, що виникають на ринку цінних паперів, зумовлює поширення на учасників фондового ринку та їх посадових осіб різних видів юридичної відповідальності.

Слід погодитися з тезою, що наймасовішим інвестором на фондовому ринку є населення, яке не має спеціальних знань щодо обігу цінних паперів, що й доводить користь втручання держави в цю сферу економічної діяльності [3, с. 141]. Таким чином, розвиток ринку цінних паперів України, ускладнення правового регулювання цих відносин впливає і на правове регулювання юридичної відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів. Характеристика інституту юридичної відповідальності за порушення на ринку цінних паперів України дасть можливість краще визначити зміст державного регулювання ринку цінних паперів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам юридичної відповідальності присвячена велика кількість праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема таких: Ю.В. Баулін, С.Н. Братусь, А.Б. Венгеров, В.В. Лазарев, Д.М. Лук'янець, М.Й. Коржанський, В.О. Навроцький, Н.М. Оніщенко, М.І. Хавронюк та інші. Окремим питанням застосування юридичної відповідальності на ринку цінних паперів присвячені дослідження таких вчених, як: І.С. Войтенко, С.Ю. Гапало, О.А. Костюченко, А.В. Попова, Г.М. Терещенко. Проте комплексної ґрунтовної характеристики становлення юридичної відповідальності за порушення на ринку цінних паперів України в юридичній науковій літературі не проводилося. Відповідно, дослідження інституту юридичної відповідальності за порушення на ринку цінних паперів є актуальними, зважаючи на його специфіку, яка, перш за все, обумовлюється специфікою об'єкта цих правовідносин – цінних паперів.

Метою статті є характеристика становлення та нормативного закріплення інституту юридичної відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів в Україні, формулювання поняття «юридична відповідальність за правопорушення на ринку цінних паперів» та визначення її видів.

Виклад основного матеріалу. Держава повинна сприяти поліпшенню стану фондового ринку України шляхом виявлення і попередження порушень спеціального законодавства, яким регулюються правовідносини на ринку цінних паперів. Погоджуючись з тим, що будучи абсолютно уповноваженим, інвестор залишається беззахисним перед діями тих, від кого залежить отримання доходу і/або надання прав, тобто від емітенту чи особи, яка випустила цінний папір [4], слід наголосити, що в разі допущення суб'єктами фондового ринку порушень повинні застосовуватися заходи юридичної відповідальності. Як слушно зазначає Д.М. Лук'янець, «чим більш складнішими стають суспільні відносини, що піддаються правовому регулюванню, тим яскравіше проявляється роль юридичної відповідальності в цьому процесі» [1, с. 4]. Саме різноманітність відносин на ринку цінних паперів та різний правовий статус їх суб'єктів зумовлюють не однакові за своїм характером заходи примусу до порушників, що повинні забезпечити відновлення порушеного порядку, відшкодування шкоди, завданої порушенням, покарання винних осіб.

Загальновідомо, що настання юридичної відповідальності потребує наявності нормативної, фактичної та процесуальної підстав. Характеризуючи нормативну підставу юридичної відповідальності за порушення на ринку цінних паперів, слід зазначити, що за останній десяток років законодавство, яким регулюється це питання, зазнало суттєвих змін. Розглядаючи виникнення такого правового інституту, як відповідальність за правопорушення на фондовому ринку в Україні, слід, перш за все, звернути увагу на появу та розвиток в Україні ринку цінних паперів як такого. Його поява і розвиток відбулися після проголошення незалежності України. Структурні зміни, що відбулися в економіці країни, пов'язані із заміною адміністративно-командної економіки ринковою, що зумовило і формування сучасного фінансового ринку в Україні.

Як зазначається в юридичній літературі, на початку свого існування фондовий ринок України нагадував фондові ринки розвинених країн минулих десятиліть, де панували шахрайство, зловживання довірою інвесторів, маніпулювання ринком. Це, насамперед, пов'язують з помилками у проведенні загальної економічної лібералізації в країні, коли економічні процеси, що відбувалися в державі, були некерованими через великий відрив реальних процесів в економіці від законодавчої бази, яка мала б врегулювати такі процеси [3, с. 141].

Першим спеціальним законом, яким визначались умови і порядок випуску цінних паперів, а також регулювалась посередницька діяльність в організації обігу цінних паперів, став Закон України «Про цінні папери і фондову біржу» від 18.06.2001 року. Вищезазначений Закон не містив поняття відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів, у ньому взагалі жодного разу не зустрічається поняття відповідальності за такі порушення та будь-які з підстав для її настання. Законом України «Про цінні папери і фондову біржу» передбачено лише відповідальність емітента по відшкодуванню збитків, завданих недостовірною інформацією про цінні папери (стаття 37 Закону) [5]. На підставі аналізу діяльності державного органу, який на той час безпосередньо виконував контрольну функцію (Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (наразі – НКЦПФР), дослідники визначили, що найтипівішими порушеннями вимог чинного законодавства з боку суб'єктів фондового ринку були: нерестрація або несвоєчасна реєстрація інформації про емісію акцій; відсутність публічного висвітлення інформації про власну діяльність; порушення термінів та порядку здійснення відкритої передплати на акції; нездійснення реалізації та анулювання акцій, викуплених в акціонерів. Вирішення окреслених проблем пропонувалося здійснити шляхом запровадження системи фінансової відповідальності. І хоча на той момент ДКЦПФР вже мала досвід стягнення штрафів, проте вони надто незначні порівняно з прибутками порушників [6, с. 31–32]. Так, відповідальність юридичних осіб за правопорушення на ринку цінних паперів вперше була передбачена

спеціальним Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні». Саме ним, статтею 11 Закону, передбачено фінансові санкції, що застосовуються до юридичних осіб Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку за правопорушення на фондовому ринку [7]. Прийнятий у 2006 році Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок», спрямований на регулювання відносин, що виникають під час розміщення, обігу цінних паперів і провадження професійної діяльності на фондовому ринку, з метою забезпечення відкритості та ефективності функціонування фондового ринку, не містить будь-яких детальних характеристик відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів [8].

Сьогодні учасники, що діють на ринку цінних паперів, несуть відповідальність у видах і формах, передбачених Законами України: «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 р., «Про цінні папери і фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р., «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів» від 25 грудня 2008 р., Правилами розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій від 16 жовтня 2012 року, що затверджені Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, а також змінами до них від 12 жовтня 2016 року та іншими нормативними актами [7; 8; 9; 10; 11]. Саме зазначені нормативно-правові акти є на сьогодні основними, що регулюють питання відповідальності за порушення на ринку цінних паперів, разом з Господарським кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України, якими передбачені конкретні види, ознаки та склади правопорушень.

Аналіз нормативно-правових актів, що встановлюють відповідальність за правопорушення на фондовому ринку, свідчить про відсутність такого поняття. В юридичній літературі робляться спроби охарактеризувати інститут юридичної відповідальності в цій сфері. Так, О.В. Белікова та Є.Я. Белікова зазначають, що відповідальність суб'єктів відносин на ринку цінних паперів є важливим елементом моделі відносин із приводу випуску, розміщення й обігу цінних паперів як окремого виду майна юридичної або фізичної особи. Розглядаючи природу цінних паперів, дослідники зауважують, що вона диференціюватиметься в залежності від сфери правового регулювання, адже з точки зору цивільно-правового регулювання цінні папери є видом майна, й до них застосовуються загальні положення речового права; з точки зору господарсько-правового регулювання – це об'єкт власності суб'єкту господарювання, що має певну вартісну ознаку й може виступати як актив або інструмент для отримання додаткового прибутку; з точки зору фінансово-правового регулювання, – це фінансово-економічний інструмент, вартісні й інші характеристики якого обумовлюються, з одного боку, суб'єктом випуску,

з іншого – ринковою кон'юнктурою. Відповідно стверджується, що специфіка інституту відповідальності учасників ринку цінних паперів полягає в природі й характері міри відповідальності й порядку притягнення до неї [12, с. 91]. Висіцька І. визначає відповідальність за правопорушення на ринку цінних паперів як форму впливу на порушників законодавства про цінні папери, реакцію держави на допущені порушення правових норм, на посягання на соціальні інтереси суспільства та права особи, пов'язані з випуском та обігом цінних паперів. На думку науковця, ця відповідальність полягає в юридичному обов'язкові правопорушника зазнати позбавлення певних благ, належних йому цінностей [13]. Узагальнюючи зазначені підходи, можна сформулювати власне розуміння юридичної відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів, під якою слід розуміти вид державного примусу, що полягає у вжитті певних негативних заходів до осіб, якими допущено порушення правових норм законодавства про обіг та випуск цінних паперів.

Законодавство про цінні папери та фондовий ринок не містить чіткого переліку юридичної відповідальності за правопорушення на фондовому ринку, проте аналіз положень чинного законодавства дає змогу зробити висновок про існування та настання різних видів юридичної відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів, виходячи з наступного. Згідно з положеннями ч. 4 ст. 166 Господарського кодексу України форми державного регулювання ринку цінних паперів, порядок здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів суб'єктами господарювання та відповідальність цих суб'єктів за порушення правил зазначеної діяльності визначаються цим Кодексом та прийнятими відповідно до нього іншими законодавчими актами [14]. Відповідно до ч. 10 ст. 27-1 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» особи, винні у порушенні вимог, зазначених у частині першій цієї статті (провадження певного виду професійної діяльності на фондовому ринку виключно після отримання ліцензії на її провадження), несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Відповідно до статті 30 цього ж Закону особи, винні в поданні недостовірних відомостей у проспекті емісії цінних паперів, несуть відповідальність згідно із законами України, а також за невиконання умов проспекту емісії цінних паперів, зареєстрованого у встановленому порядку, емітент таких цінних паперів несе відповідальність, передбачену законом. Окрім того, Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» передбачено відповідальність за протиправне використання інсайдерської інформації (ч. 3 ст. 45) та відповідальність за невиконання чи неналежне виконання покладених на саморегульовану організацію професійних учасників ринку цінних паперів повноважень (ч. 4 ст. 49) [8]. Статтею 31 Закону України «Про депозитарну систему України» передбачено, що особи, винні в порушенні вимог цього Закону, несуть відповідальність згідно із законом [15].

Єдиним законодавчим актом, в якому зазначено види відповідальності за правопорушення на фондовому ринку, є Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», у ст. 14 якого зазначено, що посадові особи, які порушують законодавство про цінні папери, несуть кримінальну і майнову відповідальність, установлену відповідними законодавчими актами України [7]. Стосовно видів відповідальності за правопорушення на фондовому ринку, то І. Висіцька за аналогією з юридичною відповідальністю та її видами виділяє адміністративну, кримінальну, дисциплінарну та цивільно-правову [13]. Вказуючи на специфіку взаємовідносин, що виникають між учасниками фондового ринку та їх посадовими особами, В.В. Петрачкова та В.О. Кондратьєв доходять висновку про існування таких видів відповідальності за порушення на ринку цінних паперів, як: фінансова, адміністративна, кримінальна та цивільно-правова [4]. Проаналізувавши кількість складів правопорушення у сфері дотримання правил діяльності на ринку цінних паперів, Белікова О.В. та Белікова Є.Я. доходять висновку про те, що порушення правил діяльності на ринку цінних паперів за законодавством України диверсифікується на господарсько-правову, фінансову, адміністративну й кримінальну. Причому головним критерієм під час кваліфікації правопорушення чи злочину виступає, як правило, розмір шкоди й негативні наслідки, що настають у випадку його вчинення. Крім того, наслідки можуть бути необов'язково персоналізовані, тобто завдають шкоди іншим учасникам ринку цінних паперів, але натомість завжди порушують законодавчо закріплений порядок функціонування учасників ринку цінних паперів [12, с. 92]. На нашу думку, такий підхід є найбільш обґрунтованим, тому, характеризуючи інститут відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів, слід виділяти такі її види: фінансова, господарсько-правова, адміністративна та кримінальна.

Висновки. Для нормального функціонування фондового ринку в Україні важливо забезпечити

захист приватних інвестицій, вживати заходи щодо запобігання маніпулюванню на ринку цінних паперів на законодавчому рівні. На виконання цих завдань спрямований інститут юридичної відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів. Юридична відповідальність за правопорушення на ринку цінних паперів є видом державного примусу, який полягає у вжитті певних негативних заходів до осіб, якими допущено порушення правових норм законодавства про обіг та випуск цінних паперів.

Інститут відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів виник у правовому полі України разом із появою фондового ринку в Україні як такого. Основу для його регулювання склав Закон України «Про цінні папери і фондову біржу», яким особливості притягнення до відповідальності осіб за порушення за його норм майже не визначалися. З прийняттям Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» у 1996 році запроваджено застосування фінансових санкцій до юридичних осіб, які застосовуються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. На даний час відбулось завершення становлення цього інституту, закріплення найважливіших складів правопорушень, види санкцій, які можуть застосовуватися до порушників та порядок їх застосування.

Відсутність в законодавстві про цінні папери та фондовий ринок конкретного переліку видів юридичної відповідальності, які можуть наставати за порушення на ринку цінних паперів, певною мірою ускладнює його розуміння та правозастосування. Одноставності з цього питання немає і серед дослідників, які виділяють дещо різні її види. Найбільш обґрунтованим видається підхід, що до учасників ринку цінних паперів, якими допущено порушення його вимог, можуть застосовуватися такі види відповідальності, як господарсько-правова, адміністративна, фінансова та кримінальна. Це пояснюється різноманітністю правовідносин, в які вступає учасник ринку цінних паперів під час здійснення ним своєї діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лук'янець Д.М. Типологія юридичної відповідальності. Юридична Україна. 2004. № 3. С. 4–10.
2. Цілі та принципи регулювання ринків цінних паперів (червень 2010р.) IOSCO. URL: http://ssmsc.gov.ua/user_files/content/812/1316184602.doc
3. Терещенко Г.М. Державне регулювання ринку цінних паперів в Україні. Наукові праці НДФІ. 2005. № 4. С. 141–148.
4. Петрачкова В.В., Кондратьєв В.О. Посилення відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів. URL: http://www.rusnauka.com/14_ENXXI_2009/Pravo/45964.doc.htm
5. Про цінні папери і фондову біржу: Закон України від 18.06.1991 року №1201-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 508.
6. Сидорова Т.О., Польова Т.В., Котелевська І.П. Щодо проблем державного регулювання фондового ринку України. Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг. 2009. Вип. 1 (1). С. 30–35.
7. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 51. Ст. 292.
8. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23 лютого 2006 року. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 31. Ст. 268.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення на ринку цінних паперів: Закон України від 25 грудня 2008 року. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 23. Ст. 278.
10. Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку №1470 від 16.10.2012 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1855-12>

11. Про внесення зміни до Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 996 від 12.10.2016 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1432-16>
12. Белікова О.В., Белікова Є.Я. Особливості диференціації видів правопорушень учасників ринку цінних паперів за законодавством України й види санкцій, передбачені за них. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 6. С. 90–96.
13. Висіцька І. Штрафувати будуть суворіше (новели щодо відповідальності на ринку цінних паперів). Бухгалтерія. № 10 (893). 2010. С. 71–75.
14. Господарський кодекс України від 16.01.2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. №18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
15. Про депозитарну систему України: Закон України від 06.07.2012 року. Відомості Верховної Ради. 2013. № 39. Ст. 517.

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.3

Вознюк Н. І.,

*старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін,
здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИМИ СОЦІАЛЬНИМИ ДОПОМОГАМИ

PROCEDURES OF STATE SOCIAL ASSISTANCE PROVIDING

Стаття присвячена дослідженню змісту та характеристик будови процедур забезпечення державними соціальними допомогоюми. Визначено поняття, структуру правової моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми та напрями її оптимізації.

Ключові слова: процедура, правова модель процедури, державна соціальна допомога, реалізація права, соціальне забезпечення.

Статья посвящена исследованию содержания и характеристик строения процедур обеспечения государственным социальными пособиями. Определено понятие, структура правовой модели процедуры обеспечения государственным социальными пособиями и направления ее оптимизации.

Ключевые слова: процедура, правовая модель процедуры, государственное социальное пособие, реализация права, социальное обеспечение.

The article is devoted to research of the content and descriptions of the procedure of state social assistance providing. Concept and structure of legal model for the procedure of state social assistance providing and directions of its optimization are determined.

Key words: procedure, legal model of procedure, state social assistance, realization of right, social security.

Підтримка громадян, які з незалежних від них причин опинились у складних життєвих ситуаціях, є одним із завдань соціальної держави. У сучасних реаліях України інститут державних допомог набуває особливого значення в системі права соціального забезпечення. Ефективність застосування норм права щодо забезпечення державною соціальною допомогою багато в чому залежить від досконалості правової регламентації правореалізаційної діяльності суб'єктів правовідносин – законодавчо закріпленого процедурного механізму. Наявність чіткої та лаконічної процедури є необхідною умовою реального забезпечення права на соціальний захист загалом та на державну допомогу зокрема.

Дослідження процедурних аспектів реалізації правових норм не втрачають своєї актуальності. Загальнотеоретичним питанням юридичних процедур присвячено праці таких науковців, як: А.В. Басов [1], К.В. Николина [2], В.Н. Протасов [3; 4], О.О. Середа [5], О.В. Фатхутдінова [6], О.В. Яковенко [7]. На спеціально-галузевому рівні процедури досліджували: Т.Ю. Барішпольська [8] (цивільний процес та процедура), Н.В. Галіцина [9], О.В. Кузьменко [10], О.С. Лагода [11], О.І. Миколенко [12], А.В. Щерба [13] (адміністративна процедура), О.П. Євсєєв [14] (процедури в конституційному праві України), Л.М. Касьяненко [15] (юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві). Спеціальних досліджень процедур забезпечення державними соціальними допомогоюми не проводилось, окремі аспекти законодавчого унор-

мування правореалізаційної діяльності суб'єктів правовідносин у сфері соціального забезпечення було висвітлено в дослідженнях О.В. Горбатенко [16], О.М. Пономаренко [17], С.М. Синчук [18, с. 57–74], Б.І. Сташківа [19, с. 467–474], В.К. Субботенко [20], Н.М. Хуторян [21, с. 245–273], Г.П. Чернявської [22], М.М. Шумила [23, с. 326–369].

Метою статті є дослідження змісту та окремих характеристик будови процедур забезпечення державними соціальними допомогоюми.

Законодавчо унормований порядок діяльності уповноважених державних органів та осіб, які мають право на державну соціальну допомогу, щодо реалізації права на цей вид соціального забезпечення охоплюється поняттям «процедура забезпечення державними соціальними допомогоюми». Відповідно до чинного законодавства система державних соціальних допомог є складною, що обумовлює відмінні алгоритми дій під час забезпечення окремими видами державних соціальних допомог навіть у межах одного її виду.

Забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги конкретного суб'єкта права відбувається відповідно до передбаченої законодавством процедури, яку пропонуємо назвати одиничною. «Одиничний – філософська категорія: предмет, процес або явище з його властивостями і основними ознаками, що відрізняють його від інших предметів, процесів або явищ» [23]. Одиничні процедури забезпечення одним і тим самим видом державної соціальної допомоги суб'єктів із різним правовим

статусом відповідно до чинного законодавства містять різні алгоритми дій.

Проте оскільки це один вид допомоги, то можна виділити окремо поняття «процедура забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги». Назвемо їх «особливі процедури». «Особливий – характерний лише для певного явища, який має спеціальне завдання, призначення» [23].

Наприклад, процедура забезпечення державною соціальною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами та процедура забезпечення допомогою при народженні дитини містять схожі, проте не ідентичні структурні елементи. У свою чергу, процедура забезпечення державною соціальною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами студентки та процедура забезпечення цією ж допомогою жінки, яка звільнена з роботи у зв'язку з ліквідацією підприємства, так само містять схожі, проте не ідентичні структурні елементи.

У результаті аналізу чинних нормативно-правових актів нами було встановлено, що процедури забезпечення (як одиничні, так і особливі) побудовані за типовою схемою. Тобто можна говорити про модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми. Термін «модель процедури» вживає В.Н. Протасов, досліджуючи юридичну процедуру як загальноправове явище. Науковець виділяє нормативні (такі, що містяться в процедурних нормах) та індивідуальні (встановлені індивідуальними юридичними актами) моделі [4, с. 24]. Видається доцільним ввести в наше дослідження категорію «модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми» та наповнити її таким змістом: це типовий, законодавчо унормований алгоритм дій уповноважених та правомочних суб'єктів щодо реалізації права останніх на державні соціальні допомоги. Модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми – це правова абстракція, яка дозволяє виділити істотні ознаки досліджуваного явища. Для її позначення пропонуємо вживати термін «загальна процедура».

Вважаємо, що «модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми» (далі загальна модель процедури), «процедура забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги» (далі особлива процедура) та «процедура забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги конкретного суб'єкта права» (далі одинична процедура) співвідносяться в праві як філософські категорії «загальне», «особливе» та «одиничне». Загальна процедура забезпечення державними соціальними допомогоюми, яка є типовою, загальною для всіх видів державних допомог, реалізується в конкретних правовідносинах через одиничні процедури забезпечення конкретним видом допомоги. Одиничним процедурам властиві ознаки загальної моделі. У філософії категорії «одиничне» та «загальне» взаємопов'язані та відображають діалектичну єдність і відмінність між явищами дійсності. Загальне та одиничне знаходять свій вираз в окремому, в нашому випадку –

в процедурі забезпечення окремим видом допомоги конкретного суб'єкта права.

Наприклад, ознаки загальної моделі забезпечення державними соціальними допомогоюми властиві одиничній процедурі забезпечення державною соціальною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами. Проте процедури забезпечення допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами вагітної безробітної жінки та безробітної жінки, яка усиновила дитину протягом двох місяців з дня її народження, на першій стадії вимагають різної кількості «кроків» для досягнення результату. У разі якщо жінка, яка претендуватиме на допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами за станом здоров'я або з інших поважних причин, не може особисто зібрати необхідні документи, збір зазначених документів покладається на органи, що призначають допомогу. Процедура забезпечення такою самою допомогою в цьому випадку буде відрізнятися від попередніх: встановлення юридичних фактів буде відбуватися у рамках розгляду звернення. Об'єднує окремі процедури забезпечення державною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами одинична процедура, яка не виходить за рамки загальної моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми: підтвердження юридичних фактів, звернення до уповноваженого державного органу, розгляд звернення та фіксація владного рішення в правозастосовному акті, виконання рішення.

Загальна модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми, одиничні процедури та окремі процедури мають складну внутрішню структуру і включають окремі самостійні елементи – це, наприклад, процедури підтвердження юридичних фактів, процедури розгляду звернення тощо. Варто зазначити, що всі ці прості процедури об'єднує в модель, в одиничну або в окрему процедури спільна мета – реалізація права на державну соціальну допомогу. О.В. Яковенко складні за будовою процедури називає макропроцедурами, а прості, що не містять інших процедур, – мікропроцедурами [7, с. 7]. Введення до наукового обігу таких термінів у цьому випадку видається спірним, оскільки семантичний зміст складних слів із першими частинами макро- і мікро- передбачає характеристику предметів у першу чергу за розміром (великий – маленький; широкий – вузький; довгий – короткий) [23], а не за складністю будови (одноеlementний – багатеlementний). Тому вважаємо, що терміни «проста процедура» та «складна процедура» більш точно і однозначно відображають правові явища, які позначають.

Залежно від місця простої процедури (групи простих процедур) та її значення в ієрархії складної процедури можна виокремити три групи простих процедур: основні, допоміжні та супровідні.

Основними пропонуємо вважати прості процедури, для реалізації яких у процедурні правовідносини вступають суб'єкт права на державну соціальну допомогу (або його представник) та державний орган, уповноважений вирішувати питання

забезпечення (призначення, зміна умов надання, припинення виплати) державними соціальними допомогою. Кінцевою метою таких процедур є винесення рішення уповноваженим державою органом щодо призначення державної соціальної допомоги або відмови в такому призначенні, зміни умов чи порядку виплати призначеної допомоги, припинення виплат. Наприклад, процедура звернення за призначенням державної соціальної допомоги.

Допоміжними пропонуємо вважати прості процедури, для реалізації яких у процедурні правовідносини вступають суб'єкт права на державну соціальну допомогу (або його представник) та органи, уповноважені підтверджувати юридичні факти та видавати відповідні документи, що вимагаються процедурними нормами права соціального забезпечення. Реалізація таких процедур дозволяє створити юридичні передумови для прийняття рішення уповноваженим державним органом щодо забезпечення державною соціальною допомогою. В ієрархічній будові складної процедури ці елементи знаходяться на нижчому рівні, ніж основні.

Супровідними («супровідний – тісно пов'язаний із чим-небудь; який додається до чогось основного; супутній» [23]) пропонуємо вважати прості процедури, для реалізації яких у процедурні правовідносини вступають суб'єкт права на державну соціальну допомогу (або його представник) та органи, вповноважені підтверджувати юридичні факти та видавати відповідні документи, що підтверджують настання соціального ризику, який є підставою для набуття права на державну соціальну допомогу. Значення супровідних та допоміжних процедур в ієрархії складної процедури схожі, проте супровідні процедури, на нашу думку, є елементами нижчого рівня, потребують першочергової реалізації, оскільки їх метою є встановлення факту настання соціального ризику. Наприклад: проста процедура отримання свідоцтва про народження дитини як елемент складної процедури забезпечення державною допомогою при народженні дитини. Відрізняє допоміжні та супровідні процедури також те, що перші існують тільки в складі процедур забезпечення державними соціальними допомогою, а другі можуть бути складовими елементами інших процедур, які не обов'язково встановлюють порядок реалізації права на певний вид соціального забезпечення.

Таким чином, модель процедури забезпечення державними соціальними допомогою є трьох-елементною і включає в себе основні, допоміжні та супровідні прості процедури.

Варто окремо звернути увагу на ще одну особливість будови конкретних складних процедур забезпе-

чення державними соціальними допомогою – наявність в їх складі адміністративних процедур. Право на державну соціальну допомогу не може бути реалізовано суб'єктом права без втручання відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування, реалізація владних повноважень якого відбувається в межах адміністративної процедури. Адміністративні процедури забезпечують реалізацію права на державні соціальні допомоги.

Процес правореалізації буде ефективним, якщо загальна модель процедури забезпечення державними соціальними допомогою, одиничні та окремі процедури будуть відповідати певним параметрам. Останні прямо не закріплені в нормативно-правових актах, проте сформульовані юридичною наукою і, на наше переконання, повинні враховуватись у правотворчій, правореалізаційній, правотлумачній діяльності.

Найбільш детально вимоги формування моделей процедур висвітлені в працях В.Н. Протасова. На думку науковця, з якою ми в цілому погоджуємось, основними параметрами формування нормативних моделей процедури є: синхронність, законодавчий рівень, узгодженість процедурних та основних нормативних актів, спільне розташування основних та процедурних норм, межі регулятивного «втручання» процедурних норм, багатоваріантність та диспозитивність процедур, демократизм юридичної процедури, доступність, адекватність, системність та гарантованість [3, с. 25–61; 4, с. 24–61].

Отже, проведеним дослідженням встановлено, що процедури забезпечення державними соціальними допомогою мають складну ієрархічну будову, де складові елементи взаємопов'язані та відображають діалектичну єдність і відмінність між явищами дійсності. Така будова ускладнює правореалізаційну діяльність. Реалізація права на державну соціальну допомогу повинна відбуватись у найменш обтяжливий для правомочного суб'єкта спосіб. Цьому буде сприяти зменшення особистої участі такого суб'єкта на різних процедурних етапах. Зокрема, доцільним видається мінімізація або виключення зі складу правової моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогою простих допоміжних процедур. Цього можна досягти, поклавши обов'язок збору окремих підтверджуючих документів на державний орган, який призначає державну соціальну допомогу. Перспективним напрямком подальших досліджень вважаємо вивчення практичних аспектів оптимізації правової моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогою з метою створення досконалого процедурного механізму реалізації належного особі права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Басов А.В. До питання про визначення поняття «юридична процедура». Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право. 2011. № 2. С. 17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2011_2%287%29__3.
2. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». К., 2011. 19 с.
3. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: «Юридическая литература», 1991. 144 с.

4. Протасов В.Н. Юридическая процедура. М.: Юридическая литература, 1991. 77 с.
5. Серета О.О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». К., 2008. 20 с.
6. Фатхутдінова О.В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». К., 2000. 16 с.
7. Яковенко О.В. Правовая процедура: автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений». Саратов, 1999. 23 с.
8. Баришпольская Т.Ю. Гражданские процесс и процедура : Понятие, служебная роль, проблемы теории и практики: автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; Семейное право; Гражданский процесс; Международное частное право». Томск, 1988. 21 с.
9. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163–177.
10. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2006. 32 с.
11. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 21 с.
12. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 40 с.
13. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2011. 20 с.
14. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України: Монографія. Харків: ФШНН, 2010. 180 с.
15. Касьяненко Л.М. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2011. 38 с.
16. Горбатенко О.В. Правовідносини із загальнообов'язкового державного пенсійного страхування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». О., 2011. 20 с.
17. Пономаренко О.М. Правове регулювання соціального забезпечення допомогою у зв'язку з народженням та вихованням дитини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Х., 2005. 20 с.
18. Синчук С.М. Теорія правовідносин соціального забезпечення: дис... доктора юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2015. 433 с.
19. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернігів: ПАТ «ПВК» «Десна», 2016. 692 с.
20. Субботенко В.К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении: монография. Томск: Изд-во Томского университета, 1980. 197 с.
21. Пенсійні правовідносини в Україні / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.П. Стаднік, А.А. Ширант, М.М. Шумило; відп. Ред. Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна. К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. 276 с.
22. Чернявська Г.П. Процедурні правовідносини соціального забезпечення: дис... кандидата юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2014. 214 с.
23. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. К.: Ніка-Центр, 2016. 680 с.
23. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/suprovidnyj>.

Лежнёва Т. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля

**ТРУДО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ОХОРОНИ КОМЕРЦІЙНОЇ ТАЄМНИЦІ
ЯК ЗАГРОЗА ТРУДОВИМ ПРАВАМ ПРАЦІВНИКІВ
(ЗА ПРОЕКТОМ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ)**

**LABOR-LEGAL MEANS OF PROTECTION OF COMMERCIAL SECRETS
AS A THREAT TO LABOR RIGHTS OF EMPLOYEES
(ON THE BILL OF LABOR CODE UKRAINE)**

У статті подано аналіз пропонованого у проекті Трудового кодексу України перспективного правового регулювання трудо-правових заходів охорони комерційної таємниці на предмет його впливу на права та законні інтереси працівників. Показано, що норми проекту Трудового кодексу України щодо комерційної таємниці створюють загрозу обмеження прав та законних інтересів працівників та потребують удосконалення.

Ключові слова: комерційна таємниця, трудові правовідносини, працівник, трудовий договір, проект Трудового кодексу України, трудо-правова відповідальність.

В статтю представлено аналіз пропонуваного в проекті Трудового кодексу України перспективного правового регулювання трудо-правових заходів охорони комерційної таємниці на предмет його впливу на права та законні інтереси працівників. Показано, що норми проекту Трудового кодексу України щодо комерційної таємниці створюють загрозу обмеження прав та законних інтересів працівників та потребують удосконалення.

Ключевые слова: коммерческая тайна, трудовые правоотношения, работник, трудовой договор, проект Трудового кодекса Украины, трудо-правовая ответственность.

The paper presents an analysis of the proposed by the Labor Code of Ukraine bill legal regulation promising legal regulation of labor-legal means of the protection of commercial secrets and of its influence on the rights and legitimate interests of employees. It is demonstrated that the rules of the Labor Code of Ukraine bill concerning commercial secrets create a threat of restriction of the employees' rights and legitimate interests and have to be improved.

Key words: commercial secret, labor legal relationships, employee, labor contract, Labor Code of Ukraine bill, labor-legal liability.

Постановка проблеми. Чинний Кодекс законів про працю України [1] не містить правових норм, які б регулювали особливості трудових відносин, пов'язаних із комерційною таємницею.

Натомість однією з новел проекту Трудового кодексу України [2] (далі – проект ТК України) є поява централізованого позитивного правового регулювання трудо-правових відносин щодо комерційної таємниці. На жаль, аналіз новел свідчить про те, що розробники проекту свідомо чи не свідомо заклали в них значні загрози трудовим правам працівників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові питання комерційної таємниці, насамперед, є предметом уваги цивілістів та господарників, серед яких можна виділити таких авторів: Т.В. Івченко [3], Ю.В. Носік [4], Я.О. Сидоров [5], Г.О. Сляднева [6], Л.Д. Топалова [7]. Серед трудо-правових досліджень слід вказати: дисертації В.С. Дергачова «Відповідальність за розголошення державної та комерційної таємниці за трудовим законодавством України» [8] та О.М. Рим «Запобігання конкуренції у трудових правовідносинах» [9].

На даний момент, який характеризується великою ймовірністю прийняття Трудового кодексу України та недостатньою схильністю законодавця до концептуальних змін у положеннях його проекту, існує нагальна потреба посиленої ревізії

проекту ТК України щодо наявності в ньому положень, які можуть негативно вплинути на правове становище працівників. На відміну від наявних розробок, які переважно з позицій захисту комерційної таємниці розглядають трудо-правове регулювання, слід застосувати людиноцентричний підхід до проблем трудо-правового забезпечення охорони комерційної таємниці, поглянувши на них з точки зору прав та законних інтересів працівників.

Отже, метою цієї статті є аналіз пропонованого у проекті ТК України перспективного правового регулювання трудо-правових заходів охорони комерційної таємниці на предмет його впливу на права та законні інтереси працівників та подання відповідних пропозицій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Норми проекту ТК України щодо комерційної таємниці можна умовно розділити на дві групи:

1) норми, які визначають формалізацію обов'язків працівника щодо нерозголошення комерційної таємниці;

2) норми, які визначають трудо-правову відповідальність працівника за розголошення комерційної таємниці.

Пункт 10 ст. 21 проекту ТК України до «основних обов'язків працівника» відносить «нерозголошення державної чи комерційної таємниці та іншої захищеної

законом інформації». Тобто обов'язок працівника не розголошувати комерційну таємницю наявний незалежно від його формалізації у трудовому договорі. Це, в цілому, відповідає правовій природі комерційної таємниці, визначеної положеннями статей 505–508 Цивільного кодексу України [10] (далі – ЦК України), тлумачення яких дозволяє дійти висновку, що будь-яка особа зобов'язана не розголошувати комерційну таємницю та дотримуватися майнових прав інтелектуальної власності інших осіб на комерційну таємницю (зокрема, права на використання комерційної таємниці; виключного права дозволяти використання комерційної таємниці; виключного права перешкоджати неправомірному розголошенню, збиранню або використанню комерційної таємниці). Також про виникнення обов'язку не розголошувати комерційну таємницю безпосередньо на підставі закону свідчать приписи статей 16–19 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [11]

Статті 32 та 41 проекту ТК України містять приписи щодо формалізації такого обов'язку в трудовому договорі. А п. 2 ч. 2 ст. 92 проекту ТК України згадує також про «зобов'язання про її нерозголошення». Таке зобов'язання більше ніде в проекті ТК України не згадується, і єдине, що напевно можна встановити, – це те, що воно є відокремленим від трудового договору письмовим актом.

Таким чином, проект ТК України передбачає два рівні формалізації обов'язку працівника не розголошувати комерційну таємницю – законодавчий і договірний, та дві форми останнього: трудовий договір і зобов'язання про нерозголошення комерційної таємниці.

При цьому не до кінця вирішеним залишається питання про відмінність у правових наслідках різних рівнів формалізації обов'язку працівника не розголошувати комерційну таємницю. Деякі відповіді знаходимо в нормах проекту ТК України, які визначають трудо-правову відповідальність працівника за розголошення комерційної таємниці.

Так, п. 2 ч. 2 ст. 92 проекту ТК України передбачає таку додаткову підставу розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця, як розголошення комерційної таємниці, *що стала відома працівникові, який підписав зобов'язання про її нерозголошення, або трудовий договір укладено з умовою про нерозголошення цієї інформації, у зв'язку з виконанням трудових обов'язків*. З цього можна зробити висновок, що у випадку, коли відсутня договірна формалізація обов'язку не розголошувати комерційну таємницю, одиничне порушення цього обов'язку, хоча і є порушенням трудової дисципліни, не може бути самостійною підставою застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення.

А от вже обов'язок працівника нести матеріальну відповідальність у повному розмірі заподіяної ним прямої дійсної майнової шкоди, заподіяної внаслідок розголошення комерційної таємниці (п. 8 ч. 1 ст. 355 проекту ТК України) не пов'язується з обов'язковим договірним встановленням обов'язку працівника не розголошувати комерційну таємницю.

Таким чином, на нашу думку, у проекті ТК України слід більш однозначно визначити різницю у правових наслідках різних рівнів та форм формалізації обов'язку працівника не розголошувати комерційну таємницю.

Повертаючись до форм закріплення обов'язку працівника не розголошувати комерційну таємницю, слід відзначити вкрай несприятливий порядок включення умов про комерційну таємницю до трудового договору.

Частина 3 ст. 32 проекту ТК України відносить застереження щодо нерозголошення комерційної таємниці до додаткових умов трудового договору, передбачаючи при цьому, що додаткові умови трудового договору можуть бути включені до нього після укладення.

Відповідно до ч. 2 ст. 41 проекту ТК України, «якщо працівник у зв'язку з виконанням трудових обов'язків матиме доступ до інформації, що відповідно до закону або нормативного акта роботодавця визнана комерційною таємницею або іншою захищеною законом інформацією, на вимогу роботодавця під час укладення трудового договору до нього включається умова про нерозголошення захищеної інформації та/або порядок її використання в період трудових відносин і протягом визначеного сторонами строку після їх припинення, а також попередження про відповідальність за порушення цієї вимоги, встановлену законом, з виплатою працівникові грошової компенсації в розмірі та порядку, визначеними трудовим договором. Умова про нерозголошення захищеної інформації може бути включена до трудового договору пізніше, в разі необхідності допуску працівника до такої інформації».

Частина 3 ст. 41 проекту ТК України передбачає, що «від включення до трудового договору умови про нерозголошення захищеної інформації за наявності у роботодавця права вимагати її включення є підставою для відмови у прийнятті на роботу, а якщо трудові відносини вже виникли – для їх припинення на підставі статті 86 цього Кодексу [розірвання трудового договору у зв'язку із скороченням] без додержання вимог статті 88 цього Кодексу [стосуються строку попередження про звільнення та допустимість звільнення лише за умови відсутності можливості переведення працівника за згодою на іншу роботу, що відповідає спеціальності та кваліфікації працівника, а за відсутності такої роботи – на іншу роботу, на яку він згоден та яку може виконувати за станом здоров'я і кваліфікацією]».

Вважаємо, що такі наслідки є вкрай обтяжливими для працівника (особливо щодо позбавлення гарантій в разі скорочення), а головне – вони не є розумно обґрунтованими самою підставою такого звільнення. Зокрема, нічим не обґрунтованим видається непоширення на працівника, що звільнюється, гарантій, передбачених ст. 88 проекту ТК України в частині звільнення лише за умови відсутності можливості переведення працівника за згодою на іншу роботу, що відповідає спеціальності та кваліфікації працівника, а за відсутності такої роботи – на іншу

роботу, на яку він згоден та яку може виконувати за станом здоров'я і кваліфікацією. Можна передбачати зловживання роботодавцями правом на звільнення працівника у зв'язку з відмовою останнього включити до трудового договору умови про комерційну таємницю. На нашу думку, на працівників в разі такого звільнення в будь-якому разі мають поширюватися гарантії щодо надання іншої роботи, передбачені ст. 88 проекту ТК України.

Єдине, що обмежує роботодавця – це вказівка ч. 3 ст. 41 проекту ТК України на «наявність у роботодавця права вимагати» включення до трудового договору умови про нерозголошення захищеної інформації. Відповідно до ч. 2 ст. 41 проекту ТК України таке право, вірогідно, виникає внаслідок того, що «працівник у зв'язку з виконанням трудових обов'язків матиме доступ до інформації, що відповідно до закону або нормативного акта роботодавця визнана комерційною таємницею». До комерційної таємниці може відноситися широке коло відомостей, які мають ознаки комерційної таємниці (відповідно до ст. 505 Цивільного кодексу України, «комерційною таємницею є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. Комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру, за винятком тих, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці»). Перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці, є доволі стислим та затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці» [12], яка, до речі, не є належним джерелом для такого регулювання, адже ч. 2 ст. 505 ЦК України вимагає, аби відомості, що не можуть бути віднесені до комерційної таємниці, визначалися законом. Враховуючи викладене, роботодавець фактично не має більш-менш суттєвих обмежень щодо віднесення тих чи інших відомостей до комерційної таємниці та встановлення щодо них особливих умов трудового договору; фактично виключно від самого роботодавця залежить, чи виникне в нього право вимагати включення до трудового договору умови про нерозголошення захищеної інформації, і щодо якого працівника воно виникне. Навіть щодо працівників, які виконують найпростіші види робіт, не пов'язані з організаційно-управлінською, фінансовою тощо діяльністю, роботодавець за бажанням легко може віднайти таку інформацію, яка, по-перше, буде доступна таким працівникам у зв'язку з виконанням трудових обов'язків, і, по-друге, може бути віднесена до комерційної таємниці (наприклад, відомості про організацію охорони та пропускну режиму, пересування та графіку роботи керівників, засобів і методів роботи з персоналом тощо).

Викликає занепокоєння також і те, що за ч. 2 ст. 41 проекту ТК України, до трудового договору можуть включатися як «умова про нерозголошення захищеної інформації», так і «порядок її використання»; при цьому обидва види умов можуть стосуватися «періоду трудових відносин» і періоду «протягом визначеного сторонами строку після їх припинення». З огляду на те, що відповідно до ч. 2 ст. 505 ЦК України зміст заходів щодо збереження секретності визначається самостійно особою, яка законно контролює цю інформацію, можна очікувати, що під виглядом «порядку використання комерційної таємниці» до трудового договору можуть включатися найрізноманітніші умови та додаткові обмеження і обов'язки для працівників, які лише формально пов'язані з комерційною таємницею і насправді задовольняють інші інтереси роботодавця. У тому числі, це можуть бути умови, які обмежують трудову правосуб'єктність працівників – наприклад, про заборону перебування в подальшому у трудових правовідносинах з іншими роботодавцями, які є/можуть бути конкурентами роботодавця поточного (т. зв. угоди про неконкуренцію). При цьому від таких умов працівник не зможе відмовитися. Отже, вбачається реальна загроза того, що умови трудового договору про порядок використання комерційної таємниці стануть сурогатним інструментом для включення до трудового договору свавільно визначених роботодавцем умов праці, які будуть лише формально пов'язані з реальним збереженням секретності, а порядок запровадження таких умов може стати інструментом для схилення працівника до припинення трудових правовідносин.

Висновки. Таким чином, норми проекту ТК України щодо комерційної таємниці, й особливо ті, що стосуються формалізації обов'язків працівника щодо нерозголошення комерційної таємниці, є недосконалими, створюють загрозу обмеження прав та законних інтересів працівників та потребують удосконалення із урахуванням викладеного вище. Зокрема, необхідно: 1) більш чітко окреслити правові наслідки різних рівнів та форм формалізації обов'язку працівника не розголошувати комерційну таємницю; 2) збалансувати інтереси працівника і роботодавця у відносинах, пов'язаних із встановленням умов про комерційну таємницю у трудовому договорі.

Зокрема, пропонується в проекті ТК України:

– у частині третій статті 41 слова «без додержання вимог статті 88 цього Кодексу» виключити;

– статтю 41 доповнити частинами п'ятою та шостою такого змісту:

5. Не допускається необґрунтована вимога роботодавця про включення до трудового договору умови про нерозголошення захищеної інформації та/або порядок її використання.

6. У випадку, коли включення до трудового договору умови про нерозголошення захищеної інформації та/або порядок її використання передбачає зміну або доповнення трудової функції працівника, зокрема передбачає покладення на працівника додаткових активних обов'язків, включення таких

умов до трудового договору відбувається в порядку зміни умов трудового договору (Глава 3 Книги 2 цього Кодексу) та без урахування частини третьої цієї статті»;

– пункт другий частини другої статті 92 викласти в такій редакції:

2) розголошення державної таємниці, комерційної або іншої захищеної законом інформації, що стала відома працівникові у зв'язку з виконанням трудових обов'язків, якщо працівник усвідомлював

відповідний правовий режим такої інформації; відмови в наданні допуску до державної таємниці»;

– пункт восьмий частини другої статті 355 викласти в такій редакції:

8) пряму дійсну майнову шкоду заподіяно внаслідок розголошення державної таємниці, комерційної таємниці та іншої захищеної законом інформації, що стала відома працівникові у зв'язку з виконанням трудових обов'язків, якщо працівник усвідомлював відповідний правовий режим такої інформації».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50.
2. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 р. (текст законопроекту до другого читання 24.07.2017 р.). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=431270>
3. Івченко Т.В. Цивільно-правове регулювання комерційної таємниці як об'єкта права інтелектуальної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2009. 16 с.
4. Носік Ю.В. Права на комерційну таємницю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2006. 18 с.
5. Сидоров Я.О. Становлення інституту комерційної концесії в Україні (цивільно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2004. 20 с.
6. Сляднева Г.О. Право суб'єкта господарювання на комерційну таємницю та його захист: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2005. 20 с.
7. Топалова Л. Д. Правовий режим комерційної таємниці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2006. 20 с.
8. Дергачов В.С. Відповідальність за розголошення державної та комерційної таємниці за трудовим законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 19 с.
9. Рим О.М. Запобігання конкуренції у трудових правовідносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2008. 16 с.
10. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40–44. ст. 356.
11. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 36. ст. 164.
12. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.1993 р. № 611. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/611-93-%D0%BF>.

Силенко Н. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового регулювання економіки
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця

ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ РОБОТИ

CONCERNING THE PROBLEMATIC ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF DISTANCE EMPLOYMENT

Досліджуються питання щодо особливостей правового регулювання дистанційної зайнятості, а також пов'язані із цим проблемні аспекти. Проаналізовано законодавчі акти у сфері правового регулювання дистанційної роботи працівників та розроблено комплекс рекомендацій щодо покращення умов таким працівникам.

Ключові слова: дистанційна робота, «фріланс», надомна праця, зайнятість, працевлаштування.

Исследуются вопросы, касающиеся специфики правового регулирования дистанционной занятости, а также связанные с этим проблемные аспекты. Проанализированы законодательные акты в сфере правового регулирования дистанционной работы сотрудников и разработан комплекс рекомендаций по улучшению условий таким работникам.

Ключевые слова: дистанционная работа, «фриланс», надомный труд, занятость, трудоустройство.

Issues concerning the peculiarities of legal regulation of distance employment, as well as the related problematic aspects are studied. The legislative acts in the field of legal regulation of distance work of employees are analyzed and a set of recommendations for improvement of conditions for such employees is developed.

Key words: remote job, "freelance", home work, employment.

Постановка проблеми. На сьогодні діяльність інформаційних технологій на ринку України є досить привабливим сегментом економіки, про що свідчить значний розвиток окремої прибуткової сфери ІТ-технологій. Наявність сучасних засобів зв'язку дозволяє працівникам виконувати чимало видів робіт на відстані від роботодавця або замовника, використовуючи зручний режим робочого часу. Все це підштовхує до надання переваги нестандартній зайнятості – дистанційної роботи. Враховуючи її стрімкий розвиток, зокрема в Україні, доцільно більш детально розглянути дане поняття.

Проблему розвитку нестандартної зайнятості – дистанційної роботи – досліджували вітчизняні науковці, зокрема, М.І. Іншин, Б.М. Андрушків, Я.В. Свічкарьова, О.Г. Серета, П.Ю. Світайло, М.М. Моцар, С.В. Вишневецька та ін. Не применшуючи значення наукових праць правознавців, потрібно зазначити, що існуючі проблемні аспекти щодо особливостей правового регламентування захисту трудових прав дистанційного працівника потребують більш детального аналізу.

На жаль, чинне українське законодавство у галузі праці містить чимало радянських норм, що є застарілими та, у більшості випадків, неактуальними стосовно питань правового регулювання дистанційної роботи працівників, зокрема у сфері ІТ-технологій. Все це спричиняє чимало суперечок під час вирішення спірних питань щодо використання праці таких осіб та надання їм певних соціальних гарантій.

Метою статті є формулювання пропозицій щодо покращення умов трудової діяльності таких працівників на підставі правового аналізу чинного

національного та міжнародного законодавства у цій сфері.

Перш за все, необхідно проаналізувати норми чинних нормативно-правових актів, які безпосередньо здійснюють регулювання основних питань надомної праці.

1. Кодекс Законів про Працю України (далі – КЗпП) у ч. 8 ст. 179 передбачає, що жінка (або батько дитини, баба, дід чи інші родичі, які фактично доглядають за дитиною) у період перебування у відпустці для догляду за дитиною, за їх бажанням, можуть працювати на умовах неповного робочого часу або вдома [1]. Крім цього, ст. 141 КЗпП передбачено обов'язок роботодавця правильно організувати роботу працівників, створювати умови для зростання продуктивності праці, уважно ставитися до потреб і запитів працівників, поліпшувати умови їх праці та побуту, а цьому може сприяти саме організація праці вдома.

2. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р. № 875-ХІІ у ст. 18 передбачає можливість надомної праці для інвалідів; тим, які не мають змоги працювати на підприємствах, державна служба зайнятості сприяє у працевлаштуванні з умовою виконання роботи вдома [2].

3. Положення про умови праці надомників, затверджене постановою Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС від 29 вересня 1981 р. № 275/17-99 (далі – Положення № 275), яке діє в частині, що не суперечить Конституції та законам України, до ухвалення відповідних актів згідно з Постановою Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів

законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р. № 1545-ХІІ, у п. 1 під надомниками розуміє осіб, які уклали трудовий договір із підприємством про виконання роботи вдома особисто з матеріалів і з використанням знарядь та засобів праці, виділених роботодавцем або придбаних за рахунок його коштів, а також із власних матеріалів та з використанням особистих механізмів й інструментів із дозволу керівництва [3].

4. Конвенція Міжнародної організації праці про надомну працю № 177 (далі – Конвенція № 177) та Рекомендація МОП № 184 щодо надомної праці (далі – Рекомендація № 184) надають визначення терміну «надомна праця», під яким розуміють роботу, яку особа виконує: 1) за місцем її проживання або в інших приміщеннях за її вибором, але не у виробничих приміщеннях роботодавця; 2) за винагороду; 3) з метою виробництва товарів або послуг, згідно із вказівками роботодавця, незалежно від того, хто надає обладнання, матеріали або інші ресурси, що використовуються, якщо тільки ця особа не має у своєму розпорядженні такої міри автономії та економічної незалежності, яка потрібна для того, щоб вважати її незалежним працівником відповідно до національного законодавства чи судових рішень [4].

5. Методичні рекомендації щодо визначення робочих місць, схвалені протоколом Міністерства праці України від 21 червня 1995 р. № 4, у п. 1.1 передбачає такий вид робочих місць, як робочі місця надомників [5]. Надомниками вважаються працівники, робоче місце яких збігається територіально з місцем їх мешкання.

6. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження форми звітності № 3-ПН «Інформація про попит на робочу силу (вакансії) та Порядку її подання» від 31 травня 2013 р. № 316 визначає роботу вдома як один із варіантів характеру робіт поряд із постійною, тимчасовою, сезонною роботою, роботою за сумісництвом, роботою, яка має роз'їзний (пересувний) характер та ін. [6].

7. Наказ Державного комітету статистики України «Про затвердження Інструкції зі статистики кількості працівників» від 28 вересня 2005 р. № 286 у п. 2.4.5 роз'яснює, що штатні працівники, які уклали трудовий договір із підприємством про виконання роботи вдома особистою працею (надомники), включаються до облікової кількості працівників [7].

Вочевидь, існуюча нормативно-правова база не може забезпечити належне регулювання відносин із працівниками, що виконують дистанційну роботу, зокрема відсутні певні механізми правового регулювання саме для такого роду діяльності.

Ефективність подолання прогалин у правовому регулюванні таких правовідносин надалі сприятиме підвищенню зайнятості населення у цій сфері. На жаль, законодавство України не оперує поняттям «дистанційна робота». Все це свідчить про нагальну потребу в законодавчому закріпленні дистанційної роботи.

Поняття «дистанційна робота» міцно увійшло у повсякденну практику. Дистанційний праців-

ник – людина, яка виконує роботу без укладання довгострокового договору з роботодавцем, наймана тільки для виконання певного переліку робіт (позаштатний працівник).

Вперше дистанційна зайнятість з'явилася у США. У 1972 р. професор Університету Південної Каліфорнії Дж. Ніллес ввів термін «телеком'ютинг» (слід зазначити, що в зарубіжних країнах вживають синоніми дистанційної зайнятості – «телеробота» і «телеком'ютинг»), обґрунтувавши його таким чином: у США ком'ютерами називають службовців, які щодня їздять до центрального офісу з передмістя («commute» у перекладі з англійської – «їхати на роботу в місто»). Для телеком'ютера дорогу до міста служби замінює телекомунікаційний канал [8].

Дистанційна робота тлумачиться як гнучка можливість працювати в місцевості, розташованій за межами підприємства. І.Я. Кисельов терміном «дистанційна праця» позначав різновид трудової діяльності, яка виконується в місці, віддаленому від центрального офісу, що унеможлиблює спілкування працівника з керівництвом і з товаришами по службі [9, с. 123]. Дистанційна зайнятість становить собою робочий процес, що здійснюється поза традиційним місцем роботи і передбачає спілкування з роботодавцем за допомогою телекомунікаційних та інформаційних комп'ютерних технологій. Поява останніх не вимагає обов'язкової присутності деяких категорій фахівців на своєму робочому місці.

На сьогодні надомна робота не обмежується лише виробничою сферою, дистанційною зайнятістю охоплені, передусім, висококваліфіковані представники інтелектуальної праці – системні адміністратори, перекладачі, веб-дизайнери, журналісти, оператори комп'ютерного набору, консультанти, бухгалтери, юристи, маркетологи та ін.

В умовах глобалізації такий вид діяльності дозволяє дистанційним працівникам оминати всі кордони і виконувати замовлення не лише вітчизняних, а й зарубіжних замовників, які часто платять більше.

Існуюча конкуренція вимагає від роботодавців зменшення витрат для підвищення рівня конкурентоспроможності своїх товарів та послуг, а від працівників – пристосування до умов підвищеної гнучкості зайнятості, що збільшує невизначеність та нестабільність умов, у яких розвиваються відносини суб'єктів трудових відносин. Роботодавці змушені зменшувати використання стандартної зайнятості, пов'язаної з високими витратами на податки та соціальні гарантії, і віддавати перевагу нестандартним працівникам із тимчасовими контрактами, звільнення яких не тягне за собою значних фінансових витрат. Висока частка заробітної плати в собівартості продукції країн із розвинутою економікою підштовхує до перенесення виробництв до інших регіонів або країн, де рівень витрат на оплату праці менший, отже, розвивається нестандартна зайнятість за схемами аутсорсингу, офшорингу, лізингу персоналу для збереження конкурентоспроможності підприємств на глобалізованому ринку.

На 100-й щорічній сесії Міжнародної конференції праці було створено законодавчу базу щодо дистанційних працівників. У її рамках представники урядів, працівників та роботодавців прийняли ряд міжнародних норм, які повинні поліпшити умови праці десятків мільйонів людей, що працюють вдома. До них належать і ті, хто трудиться в домогосподарствах.

На конференції була прийнята Конвенція МОП № 189 про фрілансерів [10], а також відповідні Рекомендації № 201. Прийняті акти МОП встановлюють, що дистанційні працівники в усьому світі, які забезпечують догляд за членами сімей і виконують іншу роботу по дому, повинні користуватися тими ж основними правами, що й інші категорії працівників. Йдеться, зокрема, про однакову з іншими працівниками тривалість робочого часу, про щотижневий безперервний відпочинок не менше 24 годин, про ліміт оплати праці в натуральній формі, про чітке інформування працівника про умови трудового договору, а також про дотримання основоположних принципів і прав у сфері праці, включаючи свободу об'єднання та право на колективні переговори, зокрема особистих немайнових трудових прав.

Прийняття цих міжнародно-правових актів спрямоване на викорінення примусової праці, до якої залучаються працівники-мігранти.

Ці акти підтверджують право дистанційних працівників, як і всіх працівників без винятку, на дієве визнання їх свободи об'єднання і проведення колективних переговорів.

На жаль, сьогодні в Україні питання правового регулювання трудових відносин із дистанційними працівниками залишається достатньо проблемним.

За даними дослідження, проведеного топ-фахівцями Freelancers Union та CEO Elance-oDesk, близько 55 млн американців уже є фрілансерами – це майже 35% усіх трудових ресурсів Америки. Припускається, що до 2020 р. фрілансери складуть 60% всього світового ринку праці, оборот фрілансу зросте до 46 млрд доларів. Цілком закономірно, що і наші співвітчизники теж не відмовляються від шансу мати вільний заробіток. За найскромнішими оцінками, щорічні темпи зростання числа фрілансерів із України на світовому ринку – від 10 до 25%. І річ не тільки у складній економічній ситуації в країні [11].

Кількість людей, що працюють вдома, сьогодні росте в усьому світі. В Європі їх число вже перевищило 60 млн чоловік, що складає 8,2% від усіх працівників у цьому регіоні. Підприємства розвинутих країн масово впроваджують дистанційну зайнятість. Наприклад, компанія «Telecom» в Італії надала можливість персоналу семи своїх довідкових бюро працювати вдома, забезпечивши їх комунікаційним обладнанням. У Німеччині компанія платного телебачення «Premiere» установила лінії передачі інформації у квартирах співробітників, щоб персонал міг відповідати на службові дзвінки,

не виходячи з будинку. В Ірландії співробітники агентства з резервування місць у готелях, розташованого в місті Кірці, приймають вдома дзвінки на семи європейських мовах із 16 країн світу. Авіакомпанія «Swiss Air» розмістила в Мумбаї (Індія) свою філію, у якій 370 службовців стежать за комп'ютерною обробкою запитів, а також за інформацією про кількість квитків і схеми знижок [12, с. 246].

З метою стимулювання розвитку нестандартної зайнятості варто на державному рівні передбачити використання цільових програм, інструментів податкової та інвестиційної політики, зокрема ставки нарахувань на фонд оплати праці та відрахувань із заробітної плати на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, ставки оподаткування доходів фізичних осіб та прибутку підприємств, компенсацію єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Серед інструментів інвестиційної політики важливе значення у створенні умов для розвитку інноваційної складової нестандартної зайнятості мають зменшення вартості кредитів, інвестиційні пільги та бюджетні дотації для підприємств, діяльність яких зосереджена в пріоритетних галузях економіки та спрямована на розширення використання інноваційної зайнятості. Для адаптації до змін у національній економіці доцільно використовувати програми навчання, підвищення кваліфікації, освітні ваучери для перенавчання відповідно до потреб ринку, програми підтримки роботодавців, які створюють центри підготовки та перепідготовки нестандартно зайнятих. Інструмент договірного регулювання має використовуватися на всіх рівнях регулювання нестандартної зайнятості для реалізації принципу партнерства, забезпечуючи збалансованість інтересів держави, роботодавців та нестандартно зайнятих працівників. Вважаємо, що до числа дієвих методів державного регулювання нестандартної зайнятості слід віднести адміністративно-організаційний, основними інструментами якого є моніторинг показників нестандартної зайнятості, прогноз тенденцій її розвитку та інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади для прийняття управлінських рішень у сфері нестандартної зайнятості. Комплекс інструментів адміністративно-організаційного методу є системою організаційних, методичних, науково-технічних та інших заходів, що дозволяють здійснювати безперервне спостереження за динамікою нестандартної зайнятості, проводити прогнозування і аналіз тенденцій її розвитку.

Таким чином, аналізуючи трудові правовідносини у сфері Інтернет-бізнесу, можна дійти висновку про перспективність такого їх різновиду, як дистанційна робота, проте виникає необхідність законодавчого врегулювання даного питання: закріплення механізму працевлаштування такої категорії працівників, їх соціальної захищеності, встановлення гарантій для роботодавця та відповідальності за розголошення комерційної таємниці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс законів про працю УРСР від 10 грудня 1971 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
2. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 р., № 875-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 21. Ст. 252.
3. Положення про умови праці надомників: Постанова Держкомпраці СРСР та Секретаріатом ВЦРПС від 29 вересня 1981 р. № 275/17-99. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0275400-81>.
4. Про надомну працю: конвенція МОП від 20 червня 1996 р., № 177. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_327.
5. Методичні рекомендації щодо визначення робочих місць: протокол Міністерства праці України від 21 червня 1995 р. № 4. URL: <http://www.kadrovik.ua/content/nadomna-prasya-koly-vykorystovuyut-i-yak-oformlyayut>.
6. Про затвердження форми звітності № 3-ПН «Інформація про попит на робочу силу (вакансії) та Порядку її подання»: Наказ Міністерства соціальної політики України від 31 травня 2013 р. № 316. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0988-13>.
7. Про затвердження Інструкції зі статистики кількості працівників: Наказ Державного комітету статистики України від 28 вересня 2005 р. № 286. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1442-05>.
8. Сайт вільної енциклопедії «Вікіпедія». URL: <http://www.wikipedia.ua/телеробота>.
9. Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право: учебник. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. 242 с.
10. Про гідну праці домашніх працівників (фрілансерів): конвенція МОП від 16 червня 2011 р., № 189. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_530.
11. Лєскова Л.Ф. Фріланс та його перспективи на українському ринку праці. Topical Issues of Science and Education. 2017. Вип. 3. URL: <http://archive.ws-conference.com/wp-content/uploads/pw0111.pdf>
12. Середа О.Г. Деякі аспекти впровадження регулювання дистанційної роботи в сучасному законодавстві. Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 5–7 червня 2014 р. / ред. кол.: В.С. Венедіктов, А.М. Куліш, М.М. Бурбика. Суми: СумДУ, 2014. С. 245–248.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 340.15:349.6

Брусакова О. В.,

*кандидат філософських наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ THE LEGAL ADJUSTING OF ECOLOGICAL SAFETY IS IN UKRAINE: SOME ASPECTS

У статті розглядається сутність правового регулювання екологічної безпеки в Україні на нинішньому етапі розвитку. Аналізується сучасне українське законодавство щодо пріоритетних національних інтересів у сфері екологічної безпеки, основні засади екологічної безпеки.

Ключові слова: Україна, екологічна безпека, правове регулювання, довкілля, природоохоронна діяльність.

В статье рассматривается сущность правового регулирования экологической безопасности в Украине на нынешнем этапе развития. Анализируется современное украинское законодательство относительно приоритетных национальных интересов в сфере экологической безопасности, основные принципы экологической безопасности.

Ключевые слова: Украина, экологическая безопасность, правовое регулирование, окружающая среда, природоохранная деятельность.

The article deals with the essence of the legal regulation of environmental safety in Ukraine at the current stage of development. The current Ukrainian legislation is analyzed with respect to priority national interests in the field of environmental security, the main principles of environmental safety.

Key words: Ukraine, ecological safety, legal adjusting, environment, nature protection activity.

Україна на сучасному етапі своєї історії обрала європейський вектор розвитку, про що свідчить підписання угоди про асоціацію з ЄС і взяття зобов'язань щодо комплексного реформування законодавства і приведення його у відповідність з європейським. Одним із найважливіших напрямів у цій сфері є екологічна сфера – гостро актуальна для сьогоденної України. Негативні наслідки аварії на Чорнобильській АЕС, високий ступінь забруднення повітря, води та ґрунту, надмірне зосередження шкідливого промислового виробництва в деяких областях, непродумане природокористування в сукупності створюють реальну загрозу національній безпеці нашої держави в екологічній сфері. Для розв'язання цієї проблеми необхідна наукова розробка принципів та основ екологічної безпеки України, забезпечення механізму її реалізації. Саме це і зумовило розгляд нами основних проблем правового забезпечення екологічної безпеки в республіці.

Різні сторони цієї проблематики в теоретико-правовому аспекті досліджували В.І. Андрейцев [1], Ю.С. Шемшученко [2]; В.В. Костицький [3], О.В. Патлачук [4], Б.Г. Розовський [5]. Проте їх розробки не вичерпують дану тему, і тому своє завдання ми вбачаємо в подальшому висвітленні правових аспектів цієї значної за обсягом теми.

Екологічні проблеми та екологічна безпека знайшли своє закріплення в чинній Конституції України. У ній визначено: права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля; обов'язки людини і

держави в екологічній сфері; повноваження державних органів влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки та охорони довкілля [6]. У сучасному українському законодавстві чітко визначено пріоритетні національні інтереси у сфері екологічної безпеки, до яких віднесено: забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства; збереження довкілля; раціональне використання природних ресурсів (ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України») [7].

Основні засади у сфері екологічної безпеки сконцентровані в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Вже в ст. 1 Закону вказується, що «завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною» [8].

Ст. 50 Закону визначає екологічну безпеку як стан навколишнього середовища, де убезпечується погіршення екологічної ситуації, зменшується небезпека для здоров'я людей, і це забезпечується реалізацією значного комплексу взаємопов'язаних політичних,

економічних, організаційних, правових, екологічних, технічних і інших заходів. [8].

Проте, як справедливо зазначає Ю. Шемшученко, цей Закон вже не відповідає сьгоднішнім реаліям. Він базується на концептуальних засадах 1990-х рр. і не забезпечує системної екологізації всіх сфер громадського життя. Навіть із точки зору термінів Закон не узгоджується з усталеною міжнародною термінологією в цій сфері [2, с. 5].

Важливе місце в екологічному законодавстві 1990-х років посідають «Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (прийняті Верховною радою України 5 березня 1998 р.). У цьому документі сконцентровано основні положення щодо національної екологічної політики Української держави з наголосом на те, що політика у сфері екології повинна передбачати проведення таких заходів, які б забезпечували досягнення гармонійності та оптимальності взаємостосунків у тандемі «суспільство-природа» [9].

У цьому аспекті істотну роль повинна була зіграти Концепція Національної стратегії сталого розвитку республіки. Сталий розвиток визначається як розвиток суспільства, що задовольняє потреби сучасного суспільства, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти їх життєві потреби [10, с. 86]. Згідно зі своїми міжнародними зобов'язаннями Україна, як член ООН, повинна була ще до 2002 р. розробити дану стратегію, але це зобов'язання залишилось невиконаним.

Слід підкреслити, що Кабінет Міністрів України 17 жовтня 2007 р. ухвалив Концепцію стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року. Дана Концепція передбачає поступове переведення економіки в «екологічно безпечне русло», оптимізацію використання та відтворення природних ресурсів, істотне покращення екологічної ситуації, гарантії екологічної безпеки, суттєве зменшення екологічних небезпек для здоров'я людини, введення чіткої та продуманої системи екологічного маркування товарів і продуктів харчування, поліпшення якості питної води та якості повітря відповідно до європейських стандартів, недопущення змін клімату під впливом технічної перебудови виробничого комплексу та запровадження енергоефективних і ресурсощадних технологій [11, с. 77].

Важливим у плані вдосконалення законодавства України та політики держави у сфері екологічної безпеки є екосистемний підхід. Деякі його принципи частково знайшли свою реалізацію в змісті нормативно-правових актів, прийнятих у сфері охорони природи. Використання цього підходу пов'язане з потребами досягнення мінімізації наслідків тенденції до послаблення екологічної стійкості природних об'єктів, в основі якого – зменшення кількості видів флори та фауни, скорочення обсягів популяцій та ареалів їх поширення. Це рельєфно видно на прикладі лісів, що розташовані на території України. Ще на початку I тисячоліття н.е., за підрахунками відомого фахівця у цій сфері С.А. Генсірука, вони

складали близько 40% її сучасної території, а сьогодні – тільки 15,7% [12, с. 178]. Доктрина екосистемного підходу означає інтегроване управління природним фондом, що забезпечує його охорону та раціональну експлуатацію [13, с. 142].

Положення екосистемного підходу знайшли відображення в Законі «Про екологічну мережу України» в ст. 4, в якій закріплено принцип формування екомережі шляхом забезпечення цілісності екосистемних функцій складових елементів екомережі та збалансоване використання природних ресурсів на території екомережі [14].

2001 і 2002 роки були досить показовими для діяльності Верховної Ради України щодо поліпшення екологічної безпеки в республіці. Двічі розглядався законопроект «Про державну систему біобезпеки під час здійснення генетично-інженерної діяльності» та згодом – «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні і практичному використанні генетично-модифікованих організмів». Проте вчені та екологічні організації в один голос відзначали, що цей законопроект мав низку недоліків, оскільки був спрямований не на утворення цілісної системи біологічної безпеки в Україні, а фактично на підтримку підприємницької діяльності деяких впливових компаній, які мали великі прибутки від виробництва та розповсюдження трансгенних рослин. В Україні, на жаль, не створено продуманої та чіткої нормативно-правової бази, яка б регулювала обіг трансгенних рослин. Можна згадати, що 1 серпня 2007 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 985 «Питання обігу харчових продуктів, що містять генетично-модифіковані організми або мікроорганізми», що передбачала маркування продуктів на наявність ГМО при перевищенні рівня 0,9% з 1 листопада 2007 р., але майже одразу після настання цієї дати, 21 листопада 2007 р., постановою № 1330 Кабмін скасував її і доручив низці Державних комітетів та міністерств (в т.ч. Міністерству охорони навколишнього природного середовища) подати пропозиції щодо розробки проектів нормативно-правових актів, які б регулювали процедуру маркування тих сільськогосподарських товарів, що вироблялися із застосуванням ГМО. Але довгий час це не має продовження. [15, с. 113].

Необхідно відмітити, що проблематика екологізації економічного механізму в Україні зумовлюється її помітною роллю в енергоспоживанні, економічно неефективним виробництвом. Такий стан проблеми відповідає загальноосвітній тенденції розвитку інноваційного сучасного прогресу. Зменшення матеріальної енергоемності виробництва стає чинником міжнародної конкурентної боротьби, інструментом економічної геополітики [16, с. 49].

Важливе значення в правовому регулюванні екологічної безпеки має правозастосовча діяльність місцевих органів влади. У цьому плані слід звернути увагу на такий важливий елемент управління екологічною безпекою, як регіоналізація. Вона повинна враховувати специфіку територій (регіонів) з точки зору їх екологічної безпеки. Найважливіше значення

має виділення таких регіонів, для яких характерна концентрація та переважання деяких типів небезпеки в їх межах. Домінантними ознаками регіоналізації є як наявність різних елементів екологічної небезпеки, так і їх поєднання та переплетіння. Серед основних принципів регіоналізації В.М. Шмандій О.В. Шмандій визначають такі: територіальну цілісність регіону, зосередженість характерних джерел небезпеки та переважну локалізацію її проявів у межах регіону, спільність процесів формування небезпеки [17, с. 13].

Як бачимо, процес правотворчості у сфері екологічної безпеки та утворення відповідних організаційно-адміністративних інститутів, хоча і триває вже третє десятиліття, ще далекий від повної реалізації,

і не ліквідував деякі значні правові лакуни нормативно-правової системи України. Найголовніше з того, що потребує покращення, – це державний екологічний контроль та відповідний нагляд у регіонах. Специфічним аспектом даної проблеми є чітке розмежування контрольно-екологічних повноважень центральної і місцевої влади [18, с. 256].

Позитивна трансформація моделі економічного життя держави з урахуванням екологічної безпеки вимагає суттєвого вдосконалення механізму правового забезпечення і організаційно-інституційного поступу. Слід створити такий раціональний і чіткий правовий механізм, який би наперед визначив економічну вигідність енерго- і ресурсозберігаючої діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрейцев В.І. Новітні доктрини екологічного права України: ретроспективний аналіз та погляд у майбутнє. Вища школа. 2010. № 5-6. С. 25–46.
2. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права. Право України. 2011. № 2. С. 4.
3. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні. Київ: ІЗП і ПЕ. 2003. 772 с.
4. Патlachук О.В. Шляхи побудови екологічної доктрини України. Держава та регіони. Серія: ПРАВО. 2016. № 3(53). С. 53.
5. Розовский Б.Г. Экономико-правовой механизм охраны окружающей природной среды: мифы и реальность. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. Спецвипуск. 2008. Ч. 1. С. 14–30.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Закон України «Про основи національної безпеки України». Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
9. Постанова Верховної Ради України «Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 38-39. Ст. 248.
10. Балюк Г. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку. Право України. 2011. № 2. С. 85.
11. Васюков Д.О., Бугаєць А.В., Будник О.А., Шалугін В.С. Екологізація економіки і перехід до сталого розвитку. Екологічна безпека. 2009. №4(8). С. 77–83.
12. Генсірук С.А. Історія лісівництва в Україні. Л.: Світ, 1995. 422 с.
13. Патlachук О.В. Доктрини природоохоронного права: історико-правове дослідження: дис.. канд. юр. наук: спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Івано-Франківськ, 2017. 187 с.
14. Закон України «Про екологічну мережу України». 2004. № 45. Ст. 502.
15. Даценко Л.Є. Правові аспекти біологічної безпеки при поводженні з генетично-модифікованими організмами. Екологічна безпека. 2008. № 3-4. С. 110.
16. Сокур Н.И., Гаврилов П.Е. Эколога-экономические подходы в решении проблем экологической безопасности. Екологічна безпека. 2009. № 1(5). С. 45.
17. Шмандій В.М., Шмандій О.В. Екологічна безпека – одна з основних складових національної безпеки України. Екологічна безпека. 2008. № 1. С. 9–15.
18. Вербицкий Ю. Эколога-экономическая составляющая процессов глобализации // Сб. науч. тр. Вып. 35 / Ответ. ред. В.Е. Новицкий. К.: Ин-т мировой экон. и междунар. отношений НАН Украины, 2002. С. 249–256.

Гордєєв В. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

APPLICATION PROBLEMS OF LEGISLATION AT CONSIDERATION OF THE LANDED DISPUTES

Стаття присвячена аналізу застосування господарськими судами земельного законодавства. Узагальнення судової практики розгляду земельних спорів показує неоднозначність їх вирішення, а тому пропонуються пропозиції щодо правильного їх розгляду, а також удосконалення окремих норм земельного законодавства.

Ключові слова: земельний спір, оренда, договір, грошова оцінка, збитки.

Стаття посвящена аналізу применения хозяйственными судами земельного законодательства. Обобщение судебной практики рассмотрения земельных споров показывает неоднозначность их решения, а поэтому предлагаются предложения относительно правильного их рассмотрения, а также усовершенствования отдельных норм земельного законодательства.

Ключевые слова: земельный спор, аренда, договор, денежная оценка, убытки.

The article is dedicated to the analysis of application of land legislation by economic courts. Generalization of judicial practice of consideration of the landed disputes shows the ambiguousness of their decision, and that is why are offered suggestions about their correct consideration, and also improvement of some regulations of land legislation.

Key words: land dispute, lease, agreement, money estimation, losses.

Аналіз узагальнення практики розгляду Харківським апеляційним господарським судом земельних спорів станом на 01 грудня 2017 року підтверджує складність даної категорії спорів. Судом другої інстанції за 11 місяців 2017 року розглянуто близько 300 справ, що виникають із земельних правовідносин. У більшості випадках апеляційні скарги були відхилені, і в силі залишені рішення суду першої інстанції.

Структура вирішених земельних спорів свідчить про тенденцію до збереження переважної частки розглянутих справ щодо питань, пов'язаних із орендою землі, відшкодуванням збитків, визнання недійсними рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зменшення частки розглянутих справ щодо вилучення земельних ділянок.

Аналіз розглянутих справ за 11 місяців 2017 року в Харківському апеляційному господарському суду дозволяє в першу чергу стверджувати про збільшення кількості земельних спорів, що виникають під час оренди земель державної та комунальної форм власності. При цьому земельні спори між відповідними суб'єктами виникають на різних стадіях: виникнення, зміни, припинення та поновлення орендних відносин. Також актуальною залишається проблема визнання недійсними договорів оренди землі.

Проблематиці дослідження застосування судами земельного законодавства приділяється увага з боку судових органів, що підтверджується відповідними узагальненнями [1; 2]. Крім того, Верховний Суд України постійно приймає правові позиції щодо застосування окремих норм земельного законодавства під час розгляду земельних спорів [3–5].

Між тим проблема застосування окремих норм земельного законодавства господарськими судами залишається актуальною.

Метою статті є аналіз застосування Харківським апеляційним господарським судом окремих норм земельного законодавства, виявлення складних і неоднозначних питань у судовій практиці вирішення земельних спорів, розробка пропозицій щодо забезпечення однакового застосування судами норм права, а також удосконалення окремих норм земельного законодавства.

Земельні спори – це особливий вид правових відносин, в основі яких лежать розбіжності суб'єктів, що проявляється в процесі виникнення, реалізації, зміни чи припинення земельних прав [6, с. 32]. Предметом земельного спору, як правило, є заявлена вимога суб'єкта цих правовідносин до компетентного органу щодо забезпечення реалізації належних йому суб'єктивних прав.

Узагальнення судової практики застосування земельного законодавства підтверджує актуальність земельних спорів щодо визнання недійсними договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної форми власності. З позовами про визнання недійсними договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення в переважній більшості випадків зверталися прокурори як із самостійними позовами, так і в інтересах відповідних державних органів.

В обґрунтування заявлених позовів прокурори зазначали про укладення спірних договорів оренди землі з порушенням положень Законів України «Про оренду землі», «Про оцінку земель» (ст. 13), Податкового кодексу України, зокрема,

що вчинення договорів без проведення орендарем нормативної грошової оцінки земельної ділянки перед укладенням договору.

Суди першої та апеляційної інстанції в задоволенні позовів відмовляли з огляду на те, що нормативна грошова оцінка земельної ділянки, яка передається в оренду, не входить до вичерпного переліку істотних умов договору оренди землі, а тому невідзначеність нормативної грошової оцінки (надалі НГО) земельних ділянок у спірному договорі, а також, відповідно, її незатвердження не породжує юридичних наслідків та не тягне за собою недійсність правочину. Такий підхід у вирішенні спору є необґрунтованим, оскільки НГО земельної ділянки є підставою для визначення розміру орендної плати за землі державної або комунальної форм власності.

Проте, на нашу думку, є інші підстави для відмови в задоволенні позову. Так, під час розгляду справи № 922/1369/17 апеляційна скарга прокурора Харківської області була задоволена, Рішення господарського суду Харківської області від 22 червня 2017 року по справі скасовано та прийняте нове рішення, яким позовні вимоги задоволені в повному обсязі. Суд визнав недійсним укладений між Барвінківською районною державною адміністрацією Харківської області та ФГ «Світлана» договір оренди землі від 17 травня 2012 року.

Обґрунтовуючи як позов, так і апеляційну скаргу, прокурор наголошував на тому, що в даному випадку має місце факт непроведення НГО земельної ділянки на момент укладення спірного договору. Суд другої інстанції під час винесення рішення вказав, що відповідно до пункту 288.5, 288.5.1 ПК України розмір орендної плати встановлюється в договорі оренди, але річна сума платежу не може бути меншою 3% нормативної грошової оцінки земельної ділянки. Отже, розмір орендної плати встановлюється за згодою сторін, проте законом встановлено нижню границю, в межах яких сторони мають право визначити розмір орендної плати. Таким чином, матеріали справи не містять доказів проведення у встановленому законом порядку НГО спірної ділянки, оскільки наявний у матеріалах справи витяг із документації із землеустрою про вартість сільськогосподарських угідь від 17.05.2012 року, виданий Держкомзему у Харківській області, не може слугувати належним доказом у розумінні статті 34 ГПК України. Також слід зазначити, що в даному випадку орендна плата розрахована на основі необґрунтованої вартості землі, яка вказана в договорі, що порушує інтереси держави (орендодавця) на отримання законної плати за оренду.

Суд апеляційної інстанції також вважає за необхідне зазначити, що Верховним Судом України неодноразово зазначався обов'язок щодо визначення орендної плати відповідно до нормативної грошової оцінки. Зокрема, така правова позиція зазначена в постановах від 08.04.2015 року в справі № 3-41гс15, від 20.05.2015 року – в справі № 3-70гс15, від 01.07.2015 року – в справі № 916/1736/14, від 11.05.2016 року – в справі № 6-824цс16.

У зв'язку із цим, по-перше, вказуємо, що Податковий кодекс України, як спеціальний нормативно-правовий акт, вказує, що базою оподаткування є: 1) НГО земельних ділянок з урахуванням коефіцієнту індексації; 2) площа земельних ділянок, нормативно грошову оцінку яких не проведена. Таким чином, ПК України, як спеціальний нормативно-правовий акт, допускає можливість визнання розміру орендної плати під час укладання договорів оренди земельних ділянок і у випадках непроведення НГО земельної ділянки.

Земельне законодавство під час укладання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення закріплює певні особливості. Так, згідно з п. 10 Типового договору оренди земельної ділянки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2004 року, обчислення розміру орендної плати за землю здійснюється з урахуванням її цільового призначення та коефіцієнтів індексації, визначених законодавством, за затвердженими Кабінетом Міністрів України формами, що заповнюються під час укладання або зміни умов договору оренди чи продовження його дії. Таким чином, розрахунок розміру орендної плати під час укладання договору оренди повинен робитися по формах, які були затверджені урядом України. Форми розрахунку розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 року № 1724 «Деякі питання оренди земель». Додатком № 1 до вказаної постанови затверджено форму розрахунку розміру орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності сільськогосподарського призначення, грошова оцінка яких не проведена. При цьому для визначення розміру орендної плати застосовується вартість сільськогосподарських угідь по відповідній області. На теперішній час вказана Постанова Кабінету Міністрів України є діючою.

В Україні нормативно-грошова оцінка сільськогосподарських угідь була проведена в повному обсягу станом на 01.07.1995 р. відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затвердженою постановою Кабінету міністрів України від 23 березня 1995 року № 213. Результати зазначеної нормативної оцінки земель є базою для справлення земельного податку, фіксованого сільськогосподарського податку, а також орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності. Для визначення розміру орендної плати застосовується вартість 1 гектара сільськогосподарських угідь по відповідній області. Тому, на нашу думку, для визначення розміру орендної плати відносно земель сільськогосподарського призначення під час укладання договору оренди до 01.01.2017 року може застосовуватися НГО сільськогосподарських угідь або НГО земельної ділянки, яка надається в користування на умовах оренди.

По-друге, відповідно до редакції ст.111-28 ГПК України, чинної на 1 грудня 2017 року «Висновок

суду щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції під час застосування таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів». На нашу думку, суд другої інстанції безпідставно застосовує вказані правові позиції Верховного Суду України щодо відносин, які виникають під час оренди земель сільськогосподарського призначення на підставі наступного: в справах № 3-70гс15 та № 3-41гс15 земельна ділянка надавалась в користування на умовах оренди із земель сільськогосподарського призначення для розміщення та експлуатації сонячної електростанції (землі промисловості, транспорту, енергетики, оборони та іншого призначення). Таким чином, змінювалось цільове призначення земельної ділянки, а тому, відповідно, не можливо для визначення розміру орендної плати іншої категорії земель застосувати НГО сільськогосподарських угідь у відповідній області; в справі 3-297гс15 (ВГС України справа № 916/1736/14) предметом договору оренди була земельна ділянка несільськогосподарського призначення за межами населеного пункту, яка надавалась для будівництва та експлуатації автозаправної станції. При цьому, як було з'ясовано судами, НГО земель несільськогосподарського призначення за межами населеного пункту не проводилось, не була проведена і НГО земельної ділянки [7].

Постанова Верховного Суду України від 11 травня 2016 року в справі № 6-824цс16 також не може бути застосована, оскільки предметом спору був договір оренди земельної ділянки від 20 жовтня 2010 року, а Податковий кодекс України набрав юридичної сили з 01 січня 2011 року [8]. Взагалі, незрозуміло, на якій підставі Верховний Суд України під час визнання договору оренди землі 2010 року застосовує ПК України. Закон зворотній сили не має, а в 2010 році визнання розміру орендної плати регулювалось Законом України «Про плату за землю».

Розглядаючи апеляційну скаргу прокурора з аналогічної справи № 922/3753/16 про визнання договору оренди земельної ділянки від 27 червня 2007 року недійсним, суд другої інстанції правильно застосовував чинне земельне законодавство на час укладання договору, вказав, що відносно земель сільськогосподарського призначення для визначення розміру орендної плати підлягає застосуванню Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 року «Про деякі питання оренди земель», а також закон України «Про плату за землю». Постановою Вищого господарського суду України від 27 червня 2017 року рішення суду першої та другої інстанції по справі № 922/3753/16 залишено без змін, а касаційна скарга прокурору – без задоволення.

Розглядаючи справи № 922/688/17 та № 922/4046/16, суд апеляційної інстанції відмовив прокурору в задоволенні позову про визнання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення недійсним, оскільки

відповідач подав заяву про застосування строку позовної давності. Суд з'ясував, що збоку прокурора без поважних підстав пропущений загальний строк (три роки) звернення до суду. Такий підхід у вирішення аналогічних справ є також вірним, оскільки в діях орендаря відсутня вина. Аналіз укладених договорів оренди земельних ділянок після 01 січня 2013 року підтверджує, що органи Держгеокадастру обов'язково вимагають проведення НГО земельної ділянки сільськогосподарського призначення.

Таким чином, у теперішній час немає правових підстав для визнання недійсними договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної або комунальної власності у зв'язку з непроведенням НГО земельної ділянки. З метою зняття проблеми, щодо розрахунку розміру орендної плати під час укладання договорів оренди згідно з НГО сільськогосподарських угідь у відповідній області потрібно змінити норми чинного земельного та податкового законодавства та привести їх у відповідність до ст. 13 Закону України «Про оцінку земель». У свою чергу, в діючі договори оренди земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності необхідно вносити зміни. Така можливість передбачена чинним законодавством. Наприклад, відповідно до ст. 18 Закону України «Про оцінку земель» НГО земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих за межами населених пунктів, проводиться не рідше, ніж один раз на 5-7 років. Тому суб'єктам державної або комунальної власті, які є орендодавцями таких земельних ділянок, відповідно до ст. 15 вказаного закону, потрібно приймати рішення про проведення НГО земельних ділянок, що надані в користування, для визначення обґрунтованого розміру орендної плати.

Актуальними залишаються позови суб'єктів господарювання до державних органів про визнання договорів оренди землі поновленими. Десятки розглянутих справ підтверджують складність даної категорії спорів та неоднозначність судової практики. Так, по справах № 920/220/17, № 920/123/17, № 917/801/17, № 917/324/17, № 922/2269/16 у задоволенні позовних вимог відмовлено. По справах № 922/1326/17 та № 922/1958/17 позови задоволені і договори оренди поновлені відповідно до ст. 33 Закону України «Про оренду землі».

Відмовляючи в задоволенні позовів, суди виходили з того, що встановлені фактичні обставини не підпадають під дію частини шостої ст. 33 Закону України «Про оренду землі», якою врегульовані питання поновлення договору оренди землі. Тому відсутнє переважне право позивачів на поновлення договору оренди землі на новий строк, оскільки останніми не було дотримано процедури поновлення договору оренди встановленої ст. 33 Закону України «Про оренду землі», а продовження користування орендованою земельною ділянкою позивачами не є підставою для зобов'язання відповідачів до поновлення договору оренди землі, оскільки в даному випадку право позивачів на переважне

поновлення договору оренди землі не може вважатися порушеним.

Задовольняючи позовні вимоги про визнання поновленим договору оренди землі, суди виходили з того, що відповідачі, зволікаючи з поновленням спірних договорів оренди, порушували права позивачів. Тобто дії орендарів, а саме продовження користування спірною земельною ділянкою та внесення орендної плати після закінчення строку дії договору, свідчать про намір користувачів скористатися своїм переважним правом та поновити договір оренди землі, строк дії якого закінчився, що підтверджує наявність підстав визнання договору оренди землі поновленим.

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог, суди під час розгляду окремих справ правильно дійшли висновку про відсутність підстав для визнання за орендарями переважного права на поновлення спірних договорів, оскільки позивачами було порушено процедуру повідомлення про намір реалізувати переважне право (не додано проект додаткової угоди про поновлення договорів), позивачі не продовжували користування земельними ділянками після закінчення строку дії договорів оренди. Крім того, орендодавці протягом місяця після закінчення строку дії договорів оренди надсилали позивачам заперечення проти поновлення договору.

На практиці також виникла проблема визначення орендодавця земельної ділянки державної форми власності під час поновлення раніше укладених договорів оренди. Так, до 01 січня 2013 року повноваження щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної форми власності здійснювали районні державні адміністрації, а після вказаної дати повноваження передані відповідно до ст. 122 ЗК України органам Держгеокадастру.

Під час розгляду справи № 922/1958/17 суд поновив договір оренди шляхом укладання додаткової угоди з районною державною адміністрацією, а під час розгляду справи № 922/1326/17 – з Головним управлінням Держгеокадастру в Харківській області. Тому незрозуміло, з яким суб'єктом потрібно укладати додаткову угоду про поновлення договору оренди земельної ділянки, якій був укладений до 01 січня 2013 року. Вказане питання підлягає додатковому обговоренню.

У 2017 році в Харківському апеляційному господарському суді розглядалися справи про внесенні змін у договори оренди земельних ділянок шляхом визнання укладеним додаткових угод. Підставою звернення до суду є зміна НГО земель у межах населеного пункту, яка була проведена Харківською міською радою в 2013 році. Правова позиція Верховного суду України з даної категорії спорів вже склалася (розмір орендної плати підлягає зміні) [3]. Тому суди правильно частково задовольняють позовні вимоги, що і підтверджується рішенням суду у справі № 922/518/14.

Під час розгляду справи № 922/4581/14 суд апеляційної інстанції скасував рішення першої інстанції

та в задоволенні позову про внесення змін до договору оренди відмовив. У рішенні суду вказується, що за таких обставин, спираючись на висновки судового експерта, колегія суддів дійшла висновку, що позивачем невірно визначено розмір орендної плати, яку відповідач має сплачувати на підставі договору оренди земельної ділянки від 21 серпня 2002 року, де міститься вказівка на Витяг № 70 від 04.11.2013 року (п. 1.4 додаткової угоди).

Власники землі та землекористувачі мають право на захист своїх прав шляхом стягнення збитків з особи, яка вчинила неправомірні дії щодо відповідних земельних ділянок, у випадках, встановлених главою 24 Земельного кодексу України, та за процедурою, передбаченою Порядком визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 року № 284. Такої правової позиції дотримується і Верховний Суд України у постанові від 01 липня 2015 року у справі № 3-383гс15 [5].

З вимогами про стягнення збитків, які завдані використанням земельних ділянок без правовстановлюючих документів під час переходу права власності на об'єкти нерухомого майна (ст. 120 ЗК України), зверталися прокурори, а також Харківська міська рада. Відповідно до ст.152 ЗК України відшкодування збитків є способом захисту прав власників земельних ділянок. Під час розгляду справ № 922/2974/17, № 922/5466/14 та № 922/1339/17 позовні вимоги задоволені та стягнути збитки в розмірі орендної плати, яку могла отримати Харківська міська рада.

Наприклад, під час розгляду спору в справі судом встановлено, що відповідач придбав нежитлові приміщення за договором купівлі-продажу, позивачем розірвано договір оренди з попереднім орендарем, тобто у відповідача з моменту розірвання договору оренди виник обов'язок щодо оформлення земельної ділянки, однак відповідач звернувся до міської ради із заявою про надання дозволу на викуп земельної ділянки значно пізніше, ніж надано дозвіл на викуп земельної ділянки. За таких обставин судом встановлено, що відповідач неправомірно користувався земельною ділянкою без правовстановлюючих документів протягом певного періоду, тобто вбачається наявність вини відповідача, у зв'язку із чим позивачеві завдано збитки у вигляді неправомірного користування земельною ділянкою без правовстановлюючих документів.

У цих випадках має місце спір щодо заподіяння збитків, що не пов'язано з виконанням зобов'язання, яке випливає з договору, і такі правовідносини врегульовані, зокрема ст. 22 та ст. 1166 ЦК України. Проте судам потрібно звертати увагу на особливості земельно-правових збитків. В юридичній літературі вірно акцентується увага на те, що вони можуть бути способом цивільно-правової відповідальності особи за вчинене земельне правопорушення, так і заходом, застосування за правомірні дії. В останньому випадку відшкодування заподіяних збитків потрібно

розглядати як гарантії захисту земельних прав відповідних суб'єктів [9, с. 244].

Є випадки, коли сільськогосподарські виробники та фермерські господарства зверталися до суду з вимогами про стягнення шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки. У випадку недоведення позивачем повного складу цивільного правопорушення (ненадання доказів звернення до повноважного органу, який здійснює державний нагляд та контроль із питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, відсутність звернення із заявою про проведення перевірки щодо порушення його прав як землекористувача, матеріалів обстежень спірної земельної ділянки територіальними органами Держсільгоспінспекції та розрахунку розміру шкоди, які є в сукупності доказами понесення шкоди в заявленому позивачем розмірі), суди відмовляли в застосуванні такої міри відповідальності як відшкодування збитків.

Між тим суду другої інстанції потрібно було звернути увагу на Постанову Верховного Суду України від 14 червня 2017 року по справі 923/2075/15, яка по-іншому регулює питання щодо визначення розміру збитків у випадку самовільного заняття земель-

ної ділянки та пошкодження посівів [4]. Так, Верховний Суд України вірно вказав, «що відповідно до положень частини третьої ст. 157 ЗК України порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам встановлюється Кабінетом Міністрів України. Проте норми матеріального права, які регулюють спірні правовідносини, не встановлюють обов'язку позивача підтвердити свої вимоги **виключно** розрахунками, зробленими відповідно до Методики».

Тому у випадку самовільного зайняття земельних ділянок збитки у вигляді неодержаного доходу (втрачену вигоду) можливо обґрунтувати іншими розрахунками. Правовий висновок Верховного Суду України є обов'язковим для суду під час розгляду аналогічної справи. Крім того, в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 року № 7 підкреслюється, що у випадку пошкодження посівів, самовільного заняття ріллі або сінокосіння на користь землекористувача (власника) стягується вартість неодержаних сільськогосподарської продукції чи сіна, обчислена за ринковими цінами, з урахуванням середньої врожайності певної культури в господарстві, а також витрат за відновлення якості земель відповідно до їхнього призначення [10].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Узагальнення практики розгляду судами спорів, що виникають із земельних правовідносин за 2013 рік-I півріччя 2014 року. URL: http://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag30.
2. Узагальнення судової практики застосування Господарським судом Чернігівської області у 2016 році земельного законодавства при розгляді спорів пов'язаних з земельними відносинами. URL: http://cn.arbitr.gov.ua/sud5028/organization_of_work/uzagalnennya/333780.
3. Постанова Верховного суду України від 18 травня 2016 року по справі № 6-325ц16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57986907>.
4. Постанова Верховного суду України від 14 червня 2017 року по справі № 923/2075/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67621495>.
5. Постанова Верховного Суду України від 01 липня 2015 року по справі № 3-383rc15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/46570823>.
6. Лейба Л.В. Земельні спори та порядок їх вирішення: Монографія / За ред. проф. М.В. Шульги. Х.: Право, 2007. 160 с.
7. Рішення Господарського суду Одеської області від 13 жовтня 2014 року по справі № 916/1736/14. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41010156>.
8. Постанова Верховного Суду України від 11 травня 2016 року по справі № 6-824ц16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57677841>.
9. Земельне право / М.В. Шульга, Н.О. Багай, В.І. Гордєєв та ін.; за ред. М.В. Шульга. Х.: Право, 2013. 520 с.
10. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 7. Вісник Верховного Суду України. 2004. № 6. С. 22.

Орленко М. І.,

аспірант кафедри екологічного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ВИРОБНИЦТВА ЯК ПРАВОВИЙ ПРИНЦИП ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

THE ECOLOGIZATION OF PRODUCTION AS THE NATIONAL PRINCIPLE OF PERMITTING SYSTEM IN MINERAL RESOURCES USE AND PROTECTION IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS

Статтю присвячено аналізу екологізації виробництва як національному правовому принципу дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Визначено співвідношення суті та значення екологізації законодавства, діяльності та виробництва в контексті забезпечення сталого розвитку. Запропоновано авторське бачення змісту такого принципу та його проявів у межах дозвільної системи у сфері використання та охорони надр.

Ключові слова: надра, дозвільна система, правовий принцип, екологізація, сталий розвиток.

Статья посвящена анализу экологизации производства как национальному правовому принципу разрешительной системы в сфере использования и охраны недр в Украине. Раскрыта суть и значение экологизации законодательства, деятельности и производства в контексте обеспечения устойчивого развития. Предложено авторское видение содержания такого принципа и его проявлений в пределах исследуемой разрешительной системы.

Ключевые слова: недра, разрешительная система, правовой принцип, экологизация, устойчивое развитие.

The paper highlights the analysis of the ecologization of production as the national legal principle of the permitting system in the sphere of use and protection of mineral resources in Ukraine. The essence and importance of the ecologization of activity, ecologization of legislation and production ecologization in the context of sustainable development implementation are disclosed. The author suggests her own vision of such principle content and its reflections within the limits of the researched permitting system.

Key words: mineral resources, permitting system, legal principle, ecologization, sustainable development.

Постановка проблеми. Екологічні проблеми сьогодення, в т. ч. пов'язані з подіями на сході України, обумовлюють виникнення численних осередків екологічних катастроф по всій території України. Поряд із вказаним, актуальними постають питання мінімізації заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу надрокористувачами. Так, за даними Державного науково-виробничого підприємства «Геоінформ України», всього в Україні розвідано 20 000 родовищ, видобувається 117 видів корисних копалин із 200 відомих людству, близько 8 700 родовищ мають промислове значення та підлягають подальшому використанню [1], що несе потенційну небезпеку для довкілля. З цього випливає, що процес видобування корисних копалин, які мають важливе економічне і екологічне значення, потребує здійснення на засадах екологізації. Екологізація виробництва є частиною впровадження системи інтегрованого екологічного управління всіма природними ресурсами, в т. ч. і надрами. Оскільки надра – вичерпний природний ресурс, здатність якого до відновлення є дуже низькою, процеси використання надр повинні бути збалансовані з метою забезпечення компромісу між потребами минулих, теперішніх і майбутніх поколінь людей.

Актуальність дослідження питань екологізації виробництва як правового принципу дозвільної системи в означеній сфері обумовлена кількома факторами. По-перше, для створення цілісної та єдиної системи управління надрокористуванням необхідно

виокремити сутнісні орієнтири, ціннісні установки, головні вказівники надання надр у користування з метою зрівноваження всіх складових частин сталого розвитку. По-друге, мінімізація негативного екологічного впливу під час використання надр можлива лише за умови спрощення та удосконалення дозвільної системи, запровадження механізму екологізації правових норм щодо використання та охорони надр в Україні на рівні видачі дозволів. По-третє, використання надр має приносити економічну вигоду в тій частині, в якій воно відповідає сталому розвитку людства, створює умови для використання цих природних ресурсів майбутніми поколіннями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. До питання принципів у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні та світі зверталися такі відомі вчені-правники, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, А.С. Євстігнєєв, Н.В. Ільків, Р.С. Кірін, Н.Р. Кобецька, В.М. Комарницький, М.В. Краснова, О.П. Шем'яков, О.С. Тимошенко, А.К. Соколова, О.А. Шомпол, Ш. Цорн, Дж. Шелтон та ін. Однак, чіткого визначення екологізації виробництва в межах правових принципів дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні ще немає, тому дане питання потребує більш ґрунтовного дослідження.

Метою статті є визначення складових частин та механізму впровадження екологізації виробництва як правового принципу дозвільної системи у сфері використання та охорони надр з метою науково-

практичного обґрунтування необхідності збалансування трьох складових частин сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Питання принципів будь-якої сфери є ключовим у формуванні основних керівних засад, ідей, які визначають зміст і спрямованість реалізації відповідних правовідносин [2, с. 38]. Розглядаючи те чи інше поняття в якості правового принципу, необхідно визначити умови, за яких відбувається вплив цього поняття на відносини, що виникають між відповідними суб'єктами.

Розуміння поняття «екологізація» у науковій літературі є доволі неоднозначним, що пов'язано із тлумаченням екологізації як методу екологічного права, методу екологічного законодавства, цілі державної екологічної політики, процесу впровадження екологічно сприятливих методів екологічного менеджменту.

Р.С. Кірін справедливо зазначає, що переосмислення людством ролі екології в цілому і літосфери зокрема для його подальшої життєдіяльності зумовило об'єктивну необхідність суб'єктивного переорієнтування системи законодавства в бік її екологізації [3, с. 326]. Проте в літературі екологізацію можуть визначати і як метод екологічного права [4, с. 12], і як метод екологічного законодавства [5, с. 122]. З метою осмислення ролі екологізації виробництва, яку їй відводить законодавець у національній системі права, важливо визначити наукове підґрунтя розуміння понять «екологізація діяльності», «екологізація виробництва» та «екологізація законодавства».

В.І. Андрейцев вважає процес екологізації окремих галузей законодавства тісно пов'язаним із впровадженням у матеріально-правові й процесуально-правові норми та приписи різних вимог, правил і нормативів екологічної безпеки [6, с. 60]. На наш погляд, екологізація законодавства є активним процесом впровадження екологічних вимог у окремі приписи, норми законодавства різних галузей, і не обмежується лише екологічним правом. Так, екологізуватися має господарське законодавство в частині впровадження окремих екологічних вимог до здійснення виробничої діяльності. У межах адміністративного права екологізація впливає на процедури прийняття екологічно виважених рішень державних органів тощо.

Однак, якщо впровадження певних екологічно сприятливих вимог у нормативні приписи – це екологізація законодавства, то екологізація виробництва як діяльності – це процес впровадження еколого-правових вимог у господарську діяльність, що є наслідком екологізації законодавства. Зауважимо, що виробництво є одним із різновидів діяльності як активного процесу і має фундаментальне значення для нашого дослідження, адже здійснення використання надр є також виробничою діяльністю. Так, В.І. Петров зазначав, що завдання екологізації – це «прив'язати» вимоги природоохоронних норм, звернені до всіх природокористувачів, до конкретних умов господарської діяльності підприємств та інших виробничо-господарських об'єктів. Натомість,

значення екологізації, на думку цього вченого-правника, полягає в практичній реалізації моделі взаємодії екологічних і економічних інтересів, закладеної в нормах природоохоронного законодавства, в умовах господарської діяльності [7, с. 70–71].

Однак, незважаючи на це, екологізація не обмежується сферою тільки матеріального виробництва, поширюючись також на правосвідомість, управління, культуру, будь-які елементи правової системи, правотворчу та правозастосовчу діяльність, будь-яку діяльність, що пов'язана із безпосереднім чи опосередкованим впливом на природу, окремі об'єкти навколишнього природного середовища тощо. Тобто, доцільніше не обмежувати екологізацію як таку саме матеріальним виробництвом, і визначати екологізацію як матеріального, так і нематеріального виробництва. Тому в межах нашого дослідження ми розглядаємо екологізацію виробництва в цілому, а не матеріального виробництва зокрема.

Так, наповнення екологічним змістом відносин природокористування, які традиційно вважалися економічними (господарськими), відбувалося шляхом екологізації природоресурсних галузей законодавства – земельного, водного, лісового, – і полягало в подальшому вдосконаленні існуючих норм щодо охорони природного об'єкта, що використовується, та в розвитку норм щодо охорони суміжних об'єктів, на які здійснюється вплив у процесі використання конкретного природного ресурсу [8, с. 128]. У межах законодавства про дозвільну систему у сфері використання та охорони надр екологізація виражається у багатьох правових приписах. Так, екологізація торкнулася всього природоресурсного законодавства. Н.Р. Кобецька зазначає, що основоположними для формування і вдосконалення правового режиму використання природних ресурсів є принципи екологізації та сталого розвитку [9, с. 90].

Однак, для того, щоб визначити принцип екологізації саме як правовий принцип дозвільної системи, необхідно визначити її нормативно-правову основу. Так, у п «г» ч. 1 ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] визначено такий принцип охорони навколишнього середовища: «екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій».

Екологізація виробництва (матеріального та нематеріального) як національний принцип охорони навколишнього природного середовища закріплена в положеннях інших нормативно-правових актів, що наводить на думку про системність застосування цього поняття законодавцем. Так, у Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 р.» [11] екологізації як принципу приділено багато уваги. У цьому Законі у розділі I «Загальні положення» визначено, що «екологізація господарської діяльності є шляхом до сучасної секторальної екологічної політики,

що реалізується у країнах Західної та Центральної Європи», а одним із завдань цілі 4 «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» визначено: «впровадження систем екологічного управління та підготовка державних цільових програм з екологізації окремих галузей національної економіки, що передбачають технічне переоснащення, запровадження енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів».

Яскравим вираженням дії принципу екологізації виробництва є такі положення дозвільного та надрового природоресурсного законодавства:

1) момент припинення надрокористування пов'язується із використанням надр не за тією метою, на яку був виданий спеціальний дозвіл (ст. 26 Кодексу України про надра (далі – КУпН) [12]);

2) серед вимог до геологічного вивчення надр визначено такі вимоги, як: а) ведення робіт методами і способами, які б виключали не виправдані втрати корисних копалин, зниження їх якості, надмірне руйнування ґрунтового покриву та забруднення навколишнього природного середовища (п. 5 ч. 1 ст. 38 КУпН); б) збереження геологічної і виконавчо-технічної документації, зразків гірських порід і руд, дублікатів проб корисних копалин, які можуть бути використані для подальшого вивчення надр, розвідці та розробці родовищ корисних копалин, а також у разі користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (п. 8 ч. 1 ст. 38 КУпН);

3) дозвіл без проведення аукціону не може бути надано особі, яка не виконує програми робіт на ділянках надр, на користування якими їй вже надано дозвіл, або щодо якої виявлені порушення правил користування надрами на таких ділянках, що зафіксовані в актах перевірок, приписах або розпорядженнях відповідних органів у сфері надрокористування до моменту їх усунення (п. 8 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» [13] (далі – Порядок № 615));

4) дія дозволу припиняється за наявності обставин: порушення надрокористувачем умов користування надрами, передбачених дозволом або угодою про умови користування ділянкою надр; виникнення внаслідок проведення робіт, пов'язаних із користуванням ділянкою надр, безпосередньої загрози життю чи здоров'ю працівників або населення; невиконання в установлені строк приписів уповноважених органів щодо усунення порушень законодавства у сфері надрокористування або охорони навколишнього природного середовища (п. 1, п. 2, п. 4 Порядку № 615) тощо.

Перелік проявів принципу екологізації виробництва в межах дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні не є вичерпним. Принцип екологізації виробництва, на наш погляд, передбачає і впровадження заходів позитивної юридичної відповідальності надрокорис-

тувачів та органів державної влади за здійснення дій, що можуть призвести до погіршення надр як природних ресурсів, до заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу та створення несприятливої екологічної ситуації.

У межах дозвільної системи екологізація виробництва набирає значення принципу у зв'язку з тим, що, по-перше, вона спрямована на впровадження в надрове законодавство превентивних приписів із метою охорони навколишнього природного середовища під час використання надр, відновлення земель, біогеоценозу; по-друге, екологізація передбачає отримання економічної вигоди одночасно із впровадженням екологічно безпечних приписів, методів, норм у сфері використання та охорони надр; по-третє, екологізація виробництва передбачає створення ефективної системи екологічного менеджменту, необхідного для забезпечення стабільного використання надр; по-четверте, екологізація виробництва є засобом забезпечення сталого розвитку, щоб як теперішні, так і майбутні покоління людей могли з тією ж користю, ефективністю, безпечністю, із заподіянням мінімальної шкоди довкіллю використовувати надра.

Однак, об'єктивно аналізуючи приписи національного надрового та дозвільного законодавства, ми вимушені констатувати, що екологізація виробництва як правовий принцип дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні потребує розробки механізму свого впровадження в українському законодавстві. Так, ідеями екологізації мають бути просякнуті як регулятивні, так і охоронні норми надрового та дозвільного законодавства.

Як видно із наведених нами прикладів, на практиці суб'єкти господарювання мають справу з екологізацією лише тоді, коли притягуються до негативної юридичної відповідальності за порушення порядку використання надр чи правил дозвільної системи у цій сфері. На наш погляд, основною метою екологізації має бути встановлення позитивної юридичної відповідальності в частині забезпечення дотримання потенційними та реальними надрокористувачами правил та умов використання і охорони надр в Україні.

Екологізація виробництва як національний правовий принцип повинна відігравати ключове значення під час надання надр у користування саме на етапі отримання відповідного документу дозвільного характеру потенційними надрокористувачами. Так, у п. «д» ст. 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено такий економічний захід забезпечення охорони навколишнього природного середовища, як надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам, податковим, кредитним та інших пільг у разі впровадження ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. Але для сфери використання надр Податковий кодекс України (далі – ПК України) таких пільг не закріплює. Хоча п. 253.5 ст. 253 ПК України перед-

бачає, що ставки рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, встановлюються залежно від корисних властивостей надр і ступеня екологічної безпеки під час їх використання. Однак у таблиці з розмірами ставок рентної плати не відображено екологічно-безпечних методів використання надр, на які б поширювалися зменшені ставки рентної плати.

Загалом, для гірничовидобувних підприємств, які використовують маловідходні, енерго- і ресурсозберігаючі технології та нетрадиційні види енергії, не встановлено будь-яких податкових пільг. На наш погляд, таких суб'єктів не варто повністю звільняти від оподаткування, але для них, із метою екологізації їх виробництва, варто встановити зменшені ставки рентної плати, що сплачується ними за користування надрами. Доцільно було б доповнити розділ IX ПК України «Рентна плата» положеннями таблиці у п. 253.5 ст. 253 ПК України із зазначенням видів екологічно-безпечної діяльності з видобування надр, для яких діють зменшені ставки рентної плати. Так, в гірничовидобувній галузі промисловості Європейська комісія сформувала т. зв. Бреф (Довідник, Методичні рекомендації) із застосування найкращих доступних технологій під час видобування кольорових металів [14], де викладені основні методи та процеси, які є найбільш доступними під час здійснення відповідної діяльності надрокористувачами та управління такою діяльністю з метою мінімізації негативних наслідків. Застосування саме таких

технологій можна було б покласти в основу видів екологічно-безпечної діяльності з видобування надр, на які поширюється зменшена ставка рентної плати за користування надрами, що пов'язане чи не пов'язане з видобуванням корисних копалин.

На підставі вищевикладеного, з урахуванням аналізу нормативно-правових вимог, проявів досліджуваного поняття, ми можемо визначити принцип екологізації виробництва як керівну засаду та положення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, яка є процесом впровадження еколого-правових нормативних вимог у господарську діяльність та новітніх екологічно безпечних технологій та процесів за допомогою збалансованості та комплексності рішень із метою наповнення екологічним змістом відносин використання, охорони і відтворення навколишнього природного середовища поряд із забезпеченням балансу з економічними та соціальними інтересами та створенням фундаменту для сталого розвитку.

Таким чином, екологізація виробництва як національний правовий принцип дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні є наслідком екологізації господарського, адміністративного, податкового та іншого галузевого законодавства та застосовується у нормотворенні та правозастосуванні з метою превенції, мінімізації негативних наслідків для забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення надр як природних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Офіційний сайт Державного науково-виробничого підприємства «Геоінформ України». Мінерально-сировинна база України. URL: <http://geoinf.kiev.ua/mineralno-syrovynna-baza-ukrayiny/stan-zapasivrodovyshch-korysnykh-kopalyn-ukrayiny/>.
2. Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. Правові форми екологічного контролю: навч. посіб. / за ред. М.В. Краснової. К.: Алерта, 2012. 760 с.
3. Кірін Р.С. Кодифікація законодавства про надра: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.06; НАН України, Ін-т екон.-правових дослідж. К., 2016. 439 с.
4. Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В. Екологічне право: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 224 с.
5. Ільків Н.В. Екологізація законодавства як міждисциплінарний процес. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: зб. матер. Круглого столу (24 травня 2013 р.) / за ред. М.В. Шульги, Д.В. Саннікова. Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. С. 122–124.
6. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
7. Петров В.В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. 224 с.
8. Краснов Н.И., Аксененок Г.А., Башмаков Г.С. Право природопользования в СССР / отв. ред. И.А. Иконникая. М.: Наука, 1990. 196 с.
9. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики: дис. док. юрид. наук: 12.00.06; Національна академія наук, Інститут держави і права імені В.М. Корецького. К., 2016. 424 с.
10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1991 р. № 41. Ст. 546.
11. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.: Закон від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. С. 1284. Ст. 218.
12. Кодекс України про надра: Закон від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 1994. № 36. Ст. 340.
13. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 2011 р. № 615 / Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2011. № 130.
14. Reference Document on Best Available Techniques for Management of Tailings and Waste-Rock in Mining Activities: European Commission COM. 2009. URL: http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/mmr_adopted_0109.pdf

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 351.74(477)

Біліченко В. В.,

*старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
факультету підготовки фахівців підрозділу превентивної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВІ

CONCEPT AND FORMS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE IN ENSURING PUBLIC SECURITY IN THE STATE

У статті досліджено значення категорій «форма» та «правоохоронна діяльність». Розглянуто поняття форми правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. Охарактеризовано основні форми правоохоронної діяльності Національної поліції в досліджуваній сфері.

Ключеві слова: Національна поліція, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, публічна безпека, охоронна діяльність, форми, контроль, держава, інтеграція, заходи, запобігання.

В статье изучено значение категорий «форма» и «правоохранительная деятельность», концепция форм правоохранительной деятельности национальной полиции в целях обеспечения общественной безопасности и порядка. Описываются основные формы правоохранительной деятельности Национальной полиции в исследуемой сфере.

Ключевые слова: Национальная полиция, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, публичная безопасность, охранная деятельность, формы, контроль, государство, интеграция, меры, предотвращение.

The article explored the value of categories of «form» and «law enforcement activity». The concept of forms of enforcement of the national police to ensure public safety and order. Described the basic form of enforcement of the national police in the studied area.

Key words: national police, law enforcement, law enforcement agencies, public security, security activity, forms, control, state, integration, measures, prevention.

Принципи охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишаються одними із головних напрямів держави та входять, в основному, до компетенції правоохоронних органів.

Саме необхідність у правоохоронній діяльності стала першоджерелом виникнення держави, яка могла забезпечити належний порядок і безпеку для кожної людини [1, с. 39].

Процес інтеграції України у світове співтовариство, а також підготовка до Євроінтеграції потребують перебудови системи правоохоронних органів, запровадження нових підходів та орієнтирів у сфері реалізації їх діяльності.

Важливим завданням Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку є оптимальне поєднання форм та методів правоохоронної діяльності.

Національна поліція є новим органом у системі правоохоронних органів України, виникає необхідність у проведенні досліджень форм його діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, які мають бути належним чином закріплені в законодавстві України.

Окремі аспекти визначення форм правоохоронної діяльності досліджували такі вчені, як: М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, С.М. Гусаров, О.В. Дяченко, О.М. Ключев, А.В. Румянцева-Козовник, О.Л. Соколенко та ін.

Однак на сьогодні відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню форм правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, що і є метою статті.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити етимологію категорій «форма» та «правоохоронна діяльність», сформулювати дефініцію поняття форми правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, визначити види форм відповідної діяльності.

У кожній розвиненій державі світу правоохоронна діяльність спрямована на запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених протиправних суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. Як охоронний інструмент держави, правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності [2].

Автори посібника «Організація судових та правоохоронних органів» структурно до системи правоохоронної діяльності, на наш погляд, дуже доречно, відносять такі напрями [3]:

- 1) діяльність державних органів із забезпечення правосуддя;
- 2) діяльність органів прокуратури;
- 3) діяльність із виявлення, запобігання та розслідування злочинів;

4) діяльність із захисту державної безпеки, державного кордону та охорони правопорядку.

Як слушно констатують автори посібника «Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність», правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей із боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності [3].

Правоохоронна діяльність у широкому сенсі пригатаманна всім без виключення державним органам, оскільки основною формою її реалізації є виконання правоохоронної функції держави.

На думку О.Л. Соколенко, правоохоронна функція держави – це комплексний цілісний пріоритетний напрямок державної політики, спрямований на забезпечення відповідно до засад верховенства права та пріоритету прав людини охорони права і правовідносин, а також захисту основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. законності та правопорядку [4, с. 851].

Діяльність Національної поліції слід віднести до правоохоронних органів не тільки в широкому розумінні, але і в конкретному сенсі, оскільки згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», основним її призначенням є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини [5]. Звідси випливає висновок, що правоохоронна діяльність Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку являє собою всю систему дій, що здійснює цей орган із метою виконання покладених на нього правоохоронних функцій. Між тим необхідно враховувати, що ці дії можуть виражатися в різних формах.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови вона визначається як: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; 4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [6, с. 972].

Можна виділити найбільш важливі та значущі ознаки форм діяльності правоохоронних органів: 1) забезпечують реалізацію завдань та функцій правоохоронних органів; 2) є способом вираження сутності їх управлінської діяльності; 3) виступають правовою конструкцією нормативного впорядкування діяльності правоохоронних органів; 4) забезпечують безпосередню реалізацію повноважень правоохоронних органів; 5) являють собою практичне відображення однорідної діяльності правоохоронних органів та їх посадових осіб; 6) прямо чи опосередковано закріплюються в нормативно-правових актах, що визначають статус конкретного правоохоронного органу; 7) є відносно самостійними та уні-

версальними; 8) обираються з урахуванням конкретної управлінської ситуації, статусу об'єкта впливу, вимог ефективності та доцільності [7, с. 38].

Необхідно погодитись з думкою А.В. Румянцевої-Козовник із приводу того, що формам діяльності органів внутрішніх справ притаганна універсальність, оскільки діяльність цих органів щодо реалізації їх завдань і функцій здійснюється в рамках тих форм, які визначено для них законом. Прийнято розподіляти форми адміністративної діяльності на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків; і суто правові, які спричиняють юридичні наслідки [8, с. 117].

Форму правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку можна визначити як виражену зовні систему однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх приналежності до певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку.

Переходячи безпосередньо до визначення конкретних форм та методів правоохоронної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, слід звернутися до аналізу ст. 6 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», де визначені форми та методи участі громадян в охороні громадського порядку. У цій статті зазначається, що громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів національної поліції, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом: 1) спільного з працівниками національної поліції, прикордонниками патрулювання; 2) проведення разом із прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб; 3) участі в заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [9].

Отже, законодавець чітко не розмежовує форми та методи, і застосовуючи їх в назві статті, фактично розуміє під ними способи та напрямки здійснення охорони громадськими формуваннями, що мають конкретне зовнішнє вираження.

Подібний підхід спостерігаємо і в науковій літературі. Зокрема, О.М. Ключев, досліджуючи форми та методи профілактичної діяльності органів національної поліції на місцевому рівні, дійшов висновку, що в практичній діяльності поліції щодо виконання завдань із профілактики правопорушень метод переконання реалізується в різних формах, які доцільно звести в такі групи: а) правове виховання; б) постійне інформування населення про стан правопорядку і боротьби із злочинністю; в) агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення; г) критика антигромадських проявів; д) застосування заходів заохочення; е) робота з правопорушниками, особами з так званих груп ризику; є) поширення та популяризація передового досвіду боротьби з порушеннями громадського порядку тощо [10, с. 101].

Отже, за основу приймається метод профілактичної діяльності, який може виражатися в різних формах.

Розглянемо форми здійснення кожного конкретного напрямку діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку таким чином.

1. Участь у формуванні державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється Міністерством внутрішніх справ України в таких формах:

1) розробка проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються формування державної політики в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) погодження проектів законів, інших актів законодавства з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, які надходять для погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади;

3) узагальнення практики застосування законодавства з питань формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, розробка пропозицій щодо його вдосконалення.

Слід вказати, що забезпечення публічної безпеки та порядку в означених формах здійснюються за допомогою спеціальних методів – імперативних методів адміністративно-правового регулювання.

2. Превентивна діяльність здійснюється Національною поліцією в таких формах:

1) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

2) проведення моніторингу причин та умов, які сприяли вчиненню адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок;

3) визначення стану публічної безпеки та порядку в державі або на конкретній території; розробка заходів для підтримання та підвищення рівня публічної безпеки та порядку;

4) здійснення моніторингу оперативної обстановки в державі, вивчення, аналіз і узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності, інформування в порядку та способів, які передбачені законом, відповідні державні органи;

5) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки;

6) вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення, що посягає на публічну безпеку і порядок;

7) вжиття заходів із запобігання та припинення насильства в сім'ї;

8) вимагання від громадян дотримання громадського порядку та від осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень.

3. Проведення в справах про адміністративні правопорушення Національною поліцією здійснюється у формах:

1) самостійне виявлення правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертає увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності;

2) припинення виявлених адміністративних правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок, застосовуючи для цього передбачені законодавством права і повноваження;

3) здійснення розгляду справи про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок, застосування заходів адміністративного впливу до правопорушників у випадках та в спосіб, передбачені законодавством;

4) здійснення затримання особи та її доставлення, а також застосування інших заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок відповідно до законодавства;

5) вжиття заходів щодо охорони та збереження місця події в первинному, незміненому стані до прибуття уповноважених осіб, із метою забезпечення подальшого розкриття адміністративного правопорушення.

4. Охоронна діяльність здійснюється Національною поліцією у формах:

1) укладення договорів про охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами;

2) використання пунктів централізованого спостереження, технічних засобів охорони, транспорту реагування, службових собак;

3) контроль за станом майнової безпеки об'єкта охорони;

4) запобігання загрозам особистій безпеці фізичної особи, яка охороняється;

5) реагування в межах, наданих законом, повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на об'єкт охорони [11];

6) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події, що посягають на публічну безпеку та порядок;

7) вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

8) здійснення у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин;

9) регулювання дорожнього руху;

10) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законом;

11) видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видача та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху;

12) застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї у випадках і в порядку, передбачених законодавством.

5. Контрольна діяльність здійснюється органами поліції у формах:

1) здійснення контролю за дотриманням фізичними і юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система;

2) здійснення перевірки в громадян у випадку підозри в учиненні ними правопорушень, які посягають на публічну безпеку і порядок, документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи в передбачених законом випадках і способі;

3) здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

4) здійснення контролю в межах компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

5) здійснення в установленому законодавством порядку особистого огляду, огляду речей і документів, транспортного засобу і вантажу.

Наведений список форм адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України не є вичерпним.

Розглядаючи цю тему в даній статті, ми дійшли висновку, що форма правоохоронної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку – це виражена зовні система однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх приналежності до певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку.

Основними формами забезпечення публічної безпеки та порядку є: проведення перевірок у публічних місцях, візуальне спостереження за об'єктами охорони та захисту, складання протоколів про адміністративні правопорушення та здійснення провадження в справах про ці правопорушення тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування. Вісник прокуратури. 2003. № 2. С. 39.
2. Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи. Віче. 2009. № 18. URL: <http://www.viche.info/journal/1643/>.
3. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.С. Назар та ін.; ред.: Н.П. Бортник, М.П. Гурковський; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів: ЛьвДУВС, 2016 (Львів: ЛьвДУВС, 24.03.2016). 388 с.
4. Соколенко О.Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. Форум права. 2012. № 4. С. 847–851. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_4_140.pdf.
5. Закон України «Про Національну поліцію»: від 02.07.2015 р., № 580–VIII. ВВР України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
7. Митне право України: Навч. посібник / під ред. В.В. Ченцова. Київ: МОН України, 2007. 283 с.
8. Румянцева-Козовник А.В. Форми та методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ з охорони прав дитини. Європейські перспективи. 2014. № 3. С. 116–122.
9. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»: від 22.06.2000 р., № 1835–III ВВР України. 2000. № 40. Ст. 338.
10. Ключев О.М. Форми та методи профілактичної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні. Форум права. 2007. № 1. С. 99.
11. Закон України «Про охоронну діяльність»: від 22.03.2012 р., № 4616-VI. ВВР України. 2013. № 2. Ст. 8.

Бойко В. В.,
старший викладач секції державного управління і права
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЮ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ВИДАТКАМИ

AS FOR THE DEFINITION OF BUDGETARY CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S STATE BUDGET EXPENDITURES

Розглянуто різні підходи до тлумачення категорії «контроль» як у вузькому так, і в широкому розумінні. Досліджено трактування визначення понять «бюджетний контроль» та «поточний бюджетний контроль». Сформульовано авторське визначення поняття та завдань бюджетного контролю. Надано пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства України.

Ключові слова: контроль, бюджетний контроль, поточний бюджетний контроль, контроль виконання державного бюджету за видатками.

Рассмотрены различные подходы к толкованию категории «контроль» как в узком, так и широком смысле. Исследована трактовка определения понятий «бюджетный контроль» и «текущий бюджетный контроль». Сформулировано авторское определение понятия и задач бюджетного контроля. Даны предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Украины.

Ключевые слова: контроль, бюджетный контроль, текущий бюджетный контроль, контроль выполнения государственного бюджета по расходам.

Different approaches to the interpretation of the category of «control» as in the narrow and broad sense. Researched interpretation of the definitions of «budget control» and «current budget control». Author 's definition of tasks and budget control. The proposals for improving the budget legislation Ukraine.

Key words: control, budget control, current budget control, control over the execution of the state budget for expenditures.

Виконання державного бюджету за видатками має відбуватися чітко в рамках законодавства та з дотриманням багатьох процедур під час здійснення багатьох операцій. Ефективність використання бюджетних коштів та успішне втілення запланованих бюджетних програм у реальне життя не в останню чергу залежить від взаємоузгоджених дій суб'єктів, що забезпечують та здійснюють контроль за бюджетними коштами на стадії виконання державного бюджету за видатками.

Проблемні питання правового регулювання фінансового контролю в Україні та його видів на сучасному етапі досліджували у своїх працях такі провідні вчені-юристи, як Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, О.П. Орлюк, О.П. Гетманець, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, Н.Ю. Пришва, О.В. Солдатенко, В.Д. Чернадчук та інші. Проте, як зауважує О.П. Гетманець, у теоретико-пізнавальному плані сутність бюджетного контролю як соціального явища, як виду державного фінансового контролю, що має характерні риси, особливості, принципи і тенденції розвитку, види та методи, нормативно-правову базу, методику організації, уповноважених суб'єктів у сучасних умовах в Україні, тобто концептуально, не досліджувалася [1, с. 9]. З огляду на це та незважаючи на значні напрацювання у сфері досліджень фінансового контролю, проблемні питання правового регулювання бюджетного контролю виконання державного бюджету України за видатками все ще потребують уваги науковців.

«Бюджетний контроль» є однією з фундаментальних категорій фінансового права. Важливість бюджетного контролю пояснюється можливістю завдяки йому зробити оцінку законності використання бюджетних коштів та здійснення бюджетних операцій та процедур. З огляду на це необхідно працювати над розробкою такої системи бюджетного контролю, яка б дала можливість скоординувати діяльність контролюючих органів, що слідкують за дотриманням законодавства під час виконання державного бюджету та сприяти цим ефективному використанню бюджетних коштів.

Контроль у перекладі з французької означає «перевірка», від старофранцузького *contrerole* – «список, що має дублікат для перевірки» [2, с. 323]. У Великому тлумачному словнику української мови термін контроль розкривається в таких аспектах, як: 1) перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь, перевіряє його; 4) контролери [3, с. 577]. Проте зазначені трактування, на нашу думку, не зовсім розкривають суть означуваного поняття. Оскільки перше визначення говорить про контроль як про з'ясування співвідношення між дійсним і необхідним результатом, не включаючи діяльності з притягнення до відповідальності та виправлення недоліків. Друге ж зводиться до отримання інформації. Третє і четверте визначення, по суті, отожднюють поняття контролю з органами, що його здійснюють.

Вітчизняне законодавство не дає визначення поняттю контролю, натомість Лімська Декларація керівних принципів контролю визначає контроль обов'язковим елементом управління, не самоціллю, а невід'ємною частиною системи регулювання, метою якої є виявлення на найбільш ранній стадії відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, а в окремих випадках – притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [4, ст. 1].

Відсутність визначення поняття контролю в національних нормативно-правових актах впливає на неоднозначність розуміння цієї категорії в юридичній літературі. Це поняття розглядають як у вузькому, так і у більш широкому розумінні. У вузькому розумінні поняття контролю зводиться до перевірки кого-небудь чи чого-небудь. У більш широкому розумінні окремі науковці, зокрема В. М. Гаращук, розглядають контроль як особливу функцію державного управління й засіб забезпечення законності в державному управлінні, зазначаючи, що правова категорія «контроль», окрім перевірки або нагляду з метою перевірки, має ще один зміст, який іноді не береться до уваги, – протидію чомусь небажаному. Вчений інтерпретує «контроль» як перевірку і спостереження з метою протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження і припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь. Звертаючи увагу й на таку функцію контролю, як надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті [5, с. 36]. На нашу думку, останнє визначення є дещо дискусійним, оскільки, вважаємо, що варто погодитися з думкою з приводу того, що «контроль у своєму основоположному змісті включає тільки фактовстановлюючу та оціночну (оцінка відповідності закріпленим вимогам) складові. Він не передбачає припинення, заохочення, накладення санкцій тощо. Останні є самостійними заходами, які реалізуються або у зв'язку з проведенням контролю, або поза таким (без його наявності)» [6, с. 115].

Незважаючи на існування широкого і вузького підходів до розуміння поняття контролю, тлумачення науковців не є неузгоджуваними, вони лише, розкриваючи бачення проблеми в конкретний час, доповнюють один одного.

Бюджетний контроль розглядають як вид спеціального державного контролю, або ж як різновид фінансового, що має місце у сфері бюджетних правовідносин. Проте, незважаючи на той факт, що даний вид контролю є безпосередньою частиною бюджетного процесу, ефективне здійснення якого є запорукою економного і раціонального використання бюджетних коштів, на сьогодні термін «бюджетний контроль» у бюджетному законодавстві не застосовується. Як правило, в Бюджетному кодексі України від 2010 року використовуються такі терміни, як «контроль за дотриманням бюджетного законодав-

ства (ст. 19, 26, 109, 111, 122 БКУ)», «внутрішній контроль (ст. 22, 26 БКУ)», а також інші, під якими власне і розуміється бюджетний контроль [7].

Проект Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» має визначення бюджетного контролю як системи заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів та звітування про їх виконання [8]. Проте даний документ, представлений до розгляду Верховній Раді України ще у 2003 році, і досі залишається на рівні проекту.

Незважаючи на те, що термін «бюджетний контроль» у бюджетному законодавстві не застосовується, в наукових працях та навчальній літературі цей він набуває поширення і активно використовується науковцями. Так, із точки зору вчених, бюджетним контролем є: самостійний вид державного фінансового контролю, який здійснюється в бюджетній сфері та спрямований на встановлення законності, достовірності й економічної ефективності діяльності учасників бюджетного процесу зі складання та затвердження проектів бюджетів (бюджетів державних, позабюджетних фондів), зарахування й використання бюджетних коштів, управління державною власністю [9]; система заходів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації [10, с. 438]; різновид державного фінансового контролю, спрямований на забезпечення доцільності, законності, достовірності та раціональності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання, внесення змін та звітування про виконання бюджетів усіх рівнів. Бюджетний контроль є особливим видом управлінської діяльності, спрямованим на виявлення відхилень у формуванні та використанні централізованого фонду грошових коштів, а також своєчасне прийняття коригувальних та превентивних заходів [11, с. 150].

На нашу думку, такий підхід до визначення бюджетного контролю як різновиду державного фінансового контролю є не зовсім коректним, адже контроль за дотриманням бюджетного законодавства може здійснюватися не лише з боку державних органів, а і з боку громадськості.

Бюджетний контроль називають складовою частиною фінансового контролю, який також називають фінансовим контролем у бюджетній сфері [12, с. 177]; матеріальним вираженням контрольної функції бюджету, об'єктивно зумовленою складовою процесу економічної діяльності та однією з функцій управління бюджетною системою. Бюджетний контроль охоплює тільки ті розподільчі про-

цеси, які стосуються формування і використання централізованого фонду грошових ресурсів держави [13, с. 363]. Останнє визначення є дуже загальним і не розкриває суті означуваного поняття.

На думку В.Д. Чернадчука, бюджетний контроль можна визначити як діяльність уповноважених бюджетним законодавством органів та їх посадових осіб із перевірки виконання вимог бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, що реалізують бюджетні обов'язки або забезпечують таку реалізацію [14, с. 24]. Бюджетний контроль, із точки зору О.П. Гетманець, є комплексною та цілеспрямованою системою економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямованою на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час укладення, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України [1, с. 39].

Бюджетний контроль присутній на всіх стадіях бюджетного процесу: від складання проекту бюджету до розгляду звіту щодо його виконання та прийняття рішення з приводу нього. Про це свідчить, зокрема, ст. 1 БКУ, в якій зазначається: «Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства» [7].

В юридичній літературі бюджетний контроль поділяють на види за різними критеріями: за часом, суб'єктами, характером взаємовідносин суб'єктів, формами проведення, тощо. Проте нам з наукової точки зору для нашого дослідження цікавою є класифікація в межах стадій бюджетного процесу. Так, залежно від «проходження бюджетами відповідних стадій бюджетного процесу» постадійні види бюджетного контролю: контроль за складанням проектів бюджетів; контроль за розглядом та прийняттям бюджетів; контроль за виконанням бюджетів; контроль за складанням та прийняттям звітів про бюджетів [1, с. 99]. В.Д. Чернадчук розрізняє, залежно від стадії бюджетного процесу: бюджетний контроль на стадії складання проектів бюджетів (контроль бюджетного планування); бюджетний контроль на стадії розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети (контроль бюджетної нормотворчості); бюджетний контроль на стадії виконання бюджету (контроль виконання бюджету) та бюджетний контроль на стадії підготовки й розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (контроль результатів виконання бюджету). А в подальшому науковець зазначав, що бюджетний контроль на перших двох стадіях є попереднім бюджетним контролем, на третій стадії – поточним, на четвертій – наступним бюджетним контролем, які здійснюються у встановлених бюджетним законодавством правових формах [15, с. 234].

Поточний бюджетний контроль здійснюється під час виконання державного бюджету, що є основною

стадією бюджетного процесу, навколо якої обертаються всі інші. Поточний контроль, з точки зору науковців, проводиться в короткі проміжки часу в процесі вчинення господарських і фінансових операцій, під час виконання фінансових планів; у ході виконання фінансових зобов'язань перед державою. Об'єктом такого контролю є документація, яка безпосередньо пов'язана зі сплатою і отриманням коштів. На підставі цих документів поточний контроль дозволяє «регулювати» господарські операції, які швидко змінюються, бо фактичні затрати регулярно співставляються з дійсними нормативами з витрачання коштів. [16, с. 220]. Інші ж вчені стверджують, що поточний бюджетний контроль – це «дії контролюючого суб'єкту, які здійснюються під час проведення операцій з бюджетними коштами і дають змогу здійснювати оперативний нагляд за дотриманням бюджетного законодавства та запобігати бюджетним правопорушенням» [1, с. 100].

Ефективне здійснення поточного бюджетного контролю загалом і контролю виконання державного бюджету за видатками зокрема дозволяє забезпечити результативний та економний розподіл і використання централізованого грошового фонду, що дає можливість ефективно втілювати в життя бюджетну політику держави. Бюджетний контроль виконання державного бюджету за видатками, здійснюваний компетентними органами, часто є дієвим засобом профілактики та припинення правопорушень на стадії виконання державного бюджету.

Завданнями бюджетного контролю під час здійснення видатків із державного бюджету є: запобігання прийняття рішень, що можуть призвести до вчинення бюджетних правопорушень під час виконання державного бюджету за видатками; вчинення превентивних заходів із запобігання вчиненню бюджетних правопорушень; виявлення відхилень під час здійснення видатків із державного бюджету від принципів законності, ефективності й економності; своєчасне прийняття коригуючих заходів під час виявлення відхилень; накладення стягнень на осіб, що вчинили правопорушення у сфері виконання державного бюджету за видатками; вжиття заходів із відшкодування майнової шкоди, завданої правопорушенням та недопущенням у майбутньому неправомірних дій під час виконання державного бюджету за видатками; вироблення пропозицій змін до чинного законодавства, які дозволять максимізувати ефект від використання бюджетних коштів.

Таким чином, підсумовуючи наведенні міркування, бюджетний контроль виконання державного бюджету за видатками можна визначити як комплекс заходів, що полягає в здійсненні уповноваженими бюджетним законодавством особами дій, що спрямовані на перевірку дотримання законодавства суб'єктами виконання державного бюджету під час здійснення операцій із витрачання бюджетних коштів, економності та ефективності їх діяльності, а також реалізація превентивних, коригувальних та санкційних заходів у випадку виявлення правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Екограф, 2008. 308 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 2001. 792 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977 URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
5. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Х.: Фоліо, 2002. 176 с.
6. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». О., 2014. 269 с.
7. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення: Проект закону України 33242 від 17.03.2003 р. Автори Янукович В.Ф. Кабінет Міністрів України URL: <http://www.rada.kiev.u>.
9. Васильев А.А. Правовое регулирование государственного бюджетного контроля в Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. ИЗИСП при Правит-ве РФ. М., 2003. 222 с.
10. Бюджетний менеджмент / за заг. ред. В. Федосова. К.: КНЕУ, 2004. 864 с.
11. Лопушняк Г.С. Системи забезпечення та технології бюджетного процесу. Тернопіль: Економічна думка, 2006. 175 с.
12. Тедеев А.А. Бюджетное право Российской Федерации. М., 2003. 280 с.
13. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.
14. Чернадчук В.Д. До питання видів та форм бюджетного контролю. Фінансове право. Ірпінь: АДЕФ-Україна, 2011, № 3. С. 23.
15. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 419 с.
16. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2002. 455 с.

Бортнікова А. Г.,
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

МЕДІАЦІЙНА УГОДА, УКЛАДЕНА ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ В РАМКАХ ПОЗАСУДОВОЇ МЕДІАЦІЇ

MEDIATION AGREEMENT CONCLUDED BY RESULTS OF THE DECISION PUBLIC-LAW DISPUTE IN THE FRAMEWORK OF OUT-OF-COURT MEDIATION

У статті обґрунтовано можливість визнання медіаційної угоди адміністративним договором, укладеної за результатами вирішення публічно-правового спору в рамках позасудової медіації. Наведено особливості медіаційної угоди як виду адміністративного договору.

Ключові слова: медіаційна угода, позасудова медіація, правочин, адміністративний договір, публічно-правовий спір.

В статті обоснована можливість признання медиационного соглашения административным договором, заключенным по результатам решения публично-правового спора в рамках внесудебной медиации. Приведены особенности медиационного соглашения как вида административного договора.

Ключевые слова: медиационное соглашение, внесудебная медиация, сделка, административный договор, публично-правовой спор.

The article substantiates the possibility of recognition of a mediation agreement by an administrative agreement concluded on the basis of the outcome of a public-legal dispute settlement within the framework of out-of-court mediation. The peculiarities of the mediation agreement as a type of administrative agreement are presented.

Key words: mediation agreement, out-of-court mediation, deal, administrative agreement, public-law dispute.

Незважаючи на відсутність прямої вказівки в законодавстві на можливість заключення медіаційної угоди як результату вирішення публічно-правового спору, безперешкодною підставою такої можливості є закріплене в ст. 627 ЦК України положення про свободу договору, яке передбачає можливість укладати не лише ті договори, які передбачені нормами чинного законодавства, а й ті, які законом не передбачені, але в такому разі такий договір не повинен суперечити законодавству.

Загалом, як свідчать наукові джерела, медіаційна угода поділяється на два види: 1) проведена в разі виникнення конфлікту (спору) до звернення до суду; 2) під час судового провадження.

Але будь-яка угода має цінність для сторін лише тоді, коли вона взаємовигідна, життєздатна, а її виконання гарантовано. «Не дивлячись на добровільне волевиявлення сторін під час укладення медіаційної угоди, для додаткової гарантії її виконання необхідно чітко і правильно висловлювати досягнуті домовленості, оформлюючи їх у відповідності із чинним законодавством. Медіаційна угода має являти собою красиву і зручну «коробку», яку хочеться обов'язково відкрити і скористатися річчю, яка лежить у ній» [11].

Науково-теоретичною основою дослідження стали праці: Г.В. Єрмоєнко, С.І. Калашнікової, О.О. Львова, Є.В. Носирева, Н.В. Нестор, С.А. Подоляк, Ю.Д. Притики, І.В. Рехтина, О.М. Спектор, О.Д. Сиделінькова, Г.О. Ульянової, Ц.А. Шамлікашвілі, а також праць зарубіжних учених: Н. Александер, Л. Фуллер, К. Ковач, С. Меррі, Л. Надер, С. Сілбі, К. Менкель-Мідоу, Г. Де Пало, П. Харлей та ін.

Метою статті є обґрунтування можливості визнання медіаційної угоди, укладеної за результатами

вирішення публічно-правового спору в рамках позасудової медіації, адміністративним договором.

У науковій літературі поширеним є прив'язування медіаційної угоди до конкретної галузі права. Здебільшого природа медіаційної угоди, яка досягнута до передачі справи в суд, визначається як цивільно-правова угода, спрямована на встановлення, зміну або припинення прав і обов'язків сторін. Однак таке твердження викликає багато питань і дискусій: 1) медіаційна угода в широкому значенні слова не повинна суперечити закону, але і не може бути зв'язана рамками закону, що регулює визначену сферу суспільних відносин; 2) усебічне застосування норм цивільного права вступає в протиріччя із сутністю відносин, до яких застосовується процедура медіації; 3) медіаційна угода за своєю правовою сутністю, цілями, функціями, задачами та принципами значно ширше правовідносин, які нею регулюються; 4) надмірна формалізація і регламентація медіаційних процедур і правил, у тому числі спроба жорстко прив'язати їх до конкретної галузі права, можуть звести сутність самої медіації та її потенціалу до нуля [5, с. 62].

В одному з національних законопроектів про медіацію № 2480 від 27 березня 2015 року дійсно ілюструвалася спроба законодавчого прив'язування медіаційної угоди до цивільного права. Так, відповідно до ч. 1 ст. 11 згаданого законопроекту «домовленості, досягнуті сторонами за результатами медіації, можуть бути викладені письмово в договорі, який є цивільним правочиним і виконується відповідно до законів України. Договір за результатами медіації має відповідати всім вимогам щодо цивільного правочину і не повинен містити положень,

які суперечать законам України, інтересам держави і суспільства, його моральним засадам».

Утім, варто констатувати факт перемоги над хибним напрямком та прямування розробників законопроектів про mediaцію до превалювання ідеї універсальності, а не галузевої приналежності mediaційної угоди. Свідченням цього є вказівка в законопроектах лише про письмовий характер договору та про заборону mediaційній угоді містити положення, які суперечать законам України, інтересам держави і суспільства, його моральним засадам. А також зазначення, що до змісту mediaційної угоди входить спільне рішення сторін щодо врегулювання конфлікту між ними та/або зобов'язання про форму та порядок усунення шкоди, завданої конфліктом.

Ураховуючи, що предметом дослідження виступає застосування процедури mediaції як способу вирішення публічно-правових спорів, слід погодитись з О.Д. Сидельниковим відносно того, що поза-судова мирова угода, укладена під час вирішення адміністративно-правового спору, повинна вважатися адміністративним договором та врегульовуватися теоретичними та законодавчими положеннями, що застосовуються до такого роду договорів, а також спричиняти аналогічні юридичні наслідки [8, с. 48]. Появу такої можливості автор пов'язує «зі зміною формату відносин між публічною владою та приватними особами, адже останні стали повноправними учасниками адміністративно-правових відносин, що й обумовило їх можливість вступати в договірні відносини із суб'єктами публічної адміністрації. У цьому розумінні адміністративний договір є виявом демократизації публічного адміністрування, однією з можливих форм залучення приватних осіб до його реалізації» [8, с. 46].

Таким чином, до mediaційної угоди, яка досягається до звернення до суду, доцільно застосовувати норми з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Дійсне законодавство України не містить детальних положень регламентації порядку застосування адміністративного договору, а лише п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України дає визначення поняттю, відповідно до якого адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визнає взаємні права і обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону. Отже, у визначенні закріплено можливість суб'єкта владних повноважень у межах його функціональних прав та обов'язків використовувати процедуру mediaції для врегулювання суперечностей між фізичними або юридичними особами, а результати домовленостей закріплювати у формі mediaційної угоди, яка матиме правові властивості адміністративного договору. Також надаються його види: 1) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних

повноважень; 2) для делегування публічно-владних управлінських функцій; 3) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; 4) замість видання індивідуального акта; 5) для врегулювання питань надання адміністративних послуг. Раніше законодавство не містило різновидів адміністративних договорів, а лише юридична наука мала напрацювання.

Внесені зміни до КАС України так і не внесли ясності щодо правової природи та особливостей процедури укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, тож виправданим є використання загальних положень про правочини, зобов'язання та договір, передбачених цивільним законодавством. Із цього приводу слушним є твердження В.К. Каменкова про те, що експансія договірної форми в різні галузі регулювання відносин між людьми викликає правомірну постановку питання про міжгалузевий характер інституту договірного регулювання. Саме тому слід погодитись із науковцем про необхідність розробки комплексної теорії договору, що матиме міжгалузевий характер [5, с. 65].

Як зазначає О.В. Проскурін, стосовно адміністративних договорів положення ЦК України про правочини мають субсидіарний характер, тобто підлягають застосуванню, якщо інше прямо не передбачене спеціальними нормами адміністративного законодавства [7, с. 191].

У такий спосіб mediaційна угода, яка укладена за результатами проведення процедури mediaції як способу вирішення публічно-правових спорів, буде правочином, тобто дією особи, спрямованою на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків. У зв'язку з тим, що сторонами процедури mediaції є, як мінімум, дві сторони та особливий учасник – медіатор, то mediaційна угода відноситься до дво/багатостороннього правочину, який, виходячи зі змісту ст. 202 ЦК України визнається, договором. Отже, mediaційна угода – це дво/багатосторонній договір, сторони якого мають взаємні права та обов'язки, за домовленістю яких вони можуть встановлюватися, змінюватися або припинятися.

Публічно-правові відносини наклали відбиток на адміністративний договір, спричинивши особливості цього договору, однак, як зазначає Т. І. Стрибо, адміністративному договору притаманні всі ознаки, які є характерними для договору як правовому інституту [10, с. 154]. Видається доречним розглянути особливості mediaційної угоди як виду адміністративного договору:

1) особливі учасники – суб'єкт владних повноважень та медіатор. Відповідно до проектів Закону України «Про mediaцію» учасниками mediaції є медіатор, сторони mediaції та інші учасники. Медіатор – незалежний посередник, який надає сторонам mediaції консультації виключно щодо порядку проведення mediaції та фіксування її результатів. У зв'язку з тим, що сфера застосування mediaції поширюється на адміністративні справи, однією із сторін mediaції є суб'єкт владних повноважень, який прагне врегулювати

свій спір за допомогою медіації. В Інформаційному листі від 1 червня 2010 року № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» зазначено, що необхідними ознаками адміністративного договору є суб'єктність, тобто однією із сторін договору є суб'єкт владних повноважень [4];

2) рівність сторін – сторони медіаційної угоди мають однакові права та обов'язки, саме тому їх взаємодія побудована на рівноправному партнерстві, співробітництві, тобто мова йде вже не про супідрядність, а про узгодження волі керуючих і керованих. Так звана «внутрішньодоговірна рівність» [1, с. 99], яка не означає їх рівність поза межами адміністративно-правових відносин;

3) ґрунтується на волеузгодженні – для визнання медіаційної угоди дійсною вона повинна відповідати загальним вимогам, додержання яких є необхідним для чинності правочину. Для цього волевиявлення сторони медіаційної угоди має бути вільним і відповідати його внутрішній волі, тобто воля повинна збігатися з волевиявленням, адже «дія є зовнішньою формою прояву волі, тобто являє собою усвідомлений акт, що породжує права та обов'язки в особи» [9, с. 243]. Оскільки однією стороною медіаційної угоди, яка стала результатом вирішення публічно-правового спору, є суб'єкт владних повноважень, то вкрай необхідно, щоб його воля та волевиявлення було в межах компетенції цього органу. А під час врегулювання конфлікту домовленості повинні узгоджуватися не тільки обопільною волею та волевиявленням сторін, а ще й не виходити за межі повноважень суб'єкта владних повноважень (обмеженість волі та волевиявлення фізичної або юридичної особи компетенцією суб'єкта владних повноважень). Із цього випливає наступна ознака – обмеженість повноваженнями;

4) обмеженість повноваженнями: права й обов'язки сторін медіаційної угоди впливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень. Сторони медіації можуть домовитися тільки про ті умови, які не виходять за межі дискреційних повноважень. При тому, що адміністративний розсуд обмежений законом та справедливістю;

5) укладається на підставі закону – обов'язкова вказівка в тексті медіаційної угоди нормативно-правового акту (-ів), на підставі якого можлива домовленість сторін;

6) мета – ліквідація конфлікту шляхом досягнення взаємоприйняттого рішення, яке, з одного боку, повинне реалізувати суспільне благо, загальнодержавні інтереси, а з іншого – забезпечувати захист і реалізацію приватних інтересів;

7) має форму угоди.

Що стосується питання віднесення медіаційної угоди до конкретного виду адміністративного договору, то доцільно говорити про окремий різновид адміністративного договору – угоди про примирення, до якого, окрім медіаційної угоди, можуть входити мирова угода, угода про примирення. Беручи до уваги запропоновану законодавчу класифікацію

адміністративних договорів та враховуючи завдання адміністративного судочинства, найбільш виправданим для медіаційної угоди є використання адміністративних договорів, які укладаються замість видання індивідуального акту та для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Правниче письменство рясніє міркуваннями про віднесення медіаційної угоди до спеціальної договірної конструкції. Так, на думку М.Г. Владимирової, медіаційна угода виконує лише роль загальної форми для всіх передбачених у ній актів. Для спеціальних договірних конструкцій характерно, що вони, не змінюючи істоти базового договору, можуть змінювати дію окремих правил. З огляду на це науковця вважає, що медіаційна угода охоплює різні дії єдиною метою – необхідністю врегулювати конфлікт – і не зачіпає правил здійснення окремих угод (дій), які до неї входять. Із цього повинен бути зроблений висновок, що з точки зору класифікації договорів за характером скоєних дій медіаційна угода – за загальним правилом – не є самостійним договором, не утворює особливого виду цивільно-правових договорів [2, с. 129]. Проте «це не позбавляє дану угоду юридичного значення, оскільки вона має власну правову мету, а ті що входять до складу її предмета, окремі дії набувають правового змісту лише за умови відповідності їй (припинення) спору» [2, с. 139].

Наприклад, у відзиві на дисертацію О. О. Фуртак «Цивільно-правова природа медіаційної угоди», який був обговорений та схвалений на засіданні кафедри цивільного права і процесу Воронежського державного університету 10 жовтня 2015 року (протокол № 2), зауважується, що ніякої особливої угоди, яку можна назвати «медіаційною», немає. «Є збірний умовний термін, який об'єднує найрізноманітніші цивільно-правові (і не тільки) угоди, що полегшує з точки зору юридичної техніки правове регулювання процедури медіації. Пояснюється це тим, що медіаційна угода може містити різні відомі цивільно-правові конструкції (прощення боргу, новачії, відступного та ін.), але не пояснюється, що ж буде відрізняти звичайну угоду про відступне від медіаційної угоди про відступне? Невже тільки те, що в останньому випадку сторони брали участь в переговорах, організованих медіатором? Як сама процедура медіації вплине на суть відступного?» [6].

Слід погодитися з наведеним зауваженням та підтримати точку зору М. Г. Владимирової відносно можливості прийняття медіаційною угодою будь-якої форми та в силу волевиявлення сторін можливості укладення угоди з будь-яким набором умов. Забезпечується це тем, що мета договору – це та основна мета, для досягнення якої укладається цей договір, а не той конкретний результат, який впливає з волевиявлення сторін. А мета медіаційної угоди – припинення спору, конфлікту, повернення сторін у правовідносини, коли жодна зі сторін не порушує права іншої, і конфлікт ліквідовано [2, с. 130]. Як справедливо вказує науковиця, «наявність мети ліквідації спору не перешкоджає існуванню проміжних (приватних) цілей – сплати частини боргу,

перенесення терміну поставки і т.п., тобто такі дії можуть оцінюватися в даному разі як складові частини (елементи) загального предмета медіаційної угоди. Важливіше, щоб у кінцевому рахунку вони забезпечували єдність результату» [2, с. 131].

Медіаційну угоду, яка є результатом вирішення публічно-правового спору, доречно розглядати як окремих вид адміністративного договору, до складу якого можуть входити й інші види адміністративного договору, а також різноманітні рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування їхніх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг, які вчинені в межах їх компетенції та у відповідності до чинного законодавства.

Саме розгляд медіаційної угоди як виду адміністративного договору надає гарантію її виконаності, оскільки суб'єкт владних повноважень діє за дозвільним принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Наявність у КАС України положень щодо оскарження адміністративних договорів, а також наявність можливостей заключення адміністративного договору замість видання індивідуального акту та для

врегулювання питань надання адміністративних послуг робить для суб'єкта владних повноважень обов'язковим його виконання, тож і розгляд медіаційної угоди як одного з видів такого договору надає їй обов'язковості. На початковому етапі впровадження медіації як способу вирішення публічно-правових спорів, коли ще в повноваженнях суб'єктів владних повноважень прямо не передбачено використання даної процедури для вирішення конфлікту/спору, а конституційні приписи ще не дістали широкого розповсюдження на правову культуру державних службовців та громадян, створюючи цим правові інфантилізм та дилетантизм українського суспільства, розгляд медіаційної угоди як виду адміністративного договору є потенційним засобом, який здатний забезпечити її правову життєздатність.

Прийняття медіаційної угоди, яка є результатом вирішення публічно-правового спору за збірний умовний термін, на даному етапі розвитку медіаційної практики в Україні не видається можливим. Оскільки відсутній Закон України «Про медіацію», а також зміст кодексів матеріального та процесуального права не надають роз'яснення щодо правового статусу медіаційної угоди, а законодавче закріплення медіаційної угоди (угоди про примирення) у Державному стандарті соціальної послуги медіації (посередництва) є занадто вузькогалузевим [3].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк]. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.
2. Владимірова М.О. Медиативное соглашение в системе гражданско-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Самар. гос. эконом. ун-т, Саратов. гос. юрид. акад. Казань, 2014. 199 с.
3. Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації), затверджений Наказом Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації)» від 17 серпня 2016 № 892, поточна редакція – прийняття від 17 серпня 2016 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16?nreg=z1243-16&find=1&text=%EC%E5%E4%B3%E0%F6%B3%FF&x=8&y=7#w11>.
4. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» № 781/11/13-10 від 1 червня 2010 року, поточна редакція – прийняття від 1 червня 2010 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10.
5. Каменков В.С. Медиативное соглашение: правовая природа и значение. Журнал российского права. М.: Норма, 2015, № 8. С. 59–66.
6. Отзв в ведущей организации на диссертацию Фуртак Александры Александровны «Гражданско-правовая природа медиативного соглашения», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 (гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право), обсужденный и одобренный на заседании кафедры гражданского права и процесса Воронежского государственного университета 10 октября 2015 года (протокол № 2), за подписью заведующего кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета доктора юридических наук (12.00.05 – гражданский процесс; арбитражный процесс), профессора Е. И. Носырева. URL: http://www.rgur.ru/rimg/files/_otzvy_v_ved_uyey_organizatsiy_Voronezhskogo_gosudarstvennogo_universiteta.pdf.
7. Проскурін О.В. Деякі особливості правових підстав та форм протиправності адміністративного договору за законодавством України. Юридичний науковий електронний журнал. № 4. 2015. С. 190.
8. Сидельніков О.Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 201 с.
9. Скіданов К. Поняття волі та волевиявлення і їх правове значення для вчинення правочинів. Вісник Академії правових наук України. 2011. № 4. С. 240–247. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2011_4_26.
10. Стрибко Т.І. Нормативно-правовий договір та договірний процес у суверенній державі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2016. 255 с.
11. Чирікал О. Соотношение и взаимосвязь медиативного и мирового соглашения. URL: <https://www.chirikal.com/about-mediation>.

Деніс О. В.,
аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

SPECIFICS OF LEGAL REGULATION OF THE BUDGET PROCESS IN UKRAINE

Досліджується бюджетний процес як фінансово-правовий інститут, що характеризується особливостями реалізації бюджетних повноважень його учасників у діяльності з приводу складання бюджетів, їх розгляду та затвердження нормативних актів, виконання, підготовки та затвердження рішення про виконання. Доведено, що пов'язаність матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин зумовлює специфіку реалізації бюджетних повноважень і сутність поняття «бюджетний процес».

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетні повноваження, матеріальні бюджетні правовідносини, процесуальні бюджетні правовідносини, бюджет, стадії бюджету.

Рассматривается бюджетный процесс как финансово-правовой институт, который характеризуется особенностями реализации бюджетных полномочий его участников по поводу составления бюджетов, их рассмотрения и утверждения нормативных актов, исполнения, подготовки и утверждения решения о выполнении. Доказано, что общность материальных и процессуальных бюджетных правоотношений обуславливает специфику реализации бюджетных полномочий и сущность понятия «бюджетный процесс».

Ключевые слова: бюджетный процесс, бюджетные полномочия, материальные бюджетные правоотношения, процессуальные бюджетные правоотношения, бюджет, стадии бюджета.

The budget process, as a financial and legal institute, is characterized, which is characterized by peculiarities of implementation of budget powers of its participants concerning the drafting of budgets, their consideration and approval of normative acts, the execution, preparation and approval of a decision on implementation. It is proved that the commonality of material and procedural budgetary legal relations determines the specifics of the implementation of budget powers and the essence of the concept of «budget process».

Key words: budget process, budgetary powers, material budget legal relations, procedural budgetary legal relations, budget, budget stages.

У сучасних умовах економічного розвитку України правові питання формування, розподілу та використання бюджетних коштів набувають вкрай актуального значення, оскільки визначають стан фінансового забезпечення учасників бюджетного процесу, всіх громадян та країни в цілому. Бюджетний процес, як комплексна та цілеспрямована система економіко-правових дій уповноважених суб'єктів, що реалізуються у встановленому законом порядку, можливо розглядати з різних позицій, а саме як економічну діяльність, діяльність із державного управління або правовий інститут. У фінансовому праві, як визначала відомий фахівець Л.К. Воронова, держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають під час формування і виконання всіх видів бюджетів, контролю за виконанням бюджетів і звітування про їх виконання [1, с. 142]. Згідно із цією позицією бюджетний процес як засіб реалізації матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процесу законодавством, є особливим правовим інститутом фінансового права. Правові особливості бюджетного процесу пов'язані об'єктом правового регулювання, тобто бюджетом, і суб'єктивним складом, що і характеризують матеріальні і процесуальні бюджетно-правові норми як норми, що складають бюджетне право, як підгалузь фінансового права. Слушним є зауваження науковців, що на відміну від бюджетного права, в цивільних матеріальних і цивільних процесуальних відносинах

існують самостійно різні суб'єкти, а в бюджетних – це одні і ті ж суб'єкти [2, с. 126]. Особливості бюджетного процесу як правового інституту в системі фінансового права зумовлюють характерні відзнаки бюджетно-процесуальних відносин. Із цих позицій потребує визначення бюджетний процес як процесуальний інститут бюджетного права, що визначається особливостями правового регулювання в сучасних умовах розвитку фінансових правовідносин в Україні.

В юридичній літературі щодо сутності й змісту бюджетного процесу існує багато думок. Традиційним є визначення бюджетного процесу як сукупності дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів, а також складання, розгляду й затвердження звітів про їхнє виконання, здійснюваної на підставі норм бюджетного права [3, с. 154]. Із цього визначення можливо зробити висновок про широке розуміння бюджетного процесу як заснованої на владних повноваженнях діяльності відповідних органів, підпорядкованої чинним процедурам, що встановлені законом у сфері бюджетних відносин.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю

за дотриманням бюджетного законодавства. Бюджетний процес має чотири стадії, а саме: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства [4].

Під стадіями бюджетного процесу розуміють низку заходів, що охоплюють планування, розрахунки, аналіз, оцінку, тобто різні дії з бюджетними коштами. На стадіях бюджетного процесу цілеспрямовано реалізують повноваження всі учасники бюджетних правовідносин, які повинні гарантувати чітке дотримання бюджетної дисципліни. Стадії бюджетного процесу здійснюються як окремі, послідовні етапи бюджетної діяльності. Період із початку складання проектів бюджетів до затвердження звітів про їх виконання складає повний цикл бюджетного процесу. В Україні цей цикл триває понад два роки і, на нашу думку, не має завершеного змісту, оскільки процедура розгляду та затвердження рішення про виконання бюджетів у чинному законодавстві не визначена.

У науковій літературі бюджетний процес розглядають як сукупність дій уповноважених на основі норм бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [5]. Як зазначає Воронова Л.К., такий зміст поняття бюджетного процесу підкріплюється теоретичними розробками юристів, які спеціалізуються у сфері бюджетних відносин. Зокрема, І.В. Розпутенко вважає, що формування, затвердження та виконання бюджету становлять поняття бюджетного процесу, в якому закладається стратегія економічної і соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних видатків [6]. Учені не раз висловлювалися про те, що будь-яка матеріальна галузь права вимагає процедурних форм реалізації її норм, і всі норми, які регулюють організаційну діяльність державних органів, мають процесуальний характер. Особливо це стосується діяльності в галузі застосування бюджетно-правових норм, адже з бюджетом пов'язані всі державні органи, підприємства, організації, установи, які безпосередньо чи опосередковано беруть участь у формуванні бюджету.

Враховуючи законодавче визначення бюджетного процесу та теоретичні розробки, можливо прийти до висновку, що не досить плідним є розкриття його сутності, оскільки не досліджується процесуальний характер норм бюджетного права та не передбачено стадії підготовки та затвердження рішення про виконання бюджетів, які забезпечують зворотний зв'язок

бюджетної діяльності та реалізацію принципів гласності, прозорості, ефективності використання запланованих фінансових ресурсів. Отже, можна зробити висновок, що сутність бюджетного процесу складна та багатогранна і потребує законодавчого регулювання, оскільки має суттєвий вплив на законність та ефективність обігу бюджетних коштів як складових частин обігу публічних фінансових ресурсів.

Мета статті – на підставі законом встановлених вимог щодо бюджетної діяльності і сучасних теоретичних розробок сутності бюджетного процесу сформулювати авторське поняття бюджетного процесу та окреслити його особливості як фінансово-правового інституту.

Відповідно до наведених визначень широке розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся бюджетна діяльність базується на владних повноваженнях учасників бюджетного процесу і має бути підпорядкована суворим процедурним формам, що забезпечують законність, доцільність та обґрунтованість цієї діяльності. Постають питання про склад учасників бюджетного процесу та їх бюджетні повноваження.

Учасниками бюджетного процесу, відповідно до БКУ, є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Національний банк України, місцеві ради, розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, органи державного фінансового контролю – кожен із цих учасників бюджетного процесу наділений відповідними бюджетними правами та обов'язками, що реалізуються на відповідних стадіях бюджетного процесу. Сукупність прав і обов'язків, які встановлюються нормативно-правовими актами, становить окремий інститут бюджетних прав (повноважень). Бюджетні повноваження визначаються Конституцією України, чинним бюджетним законодавством, а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними нормативними актами. Законодавче визначення поняття «бюджетні повноваження» відсутнє, в БКУ надається дефініція «бюджетні призначення» як повноваження, що надаються законом, головним розпорядникам бюджетних коштів. Інститут бюджетних повноважень розвивається в залежності від складу та призначень бюджетних правовідносин

У фінансово-правовій літературі за рівнем правового регулювання правовідносини поділяють на матеріальні та процесуальні. Відповідно, бюджетні правовідносини поділяються на:

1) матеріальні бюджетно-правові відносини, що складаються з приводу змісту бюджету, структури бюджетної системи, визначення доходів та видатків бюджетів цієї системи;

2) процесуальні бюджетні відносини, що виникають під час складання, розгляду, затвердження бюджету, проведення контролю, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету [7, с. 195].

Бюджетні повноваження, що реалізуються на різних стадіях бюджетного процесу, охоплюють різні за змістом бюджетні правовідносини і знаходяться під впливом економічного стану країни, оскільки обсяг бюджетних повноважень залежить від бюджетних призначень, що мають кількісне, часове та цільове обмеження у межах бюджетних асигнувань. Наприклад, відповідно до закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» встановлено фінансування Антикорупційної прокуратури на рівні 74 млн. гривень і Національного антикорупційного бюро на рівні 486 млн. гривень, що гарантує їх діяльність у 2016 році. Видатки, що не пов'язані безпосередньо з навчанням, перекладаються на місцеві бюджети [8]. У проекті закону України «Про державний бюджет на 2018 рік» доходи бюджету заплановані на рівні 913,6 млрд. гривень. При цьому 165,3 млрд. гривень – майже на 30 млрд. гривень більше, ніж у 2017 році – передбачено виділити на оборону та безпеку [9]. Ці приклади свідчать про матеріальну природу норм бюджетного права і залежність бюджетних повноважень від економічного та політичного стану країни. Під час розгляду особливостей правового регулювання бюджетного процесу потрібно враховувати, що склад бюджетних повноважень, які реалізуються в межах процесуальних бюджетних правовідносин, має стабільний та незалежний від часу характер.

Серед основних бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу, що реалізуються під впливом норм процесуального бюджетного права, відповідно до БКУ, потрібно виділити такі:

1) Президент України: підписує закон України про державний бюджет і закони про внесення змін і доповнень до закону про державний бюджет, інші закони; має право вето відносно прийнятого Верховною Радою України закону про Державний бюджет України з поверненням його на повторний розгляд; має право законодавчої ініціативи – видає укази і розпорядження з питань, не врегульованих бюджетним законодавством;

2) Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної республіки Крим, обласні, районні, сільські, селищні, міські і районні ради: розглядають і затверджують бюджет; розглядають і затверджують звіт про виконання бюджету; контролюють виконання рішень про бюджет;

3) Верховна Рада України: визначає бюджетну політику держави; приймає постанови про основні напрямки бюджетної політики; затверджує показники соціально-економічного розвитку країни, які необхідні для формування бюджетів та приймає законопроекти, які приводять до зміни дохідної і видаткової частин бюджетів;

4) Комітет Верховної Ради України з питань бюджету: приймає рішення стосовно бюджетних законопроектів; обробляє й узагальнює пропозиції та висновки комітетів Верховної Ради України і народних депутатів із проекту закону про державний бюджет та інших пов'язаних із ним законопроектів; заслуховує інформацію стосовно виконання бюджет-

них повноважень на всіх стадіях бюджетного процесу; оцінює і готує висновок про виконання закону про державний бюджет протягом року; готує висновок до звіту про виконання закону про державний бюджет; розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до закону України про Державний бюджет України;

5) Кабінет Міністрів України: розробляє і подає Верховній Раді України основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України, проект Основних напрямів бюджетної політики, проект закону про Державний бюджет України, звіт про виконання Державного бюджету України; забезпечує виконання закону про Державний бюджет України; розраховує показники зведеного бюджету України і готує звіт про його виконання; подає інформацію щодо прийнятих законодавчих і нормативних актів на виконання закону про Державний бюджет України; приймає рішення відносно використання закону про Державний бюджет України; приймає рішення відносно використання резервного фонду Державного бюджету України; приймає рішення про здійснення запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України;

6) Міністерство фінансів України: готує й узагальнює документи та матеріали, необхідні для формування проекту Основних напрямів бюджетної політики; розробляє проекти нормативів бюджетної забезпеченості; складає проект закону про Державний бюджет України; організовує виконання Державного бюджету України; організовує методичну роботу з питань фінансово-бюджетного планування для адміністративно-територіальних одиниць; розробляє і затверджує річний розпис Державного бюджету України; здійснює обслуговування державного боргу України; подає КМУ звіт про виконання Державного бюджету України;

7) Національний банк України: визначає основні принципи грошово-кредитної політики України; розробляє законопроекти, пов'язані з формуванням дохідної та видаткової частин бюджету і готує пропозиції до проекту закону про державний бюджет.

Вказані повноваження за рівнем правового регулювання мають процесуальний характер, оскільки реалізуються на всіх стадіях бюджетного процесу, і процесуальні норми бюджетного права визначають компетенцію, предмет повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних установ та посадових осіб, які є розпорядниками бюджетних коштів, тобто всіх учасників бюджетного процесу.

На відміну від наведених повноважень, права та обов'язки головних розпорядників бюджетних коштів реалізуються під впливом норм матеріального бюджетного права, тобто характеризується залежністю від обсягів бюджетних коштів, що знаходяться в розпорядженні держави. Згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно: 1) за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, – органи, вповноважені відповідно

Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їхню діяльність, в особі їхніх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи й організації, які визначено Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів, а також Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України в особі їх керівників; 2) за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом Автономної Республіки Крим, – повноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства й інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників; 3) за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, – керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад і їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад [4]. Потрібно враховувати, що вказані бюджетні повноваження стосуються переважно стадії виконання бюджетів.

Таким чином, у залежності від норм матеріального бюджетного права учасники бюджетного процесу реалізують власні повноваження на стадіях бюджетного процесу. Отже, процесуальні бюджетні повноваження залежать від норм матеріального бюджетного права. Слушним є зауваження науковця, «що характер, зміст і призначення процесуальних відносин, які складаються під час врегулювання процесуальним правом організаційної діяльності із застосування норм матеріального права, підпорядковані вимогам життєвості матеріальних правовідносин і в цьому сенсі обумовлюються ними, похідні від них. Цей взаємозв'язок виявляється не безпосередньо, а через діяльність із застосування норм матеріального права в межах процесуальних норм» [10, с. 148].

Процесуальні бюджетні правовідносини складаються під впливом норм, що створюють умови для досягнення визначеного результату – регулювання бюджетних коштів у межах законності, і мають специфічний зміст, що дозволяє їх відмежувати від матеріальних бюджетних повноважень. Для вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу встановлення спеціальних процесуальних норм бюджетної діяльності з урахуванням їх особливостей дозволяє відокремити процесуальні бюджетні повноваження в механізмі правового регулювання бюджетних відносин, удосконалити правотворчу та правозастосовну бюджетну діяльність.

Враховуючи наведені визначення бюджетного процесу та особливості прав і обов'язків учасників бюджетного процесу, що складаються під впливом матеріальних та процесуальних норм бюджетного права, можливо уточнити поняття «бюджетний процес». Бюджетний процес – це діяльність уповноважених законодавством учасників бюджетного процесу, що відбувається в реалізації бюджетних повноважень на стадіях складання, розгляду, затвердження, виконання та контролю бюджетів, що складають бюджетну систему, підготовки та затвердження рішень про бюджет.

Розгляд бюджетних повноважень як специфічного інструменту правового регулювання матеріальних та процесуальних бюджетних правовідносин дозволяє визначити специфічні риси властиві бюджетному процесу. Правове регулювання бюджетного процесу характеризується такими особливостями:

1) бюджетний процес реалізується в повноваженнях, які визначаються чинним законодавством для учасників бюджетного процесу і характеризуються взаємною пов'язаністю матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин;

2) бюджетний процес відбиває всі особливості, які властиві бюджетам, що складають бюджетну систему країни, тобто достовірність та обсяг доходів, видатків, спеціалізація показників, напрями фінансування загальнодержавних та місцевих потреб тощо;

3) усі стадії бюджетного процесу, а саме складання проектів бюджетів, розгляд та прийняття нормативного акту про бюджет, виконання і, як вважаємо, окрема стадія – підготовка та затвердження рішення про виконання бюджету – повинні регламентуватися законодавством і гарантувати дотримання бюджетної дисципліни та постійний контроль на всіх стадіях бюджетного процесу – бюджетний контроль.

Широке розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся діяльність із приводу складання бюджетів, розгляду та затвердження, виконання, підготовки та затвердження рішення про виконання відбувається в реалізації бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу, які визначаються бюджетним законодавством і реалізуються під впливом процесуальних норм бюджетного права. Пов'язаність матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин зумовлює специфіку реалізації бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу і сутність поняття «бюджетний процес». Особливості правового регулювання бюджетного процесу визначаються чітким процедурним порядком організації його стадій і узгодженою роботою всіх його учасників, законодавче визначення повноважень яких впливає на ефективне формування бюджетів та витрачання бюджетних коштів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Воронова Л.К. Фінансове право України. К.: Прецедент, Моя книга, 2006. 448 с.
2. Финансовое право: навч. посібник / за заг. ред. А.Г. Чубенко, Д.М. Павлова. К.: КНТ, 2014. 600 с.
3. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посібник. К.: Юринком Інтер, 2003. 528 с.
4. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 № 2456–VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
5. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. Фінансове право: навч. посіб. [для студ. юрид. вузів і факульт.]. Х.: Легас, 2006. 359 с.
6. Розпутенко І.В. Державні видатки в перехідних економіках: [монографія]. К.: УАДУ, 1998. 244 с.
7. Фінансове право: підручник / за заг. ред. О.П. Гетманець, О.М. Бандурка, Ю.М. Жорнокуй, В.Г. Жорнокуй, І.В. Кирева та ін. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 608 с.
8. Що приніс нам Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»? С. 1. URL: <http://jurist-blog.com.ua/derg-buget-2016.html>. (Дата звернення 19.12.2017)
9. Верховна Рада України ухвалила Держбюджет на 2018 рік. URL: <https://prm.ua/byudzhethet-2018>. (Дата звернення 7.12.2017).
10. Николенко Л.М. Матеріальні та процесуальні норми і правовідносини: їх взаємозв'язок у господарському судочинстві. Наше право. № 10, 2013.

Діордіца І. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права і процесу
Національного авіаційного університету

ПОЗИТИВНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

POSITIVE FACTORS FOR THE FORMATION OF THE CYBERNETIC FUNCTION OF THE STATE

У статті проаналізовані позитивні чинники формування кібернетичної функції держави. Автором подано систему аргументів щодо формування наукової гіпотези стосовно того, що на сьогоднішньому етапі кібернетична функція держави становить собою окрему, самостійну функцію держави. Виділено низку чинників, що впливають на формування та подальшу реалізацію даної функції. Диференційовано дані чинники на дві загальні групи з метою зосередження та виділення як позитивних, так і негативних чинників. Розглянуто позитивні чинники формування кібернетичної функції.

Ключові слова: кіберпростір, кібербезпека, кібернетика, кібернетична функція, чинники формування, позитивні чинники.

В статье проанализированы положительные факторы формирования кибернетической функции государства. Автором представлена система аргументов по формированию научной гипотезы о том, что на сегодняшнем этапе кибернетическая функция государства представляет собой отдельную, самостоятельную функцию государства. Выделен ряд факторов, влияющих на формирование и последующую реализацию данной функции. Дифференцированы данные факторы на две общие группы, с целью сосредоточения и выделения как положительных, так и негативных факторов. Рассмотрены положительные факторы формирования кибернетической функции.

Ключевые слова: киберпространство, кибербезопасность, кибернетика, кибернетическая функция, факторы формирования, положительные факторы.

The article analyzes the positive factors of forming the cybernetic function of the state. The author presents a system of arguments for the formation of a scientific hypothesis that at the present stage the cybernetic function of the state is a separate, independent function of the state. There are a number of factors that influence the formation and further implementation of this function. These factors are differentiated into two general groups, in order to focus and distinguish both positive and negative factors. Positive factors for forming a cybernetic function are considered.

Key words: cyberspace, cyber security, cybernetics, cybernetic function, formation factors, positive factors.

Мною в моїх роботах подано систему аргументів щодо формування наукової гіпотези стосовно того, що на сьогоднішньому етапі кібернетична функція держави становить собою окрему, самостійну функцію держави.

Звичайно, що даний процес на даному етапі, зважаючи на його швидкість на динамічність, поки не є детально описаним в наукових дослідженнях, водночас це саме і додає науковій новизні моєї роботі. Адже наука передусім має реалізовувати прогностичну функцію, а не тупцювати на одному місці, здійснюючи аналіз подій, які вже відбулись. Поза це доцільним, з урахуванням напрацювань інших дослідників [1–6], офіційних аналітичних доповідей [7–11], чинних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в кібербезпековій сфері, є виділення низки чинників, що впливають на формування та подальшу реалізацію даної функції. Причому я диференціюю дані чинники на дві загальні групи з метою зосередження та виділення як позитивних, так і негативних чинників.

У даній статті я розгляну позитивні чинники формування кібернетичної функції.

До позитивних чинників формування кібернетичної функції доцільно включити:

Безпековий блок:

1) усвідомлення необхідності формування національної системи кібербезпеки – в грудні 2015 р. –

січні 2016 р. Україна отримала чергове підтвердження використання Росією кіберзброї: хакери атакували ПАТ «Прикарпаттяобленерго», внаслідок чого 225 тис. споживачів на години залишилися без світла [12]; належні висновки не були зроблені, і 27 червня 2017 року масштабній кібератаці були піддані вже майже всі центральні органи виконавчої влади в Україні;

2) фрагментарні спроби щодо формування системних можливостей держави в реалізації кібербезпекової політики через посилення спроможностей суб'єктів системи національної безпеки для забезпечення ефективної боротьби із кіберзагрозами воєнного характеру, кібершпиунством, кібертероризмом та кіберзлочинністю;

3) поглиблення міжнародного співробітництва у сфері реалізації кібербезпекової політики, яке має відповідати національним інтересам України, ґрунтуватись на Стратегії сталого розвитку і Стратегії національної безпеки України, забезпечити перевагу українських кіберсил принаймні в тактичній перспективі в українському сегменті кіберпростору;

4) реалізація державної кібербезпекової політики через забезпечення кіберзахисту державних електронних інформаційних ресурсів, інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, а також інформаційної інфраструктури, яка знаходиться під юрисдикцією України, та порушення

сталого функціонування якої матиме негативний вплив на стан національної безпеки і оборони України (критична інформаційна інфраструктура);

5) доцільність нарощування кібербезпекових можливостей держави, переведення національної системи зв'язку, стратегічних загальнодержавних автоматизованих систем управління, урядових мереж, систем зв'язку і управління зброєю, інформаційно-телекомунікаційних мереж і систем органів військового управління на функціонування в умовах особливого періоду, мобілізації додаткових ресурсів для організації операцій у кіберпросторі;

6) необхідність підвищення ефективності реалізації військово-технічної політики й політики військово-технічного співробітництва у сфері кібероборони в контексті реалізації кібербезпекової політики;

7) здійснення моніторингу стану розроблення та впровадження національних стандартів і технічних регламентів застосування інформаційно-комунікаційних технологій, гармонізованих зі стандартами ЄС та НАТО;

8) кібернетична функція держави тісно пов'язана з безпековою функцією, адже вона, з одного боку, поєднує в собі забезпечення захисту інформації та інформаційної інфраструктури, а з іншого – забезпечує розвиток інформаційного суспільства.

Світоглядний блок:

1) *формування відкритого та вільного кіберпростору*, що розширює свободу і можливості людей, збагачує суспільство, створює новий глобальний інтерактивний ринок ідей, нових ринків криптовалюти, досліджень та інновацій, стимулює відповідальну та ефективну роботу влади і активне залучення громадян до управління державою та вирішення питань місцевого значення, забезпечує публічність та прозорість влади, сприяє запобіганню корупції, в тому числі і через використання механізмів блокчейн технологій;

2) трансформація кіберсуспільства випереджує трансформацію світогляду політичних еліт, і відповідно, форм і методів управління, впливає на недостатньо високі темпи впровадження концепції е-урядування;

3) формується і реалізується на тлі зменшення домінуючої ролі держави в ефективному управлінні соціальними системами і переходом до ліберального управління з більшим залученням кіберспільноти до цих процесів;

4) формується система розумного балансу між *обмежувальними* (для ворожого контенту та деструктивних дій супротивника) і *стимулюючими* (для власного контенту) заходами як стосовно захисту інтересів громадян, суспільства та держави, так і для подальшого розвитку її інформаційного простору;

5) необхідність формування кіберосвіти, що уможливить адекватне та коректне наукове забезпечення та супроводження реалізації кібернетичної функції.

Кібернетичний блок:

1) удосконалення процедури застосування санкцій Національною радою України з питань

телебачення і радіомовлення та розширення переліку підстав для переоформлення ліцензії [13], що спрямовано на забезпечення дієвого механізму здійснення нагляду у сфері телебачення та радіомовлення. Кінцевою метою ухвалених змін визначено захист інформаційного простору держави, можливість своєчасного реагування на виявлені загрози та протидія їм;

2) позбавлення російських спецслужб можливостей слідкувати за громадянами України через блокування відповідних сайтів [14] (санкції проти юридичних осіб ВАТ «Яндекс», ВАТ «Мейл.РУ Україна», ВАТ «ВКонтакте», «Однокласники» та ін.) [15]. У даному аспекті потрібно усвідомлювати, що блокування сайтів і сервісів належить до сфери забезпечення безпеки, а не свободи слова, що і було визнано нашими партнерами з ЄС та міжнародних організацій (НАТО [16]). Особливої значущості ця теза набуває в контексті нещодавніх прикладів використання BigData у виборчому процесі [17];

3) формування в рамках кібербезпеки такого напрямку, як *контентна безпека*, в рамках реалізації якої здійснюється комплекс заходів щодо боротьби з деструктивним контентом, який поширюється в кіберпросторі. Складно ігнорувати й ту роль, яку «фабрики тролів», дезінформаційні кампанії в соціальних мережах, створення величезної кількості пропагандистських ресурсів відігравали спочатку під час анексії Криму, а пізніше – для розпалювання сепаратистських настроїв на сході України, під час виборів президентів у більшості європейських країн. Особливо важливо, що сьогодні Україна разом зі світовими урядами починає давати правову оцінку таким діям противника;

4) державні е-ресурси, захищені спільним контуром кіберзахисту, реалізованим Держспецзв'язку в Системі захищеного доступу до Інтернету, а також електронні державні реєстри країни не постраждали й не зазнали несанкціонованих вторгнень, що є свідченням ефективності діяльності суб'єктів кібербезпеки [18];

5) налагоджено системну роботу Національного координаційного центру кіберзахисту при РНБО України (далі – Центр). Зокрема, завдяки діяльності Центру були розроблені організаційно-координаційні рішення щодо співпраці суб'єктів кібербезпеки стосовно ліквідації наслідків кібератак на державні інформаційні ресурси фінансового сектору, подолання наслідків атаки вірусу NotPetya, налагоджено процес розроблення та впровадження узгодженого протоколу спільних дій суб'єктів забезпечення кібербезпеки та власників об'єктів критичної інформаційної інфраструктури під час попередження, виявлення, припинення кібератак та інших кіберінцидентів, а також при подоланні їхніх наслідків [11, с. 54];

6) продовження робіт із формування Переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави (значного прогресу було досягнуто щодо включення до цього документа операторів мобільного зв'язку).

Інфраструктурний блок:

1) *стрімкий розвиток інформаційних технологій*, що спричинює інформаційну глобалізацію та трансформацію світу інфраструктури електронних комунікацій держави, рівня її розвитку та захищеності сучасним вимогам;

2) *необхідність забезпечення розвитку інформаційної інфраструктури держави*;

3) розвиток мережі реагування на комп'ютерні надзвичайні події (*CERT*);

4) розвиток спроможностей правоохоронних органів щодо розслідування кіберзлочинів, забезпечення захищеності об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів від кібератак;

5) створення системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки для потреб суб'єктів забезпечення національної безпеки;

6) розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення кібербезпеки;

7) розроблення на рівні держави комплексної системи захисту об'єктів критичної інфраструктури та формування на базі консенсусу з бізнес-сектором чітких і зрозумілих правил захисту таких об'єктів.

Блок стратегічних комунікацій:

1) Україна продовжує розвивати комунікативну спроможність органів влади. Доктрина інформаційної безпеки України, визначаючи розвиток системи стратегічних комунікацій пріоритетом, покладає на Міністерство інформаційної політики України завдання з розроблення стратегічного нарративу і його імплементації. Практичне виконання завдань, визначених цією Доктриною, відображено в планах дій Уряду України, як річному, так і середньостроковому 22. За ініціативи Міністерства інформаційної політики України планується створити *Координаційну раду з питань стратегічної комунікації*;

2) продовжується реалізація Дорожньої карти Україна – НАТО зі стратегічних комунікацій: наразі відбувається оптимізація організаційної взаємодії державних суб'єктів. Запроваджуються короткотермінові та довго строкові курси зі стратегічних комунікацій для державних службовців та військовослужбовців: від початку 2017 р. проведено 5 навчальних заходів для фахівців сектору безпеки і оборони. Триває робота з виокремлення спеціальності «Комунікація» в «Переліку галузей знань та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти». Зокрема, в 2016 році в ОРІДУ при НАДУ при Президентіві України було вперше відкрито магістерську спеціалізацію «стратегічні комунікації». Так само можна акцентувати і на діяльності Інституту стратегічних комунікацій Глобальної організації союзницького лідерства.

Правовий блок:

1) *усвідомлення і легітимація кібербезпеки як окремого напрямку державної політики* на рівні концептуальних документів, зокрема в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради, Стратегії кібербезпеки України [19], відтак змістом кібербезпекової політики виступає реалізація *кібернетичної функції держави*;

2) *прийняття у 2016 р. Стратегії кібербезпеки України*, спрямованої на реалізацію до 2020 р. положень Стратегії національної безпеки України, – цей документ визначає уточнені загрози кібербезпеці, вказує пріоритетні напрями забезпечення кібербезпеки (зокрема, розвиток безпечного, стабільного і надійного кіберпростору, кіберзахист державних електронних інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури, кіберзахист критичної інфраструктури, розвиток потенціалу сектору безпеки і оборони у сфері забезпечення кібербезпеки, боротьба з кіберзлочинністю). Стратегія закладає основу формування Національної системи кібербезпеки, визначає її основних суб'єктів;

3) *чітке виділення складових кібербезпекової політики в рамках становлення інформаційного суспільства*: 1) розвиток та безпека кіберпростору; 2) запровадження електронного урядування; 3) гарантування безпеки й сталого функціонування електронних комунікацій та державних електронних інформаційних ресурсів;

4) *затвердження* Указом Президента України від 7 червня 2016 року № 242/2016 *Положення «Про Національний координаційний центр кібербезпеки»*;

5) ухвалення Указу Президента України від 13 лютого 2017 р. № 32/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації» [20];

6) *розвиток та імплементація відповідно положень Конвенції про кіберзлочинність*, ратифікованої Законом України від 7 вересня 2005 року № 2824-IV, законодавства України щодо основ національної безпеки, засад внутрішньої та зовнішньої політики, електронних комунікацій, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом та спрямована на реалізацію до 2020 року Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-УІІ, і Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5;

7) ухвалення *Доктрини інформаційної безпеки України* [21], в якій закладено базові підходи до формування системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації, а також функціонування держави в умовах використання агресором інформаційної сфери як ключової арени протиборства. Важливим здобутком Доктрини є чітке визначення механізмів її реалізації, що дозволить зробити цей засадничий документ практично значущим. Окремі напрями реалізації положень Доктрини в контексті реалізації кібербезпекової політики, зокрема щодо обмежень в українському сегменті мережі Інтернет, викликали

широку суспільну дискусію в контексті забезпечення свободи слова [11, с. 48];

8) вирішення проблеми обміну інформацією з обмеженим доступом між Україною та НАТО [22]: створена правова основа та визначено детальні процедури взаємної охорони інформації з обмеженим доступом, яка буде передаватися або створюватися в ході співробітництва [23]. Забезпечення рівноправного, партнерського характеру взаємовідносин у процесі інформаційного обміну сприятиме підвищенню ефективності взаємовигідного співробітництва України з НАТО;

9) припинення дії міжурядових угод із Російською Федерацією про співробітництво у сфері телебачення, радіомовлення та інформації, зумовлене тим, що їх подальша дія не відповідає стану міждержавних відносин і не узгоджується із заходами, яких вживає Україна для забезпечення захисту свого інформаційного поля від негативних інформаційно-психологічних впливів [24];

10) сформованість о сновних правових засад формування та успішної реалізації кібербезпекової політики;

11) формування балансу між збереженням провідної ролі держави як регулятора кібернетичних відносин, централізацією і децентралізацією в управлінні кібернетичною сферою;

12) на виконання Указу Президента України від 13.02.2017 р. № 32/2017, яким було введено в дію рішення РНБО України від 29.12.2016 р. «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації», відбувається стратегічний процес – кардинально оновлюються системні механізми реалізації Національної програми інформатизації, яка тривалий час фактично не виконувалася. Здійснюється контроль за формуванням завдань Національної програми інформатизації на 2018–2020 рр. та поданням відповідних пропозицій на розгляд Верховної Ради України разом із проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік [11, с. 56].

Фінансово-економічний блок:

1) у 2015 р. за статтею бюджету «Здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору» було виділено 2 млн. 800 тис. грн. У 2016 р. в головному фінансовому документі країни такої статті взагалі не було, а в 2017 р. на заходи щодо захисту національного інформаційного простору буде витрачено 33 млн. 600 тис. грн. [25];

2) інтенсифікація співпраці України та НАТО, зокрема в межах Трастового фонду НАТО, для посилення спроможностей України у сфері кібербезпеки;

3) формується як результат оптимального співвідношення державного управління у кіберпросторі та саморегулювання, а також через чітке визначення меж втручання держави в економіку, а також взаємної відповідальності державних інститутів і інститутів громадянського суспільства за реалізацію кібернетичної функції. Розвиток криптовалютного ринку, блокчейн-технологій виступають реальним результатом розвитку недержавної складової кібербезпеки;

4) необхідність реалізації кібербезпекової політики та створення умови до кібернетичного суверенітету формує умови для кардинального збільшення кіберринку вітчизняними продуктами, в тому числі програмним забезпеченням роботами, технологіями, товарами та послугами;

5) необхідність здійснення заходів державної підтримки стратегічно важливих для реалізації державної кібербезпекової політики наукових установ і організацій, в тому числі неурядових. аналітичних організацій, проведення наукових досліджень у галузі кібербезпеки, в тому числі із залученням краудфандінгових компаній, використання можливостей краудсорсінгу для залучення інвестицій і розвитку власної кіберпромисловості, розвитку нових прогресивних технологій та хай-тек промисловості відповідно до реалізації національних інтересів;

6) визначення фінансово-економічного обґрунтування пріоритетів для залучення міжнародної технічної допомоги у сфері забезпечення кібербезпеки, в тому числі й залучення прямих інвестицій;

7) потреба в удосконаленні роботи зі створення конкурентноспроможних високо ефективних вітчизняних програмних продуктів для захисту як державних інформаційних ресурсів, так і для їхнього розповсюдження на світовому кіберринку, зокрема розроблення національної операційної системи, національного антивірусного програмного забезпечення із подальшим виведенням його на світові ринки кіберпродуктів тощо.

Відтак можна стверджувати, що наразі створено всі передумови для інституціоналізації кібернетичної функції держави, формування відповідної організаційно-функціональної структури, а також удосконалення системи стратегічних комунікацій відповідно до нових реалій в кібербезпековій політиці.

Звичайно, що існують і негативні чинники, водночас про них йтиметься в наступній моїй статті.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ліпкан В.А. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні: [монографія]. К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2015. 664 с.
2. Ліпкан В.А. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом: [монографія]. К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2013. 344 с.
3. Ліпкан В.А. Консолідація інформаційного законодавства України. К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2014. 416 с.
4. Ліпкан В.А. Інкорпорація інформаційного законодавства України: [монографія]. К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2014. 408 с.
5. Стратегічні комунікації: [словник]. К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2016. 416 с.
6. Климентьев О.П. Перспективи розвитку інформаційної функції держави. Підприємство, господарство і право. 2013. № 12. С. 101.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. К.: НІСД, 2013. 576 с.

8. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». К.: НІСД, 2014. 148 с.
9. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». К.: НІСД, 2015. 684 с.
10. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». К.: НІСД, 2016. 688 с.
11. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.
12. Сич О. Під час хакерської атаки на українські обленерго у антивірусів не було шансів. URL: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/04/7/588680/>.
13. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 1 листопада 2016 р. № 1715-VIII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1715-19>.
14. За даними компанії SimilarWeb, станом на 20 травня 2017 р. відвідуваність соціальної мережі «ВКонтакте» в Україні зменшилася на 3,35 млн. візитів за 5 днів блокування доступу (решта отримали доступ до заблокованого інтернет-ресурсу через VPN); відвідуваність російського інтернет-порталу yandex.ua знизилася приблизно на 2 млн. візитів, мережа «Однокласники» втратила в середньому 1,67 млн візитів (див.: Відвідуваність ВКонтакте за 5 днів впала на 3 мільйони візитів. URL: <http://www.epravda.com.ua/news/2017/05/23/625156/>). Одночасно спостерігається зростання відвідуваності альтернативних ресурсів: на другий день після набуття указом чинності відвідуваність українцями мережі Facebook зросла на 40 %, а Google+ – на 85% (див.: Украинская аудитория Facebook выросла на четверть URL: http://ru.golos.ua/suspilstvo/ukrainskaya_auditoriya_acebook_vyirosla_na_chetvert_6261).
15. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 15 квітня 2017 р. № 133/2017. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U133_17.html.
16. У НАТО підтримали блокування російських сервісів в Україні. URL: https://ukr.lb.ua/news/2017/05/17/366496_nato_pidtrimali_blokuvannya_rossiyskikh_servisiv_v_ukraini.html.
17. Расследование Das Magazin: как Big Data и пара ученых обеспечили победу Трампа и Brexit. URL: <https://www.facenews.ua/articles/2016/310687/>.
18. Кібератака на об'єкти критичної інфраструктури України. Ситуація під контролем URL: http://www.dsszzi.gov.ua/dsszzi/control/uk/publish/article?art_id=278007&cat_id=268448.
19. Про Стратегію кібербезпеки України: Указ Президента України від 15 березня 2016 року № 96/2016 Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації» від 13 лютого 2017 р. № 32/2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32/2017>.
20. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.
21. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підписання Адміністративних домовле ностей щодо охорони інформації з обмеженим доступом між Урядом України та Організацією Північноатлантичного Договору» від 23 серпня 2016 р. № 604-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249263938>.
22. Проект Закону про ратифікацію Адміністративних домовленостей щодо охорони інформації з обмеженим доступом між урядом України та Організацією Північноатлантичного договору від 18 квітня 2017 р. № 0144. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61654.
23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про припинення дії Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі телебачення і радіомовлення та Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі інформації» від 30 листопада 2016 р. № 1053. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1053-2016-%D0%BF>.
24. Закусило М. Держбюджет-2017ф: скільки коштують суспільне, іномовлення, кіно. URL: <http://detector.media/infospace/article/122357/2017-01-19-derzhbyudzhet-2017-skilki-koshtuyut-suspilne-inomovlennya-kino/>.

Козинець І. Г.,
старший викладач кафедри цивільного,
господарського права та процесу
Чернігівського національного університету

Шпак А. В.,
студентка III курсу юридичного факультету
Чернігівського національного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF TAXPAYERS' RIGHTS

Стаття присвячена правовій характеристиці сучасного стану захисту прав платників податків в Україні. Зокрема, уточнено поняття захисту прав платників податків. Встановлено, що формами, способами захисту прав є юрисдикційна (судовий та адміністративний захист) та неюрисдикційна (самозахист). Проаналізовано сучасний стан законодавчого забезпечення та практичні аспекти захисту прав платників податків.

Ключові слова: захист прав, контролюючий орган, платники податків, судовий спосіб захисту, адміністративний спосіб захисту.

Статья посвящена правовой характеристике современного состояния защиты прав налогоплательщиков в Украине. В частности, уточнено понятие защиты прав налогоплательщиков. Установлено, что формами, способами защиты прав является юрисдикционная (судебная и административная защита) и неюрисдикционная (самозащита). Проанализировано современное состояние законодательного обеспечения и практические аспекты защиты прав налогоплательщиков.

Ключевые слова: защита прав, контролирующий орган, налогоплательщики, судебный способ защиты, административный способ защиты.

The article is devoted to the legal characteristics of the current state of protection of taxpayers' rights in Ukraine. In particular the concept of protecting the rights of taxpayers updated. It was found that the forms and methods of rights protection is jurisdictional (judicial and administrative protection) and non-jurisdictional (self-defense). Analyzed the current state of legal provision and practical aspects of the protection of the rights of taxpayers.

Key words: protection of rights, regulatory body, taxpayers, judicial protection method, administrative method of protection.

Постановка проблеми. Податкова політика країни на будь-якому етапі її розвитку відіграє надзвичайно важливу роль, адже з нею прямо пов'язані доходи державного бюджету та економічний розвиток держави. Роль і значення податків важко недооцінити. Сплата податків є першочерговим обов'язком, закріпленим Конституцією України, який водночас гарантується правом платника податків на захист своїх прав. Проте засоби масової інформації все частіше повідомляють, що трапляються випадки свавілля з боку фіскальних органів щодо платників податків, передусім великих суб'єктів господарювання. Зважаючи на даний факт, у наш час особливо актуального значення набуває захист прав платників податків. Адже фактично від його ефективності прямо залежить добробут нашої країни та її євроінтеграційні прагнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання захисту платників податків були предметом дослідження багатьох науковців, зокрема таких, як: А.Ю. Бучик, С.В. Зицик, С.В. Литвинов, С.Г. Пепеляєв, О.М. Федорчук, О.О. Шишов та ін. Проте, зважаючи на динамічність розвитку даного інституту та його неабияку актуальність у наш час, виникає додаткова необхідність в його теоретичному дослідженні та аналізі.

Метою статті є дослідження сучасного стану окремих законодавчих та практичних аспектів захисту своїх прав платниками податків.

Виклад основного матеріалу. Право на захист інтересів та прав платників податків передусім гарантується Конституцією України. Відповідно, ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також гарантується право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1].

Разом з тим необхідно зауважити, що в податковому законодавстві відсутнє визначення поняття захисту прав платників податків. У теорії податкового права також немає одностайної думки щодо цього поняття. Так, О.М. Федорчук під поняттям «захист прав і законних інтересів платників податків» розуміє закріплену в діючих нормативно-правових актах можливість кожного платника податків самостійно здійснювати дії чи звернутись до компетентних державних органів з вимогою здійснення ними дій, що направлені на забезпечення недоторканості його прав і законних інтересів, припинення їх порушення і ліквідацію наслідків цих порушень [2, с. 8].

С.Г. Пепеляєв розглядає захист прав платників податків у широкому та вузькому аспектах. У широкому значенні під захистом прав платників податків розглядаються всі юридичні, ідеологічні, матеріальні

гарантії, встановлені в межах податкової системи держави і покликані забезпечити пропорційність обмеження прав конкретного платника податків та інтересів суспільства в цілому. У вузькому аспекті – розглядаються звернення у ті чи інші державні органи для розгляду законності та обґрунтованості дій (бездіяльності) податкових органів щодо такого платника податку [3, с. 561].

О.О. Шишов, досліджуючи теоретико-правові засади захисту прав платників податків, зазначає, що під цим поняттям необхідно розуміти реалізацію платниками податків права на захист шляхом застосування управненою особою або уповноваженим органом будь-яких не заборонених законом засобів (заходів) захисту з метою припинення порушення, відновлення або визнання порушеного або оспорюваного права та забезпечення належної реалізації платником податків своїх прав [4, с. 54]. Таке трактування є цілком слушним, оскільки дає визначення саме захисту прав платників податків, а не права платників податків на захист.

Правові основи захисту прав платників податків у разі порушення таких прав органами державної влади визначаються законодавством. Основним нормативним актом є Конституція України (ст. ст. 55, 56). На розвиток конституційних гарантій Податкового кодексу України (далі – ПК України) закріплює можливість оскарження прийнятих контролюючим органом рішень (ст. ст. 55, 56 ПК України) [4]. Порядок розгляду скарг платників податків визначений Порядком оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами, затвердженим наказом Міністерства фінансів України 21.10.2015 року № 916 [6]. Судовий порядок оскарження встановлений Кодексом адміністративного судочинства України [7].

Важливою ознакою демократії є не лише наявність законодавчо закріплених можливостей захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, але й гарантована можливість їх здійснення.

На забезпечення охорони та захисту прав платників податків спрямовані різноманітні заходи контролю, нагляду та інші види правоохоронної діяльності державних органів і громадських організацій. Проте головним із них є юрисдикційний спосіб, в якому виражена реакція держави і суспільства на вчинене правопорушення або спір про право, що виник. Неюрисдикційний спосіб захисту прав платників податків – дії суб'єктів, чії права порушено, із захисту своїх прав та інтересів, які здійснюються ними самостійно, без звернення до спеціально уповноважених та інших компетентних органів.

Відповідно до п. 56.1 ПК України [5] рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку. Зважаючи на дану норму чинного законодавства України, можна стверджувати, що положеннями ПК України передбачено два види юрисдикційного захисту прав платників податків.

Щодо адміністративного способу захисту прав платників податків, то перш за все слід зауважити,

що він регламентується ст. 56 ПК України та Порядком оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 21.10.2015 року № 916 [6]. Особливістю адміністративного захисту є те, що платник податків протягом десяти календарних днів, які настають із моменту отримання ним податкового повідомлення-рішення або іншого рішення контролюючого органу, що оскаржується, має право подати скаргу до контролюючого податкового органу вищого рівня. При цьому доцільно зауважити, що реквізити даної скарги передбачені в п. 1 ст. 4 Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами. Так, наприклад, у разі коли платник податків вважає, що контролюючий орган неправильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству або виходить за межі його повноважень, встановлених ПК України або іншими законами України, він має право протягом 10 календарних днів, які настають за днем отримання платником податків податкового повідомлення-рішення (або іншого рішення контролюючого органу), звернутися до контролюючого органу вищого рівня з відповідною скаргою про перегляд цього рішення. При цьому в Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами передбачено, що контролюючий орган зобов'язаний прийняти вмотивоване рішення та надіслати його протягом двадцяти календарних днів, що настають за днем отримання скарги платника податків, на адресу платника податків поштою з повідомленням про вручення або надати йому під розписку. Під час розгляду скарги платник податків має право користуватися правами, які передбачені в четвертому розділі Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами.

Однак, як доводить юридична практика, даний спосіб захисту прав платників податків доволі рідко є ефективним, оскільки розгляд скарги платника податків ґрунтується на перевірці рішення контролюючого органу вищим контролюючим органом, і необ'єктивний розгляд є досить імовірним. Так, наприклад, Державною фіскальною службою України (надалі – ДФС України) було відмовлено в задоволенні скарги, поданої Приватним акціонерним товариством «Філіп Морріс Україна» на податкові повідомлення-рішення Головного управління ДФС України в Харківській області від 14.06.2016 року № 0000201412, № 0000211412, № 0000221412 про визначення сум грошових зобов'язань [8]. Проте слід зауважити, що дана форма захисту є доволі зручною, зазвичай менш затратною в часі порівняно із судовою, і не потребує оплати будь-якого державного мита чи збору [9, с. 183]. Тому вбачається необхідність в її застосуванні з метою захисту платниками податків своїх прав, незважаючи на доволі невисоку її ефективність. При цьому варто зауважити, що відповідно до норм ПК України скарги на рішення

державних податкових інспекцій подаються письмово до Головного управління ДФС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а скарги на їх рішення – безпосередньо до Державної фіскальної служби України.

У чинному податковому законодавстві адміністративний порядок захисту прав платників податків не є обов'язковою досудовою процедурою, тому подача скарги до контролюючого органу вищого рівня не виключає права на наступну подачу аналогічної скарги до суду. Тому, зазначає О.О. Шишов, адміністративний порядок оскарження може існувати в якості альтернативного або досудового порядку вирішення спору [10, с. 222].

Іншим і найбільш поширеним видом юрисдикційної форми захисту прав платників податків є судовий захист. Розгляд справ щодо захисту їх прав відбувається в порядку адміністративного судочинства. Слід зазначити, що відповідно до частини першої ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [7] завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства. Як доводить юридична практика, дана форма захисту є найбільш ефективною в Україні. Так, наприклад, постановою Львівського окружного адміністративного суду від 23.02.2017 року по справі № 813/4582/16 було повністю задоволено адміністративний позов платника податків до Дрогобицької об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Львівській області та визнання протиправними і скасування податкових повідомлень-рішень від 16.09.2016 року за номерами № 71557-13, № 71558-13, № 71559-13, № 71560-13, № 71561-13 у зв'язку з тим, що податковий орган діяв не в межах чинного законодавства, а тому його рішення є протиправним [11]. А постановою Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 23.01.2017 року по справі № 809/1879/16 було задоволено адміністративний позов Товариства з обмеженою відповідальністю (надалі – ТОВ) «Електрополіус-ІФ» до Головного управління ДФС в Івано-Франківській області про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення від 09.12.2016 року за № 0003531406 у зв'язку з тим, що в порушення положень чинного законодавства України контролюючий орган необгрунтовано та безпідставно зробив висновок про безтоварність фінансово-господарських операцій позивача із ТОВ «Бурком» і ТОВ «Крафт технік» та протиправно даним податковим повідомленнями-рішеннями збільшив суму грошового зобов'язання з податку на додану вартість [12].

Необхідно також зазначити, що чинним законодавством встановлюється відповідальність контролюючого органу за неправомірні рішення.

Так, з 1 січня 2017 року Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо

покращення інвестиційного клімату в Україні» було доповнено підпункт 21.2.1 до п. 21.2 ст. 21 ПК України, яким розширено положення відповідальності контролюючого органу за прийняття неправомірного рішення [13]. До цього часу існувала лише загальна норма щодо відповідальності посадових (службових) осіб контролюючих органів (21.2. ПК України).

З 2017 року пп. 21.2.1. п. 21.2 ст. 21 ПК України передбачено, що за прийняття неправомірного рішення, яким визначаються податкові (грошові) зобов'язання платнику податків, посадова (службова) особа контролюючого органу, яка прийняла таке рішення, а також безпосередній керівник такої посадової особи несуть відповідальність згідно із законом.

Повторне протягом останніх дванадцяти місяців прийняття такого неправомірного рішення є підставою для застосування до посадової (службової) особи дисциплінарного стягнення в порядку, передбаченому законом.

Прийняття посадовою особою неправомірного рішення, яким визначаються податкові (грошові) зобов'язання платнику податків, не мають конкретного законодавчого відсилання до того чи іншого виду проступку. Таким чином, кожен випадок буде індивідуальним та визначатиметься окремо дисциплінарною комісією.

Спосіб доведення платником податків неправомірності прийняття контролюючим органом рішення щодо визначення податкового зобов'язання може бути здійснено, виходячи з положень ПК України в адміністративному або судовому порядку. Отже, для того, щоб довести неправомірність дій податківця, достатньо буде мати рішення суду про скасування податкового повідомлення-рішення, яке набрало законної сили.

Водночас такі дії можуть бути причиною цивільно-правової відповідальності або навіть кримінальної відповідальності, вважає О.М. Нечитайло [14].

Доцільно також зауважити, що в ряді розвинених країн світу (Франції, Німеччині, Італії, Канаді та ін.) нормативно закріплені та застосовуються так звані альтернативні форми вирішення податкових спорів, найбільш поширеними з яких є медіація, арбітраж (третейський розгляд), погоджувальні процедури, горизонтальний «моніторинг». При цьому головною метою альтернативних форм вирішення податкових спорів є оперативне вирішення спірних питань між платником податків і податковим контролюючим органом.

Однак врегулювання спорів за допомогою мирливих процедур не є обов'язковим для платника податків і не позбавляє його права на інші способи захисту, зокрема на судове оскарження рішень податкових органів [10, с. 223].

В Україні альтернативні способи захисту прав платників податків зараз недостатньо розвинені. Проте певним кроком у розвитку цього напрямку є запровадження інституту «бізнес-омбудсмена». Його правове становище регламентується постановою

Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 року № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» [15]. Так, за час існування бізнес-омбудсмен допоміг бізнесу отримати відшкодування ПДВ на 50 млн грн. У 2016 році, як і в минулі періоди, найбільше скарг (57%) було отримано на фіскальну службу [16].

Зважаючи на своє доволі обмежене становище, бізнес-омбудсмен не має змоги сприяти ефективному захисту прав платників податків, і його правовий статус потребує більш якісного регулювання і ширших повноважень.

В Україні також зроблені перші кроки щодо запровадження процедури медіації. Так, Запорізьке відділення Інституту податкових реформ у межах Меморандуму про співробітництво з ГУДФС у Запорізькій області запроваджує медіацію на стадії запобігання виникнення спору (конфлікту) як у процесі контрольно-перевірочних заходів, так і в ході вирішення інших питань.

Процес медіації будується на спільності інтересів, вважає Л. Церетелі, податковим органам і платникам податків є що запропонувати один одному: реальні сплати податків, спокій, імунітет від майбутніх перевірок, економію часу тощо. Безумовно, впровадження механізму медіації в податкових відносинах потребує законодавчого врегулювання, зокрема:

– прийняття Закону України «Про медіацію»;
– внесення змін до Податкового кодексу України (щодо введення процедури медіації);
– внесення змін до процедур і регламентів адміністративного розгляду скарг фіскальними органами [17].

Ще одним різновидом неюрисдикційного захисту є самозахист прав. Так, використання платником податків наданих законом податкових пільг і прийомів скорочення податкових зобов'язань відображає сутність податкового планування і одночасно є законним способом обходу податків. У зв'язку з цим, вважає О.О. Шишов, самозахист можна вважати неюрисдикційною формою захисту, в якій відбувається захист порушених прав платників податків [10, с. 223].

Висновки. Таким чином, на основі вищевказаного, можна стверджувати, що зараз нормами чинного законодавства України передбачено два основні способи захисту прав платників податків – адміністративний та судовий. При цьому найбільш ефективним видається судовий. Однак, зважаючи на важливість даної сфери та динамічність її розвитку, необхідно нормативно закріплювати та впроваджувати альтернативні способи захисту прав платників податків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Федорчук О.М. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2003. 20 с.
3. Налоговое право: учебн. пособ. / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. 608 с.
4. Шишов О.О. Теоретико-правові засади захисту прав платників податків. Правничий часопис Донецького університету. 2013. № 2. С. 48–55.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. / Офіційний вісник України. 2010. № 92. Т. 1. Ст. 9.
6. Порядок оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами: Наказ Міністерства фінансів України 21.10.2015 № 916. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15/conv>
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. / Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
8. Калачова Г. ГФС «дає прикурить». Почему фискалы воюют с «Филип Моррис». URL: <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2017/08/10/627947/>
9. Литвинов С.В. Класифікація засобів, способів та форм захисту прав платників податків. Наукові праці МАУП. 2014. № 1. С. 181–186.
10. Шишов О.О. Форми захисту прав платників податків. Молодий вчений. 2015. № 2 (3). С. 221–225.
11. Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 23.02.2017 р. по справі №813/4582/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64975628>
12. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 23.01.2017 р. по справі № 809/1879/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64366494>
13. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21.12.2016 року № 1797-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2–17. № 5–6. Ст. 48.
14. Нечитайло О.М., Полянничко А.О. Відповідальність фіскалів: формальність чи ефективний механізм? URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/3/22/157727.htm>
15. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена: постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 691. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF/conv>
16. Калачова Г. Бізнес-омбудсмен: Найбільше бізнес скаржиться на фіскальну службу. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2017/02/3/619723/>
17. Церетелі Л. Медіація як альтернативне вирішення податкових спорів. URL: <http://ngoipr.org.ua/blog/mediatsiya-yak-alternativne-virishennya-podatkovih-sporiv/>

Конєва І. В.,

здобувач кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ У ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC SECTOR OF THE ECONOMY IN THE PROCESS OF THE EUROPEAN UNION ASSOCIATION AGREEMENT FULFILLMENT

У статті розглядаються правові підстави набуття Україною членства в Європейському Союзі та поняття адаптації законодавства до вимог *acquis communautaire* в контексті побудови ринкової економіки з ефективним державним сектором.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, ринкова економіка, державний сектор, Угода про асоціацію, адаптація законодавства, *acquis communautaire*.

В статье рассматриваются правовые основания приобретения Украиной членства в Европейском Союзе и понятие адаптации законодательства к требованиям *acquis communautaire* в контексте построения рыночной экономики с эффективным государственным сектором.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, рыночная экономика, государственный сектор, Соглашение об ассоциации, адаптация законодательства, *acquis communautaire*.

The article examines the legal grounds of EU membership for Ukraine and the concept of the adaptation of legislation to the *acquis communautaire* requirements in the context of building of market economy with an effective public sector.

Key words: administrative and legal regulation, market economy, public sector, Association Agreement, adaptation of legislation, *acquis communautaire*.

У вересні 2014 року Україна ратифікувала Угоду про асоціацію з між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), завдяки чому створено правові підстави для вільного переміщення товарів, послуг, капіталу, робочої сили між Україною та країнами ЄС. Угода про асоціацію набрала чинності 1 вересня 2017 року, що передбачає початок виконання нашою державою взятих на себе зобов'язань, які передовсім стосуються розбудови розвинутої і сталої демократії та ринкової економіки шляхом здійснення політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ.

Важливе місце в Угоді про асоціацію відведено питанню створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) між Україною та країнами-членами ЄС, що тісно пов'язане з процесом широкомасштабної адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*.

Ці завдання є викликом для українського суспільства, національної економіки, яка досі залишається перехідною, та для державних інституцій, що відповідають за зовнішньополітичний курс держави і державну економічну політику, а також предметом пильної уваги науковців та експертів у різних галузях знань, особливо правників, оскільки саме від того, в який спосіб будуть забезпечені правові механізми досягнення цілей, визначених Угодою про асоціацію, залежатиме успіх реалізації основної мети

України – набуття повноправного членства в Європейському Союзі.

Враховуючи значущість європейського вибору для майбутнього нашої держави, варто детальніше розглянути правові підстави набуття Україною членства в ЄС та поняття адаптації законодавства до вимог *acquis communautaire* в контексті розбудови ринкової економіки з ефективним державним сектором, адже без цього неможливо розглядати питання виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію.

Основним документом, що визначає порядок функціонування Європейського Союзу та процедуру набуття членства в ЄС, є Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року (так званий Маастрихський договір), статтею 49 якого передбачено право будь-якої європейської держави, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2 цього Договору, та зобов'язується втілювати їх у життя, звернутися із заявою з метою набуття членства в ЄС. У статті 6 Договору про Європейський Союз закріплено, що «Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права» [1].

Іншим важливим документом, який також встановлює порядок набуття членства державами-кандидатами, є рішення Європейської Ради, прийняте в червні 1993 року на її засіданні в місті Копенгаген, про визнання права країн Центральної та Східної Європи на членство в ЄС за умови виконання ними

вимог за такими критеріями (так звані Копенгагенські критерії) [2, с. 129]:

- політичні критерії: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин;

- економічні критерії: наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС;

- критерії щодо членства: здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу.

Крім того, існує ще один критерій – спроможність ЄС абсорбувати нових членів, одночасно підтримуючи динаміку європейської інтеграції, що є спільним інтересом і Європейського Союзу, і держав-кандидатів.

Для держав-кандидатів виконання перших трьох видів критеріїв означає, що вони мають прийняти всю сукупність правових норм, відому як *acquis communautaire* (франц. – доробок спільноти), яка:

- визначає кількісну складову політики згуртованості або належності до демократичних країн і відповідності певним вимогам;

- спрямована на забезпечення свободи переміщення товарів і капіталів, свободи надання банківських, страхових та інвестиційних послуг, а також свободи переміщення робочої сили та визнання професійної кваліфікації в межах єдиного ринку;

- регулює конкуренцію та промислову політику, корпоративне законодавство, охорону промислових та інтелектуальних прав власності, транспорт і телекомунікації;

- захищає інтереси споживачів, підтримує і гармонізує освіту, науку, проведення прикладних наукових досліджень тощо.

Таким чином, щоб набути членство в ЄС, держава-кандидат повинна забезпечити відповідність Копенгагенським критеріям. При цьому Європейська Комісія бере до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються. Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об'єктивного підходу порівняти та оцінити реальний прогрес країн на шляху вступу до ЄС.

«З цієї точки зору Копенгагенські критерії, в тому числі *acquis communautaire*, є екзогенними відносно економіки й можуть розглядатися як зовнішні, оскільки країна-кандидат не може змінити або прийняти їх частково. Однак ці критерії не є повністю екзогенними, тому для їх виконання країна-кандидат має досягти певного рівня економічного розвитку», – зазначає український вчений у галузі міжнародних економічних відносин І. Матюшенко, який, підкреслюючи важливу роль *acquis communautaire* та називаючи його «якорем» для країн-кандидатів, водночас звертає увагу на важливість розвитку економіки [3, с. 130].

Особливого значення ця теза набуває в контексті взятих Україною зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію щодо створення поглибленої і

всеохоплюючої зони вільної торгівлі, адже це потребує побудови в Україні дієвої ринкової економіки, завдяки чому наша держава зможе «витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС». При цьому варто зауважити, що серед інших важливих елементів, які характеризують ринкову економіку, таких, як лібералізація цін і торгівлі, відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього, наявність достатньої правової бази, включаючи регулювання права власності, виконання законів і контрактів, особливе місце посідає фактор наявності у держави-кандидата ефективного державного сектору економіки, який є одним із головних індикаторів дієвої ринкової економіки.

У зв'язку з цим становлення в Україні ринкової економіки з потужним державним сектором є першочерговим завданням, оскільки перехідна економіка, яка має у своєму складі громіздкий та неефективний державний сектор, наразі є баластом, що не дає змогу Україні рухатися вперед та створює серйозні перешкоди виконанню зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, а отже, і Копенгагенських критеріїв.

Втім, як свідчить досвід інших країн, подолати зтягування ринкових перетворень цілком реально і зробити це можливо за допомогою одного з прогресивних способів – шляхом використання інструментів адміністративного права у процесі створення сучасної нормативно-правової бази, яка відповідатиме вимогам *acquis communautaire*. Цю думку розвивають та підтримують і науковці, і експерти-практики.

Так, наприклад, український вчений-правник О. Солдатенко зазначає: «Незважаючи на те, що весь розвиток економіки відбувається відповідно до економічних законів, таких, як закон вартості, закон попиту і пропозиції, грошового обігу, наукою і практикою доведено, що без застосування адміністративних методів регулювання неможливо досягнути її високого рівня розвитку» [4, с. 68], а відомий фахівець у галузі адміністративного права В. Авер'янов наголошував: «Відносини у сфері економіки регулюються нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право притаманними йому правовими засобами впорядковує певну частину відносин у сфері економіки, надаючи їм організаційного змісту» [5, с. 10].

У свою чергу, створити в Україні нормативно-правову базу, яка б відповідала вимогам *acquis communautaire* та забезпечила належне функціонування ринкової економіки з ефективним державним сектором, неможливо без адміністративно-правових норм, адже, як підкреслює автор монографії «Управління державною власністю: адміністративно-правові засади» О. Кравчук, «адміністративно-правові норми, що визначають повноваження відповідних органів та посадових осіб, уповноважених на здійснення управління державною власністю, є першорядним елементом у механізмі адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин» [6, с. 105].

Дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання економіки України, з державним сектором включно, в контексті виконання Угоди про асоціацію засвідчує, що переважна більшість адміністративно-правових норм, які регулюють відносини в зазначеній сфері та закріплені у відповідних нормативно-правових актах (законодавчих і підзаконних), потребують приведення у відповідність з вимогами *acquis communautaire*. Виконати це масштабне завдання можливо лише за умови спільної злагодженої роботи законодавчої та виконавчої гілок влади щодо забезпечення законодавчого, методологічного, організаційного та інформаційного підґрунтя для адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*.

Безумовно, головна роль у процесі широкомасштабної адаптації законодавства до вимог *acquis communautaire* у сфері адміністративно-правового регулювання економіки належить Верховній Раді України, однак не менш важливою є відповідна діяльність Міністерства економічного розвитку й торгівлі, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства аграрної політики і продовольства, інших центральних органів виконавчої влади, а також державних органів зі спеціальним статусом, таких, як Фонд державного майна та Антимонопольний комітет, адже від їхньої діяльності значною мірою залежить створення сучасної нормативно-правової бази, яка сприятиме функціонуванню в Україні дієвої ринкової економіки з конкурентним середовищем та ефективним державним сектором економіки.

На момент підписання Угоди про асоціацію вже було прийнято низку законодавчих та підзаконних нормативних актів, завдяки яким створено базовий механізм адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*. До них, зокрема, належать: постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 12.06.1998 р. № 852; «Про затвердження положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС» від 12.11.1998 р. № 1773; «Про концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16.08.1999 р. № 1496; Указ Президента України «Про Національну раду з питань адаптації законодавства до законодавства Європейського Союзу» від 30.08.2000 р. № 1033; Закон України «Про концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС» від 21.11.2002 р. № 228-IV; Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV тощо. Зусиллями Міністерства юстиції України здійснено переклад ряду актів *acquis communautaire* на українську мову, включаючи директиви ЄС, що наразі сприяє прискоренню процесу адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*. Фактично це був перший етап широкомасштабної адаптації

національного законодавства до вимог *acquis communautaire*, а з підписанням Угоди про асоціацію розпочався другий етап, який полягає в забезпеченні реалізації положень цієї угоди.

Одним із перших нормативно-правових актів, покликаних забезпечувати адміністративно-правове регулювання економіки України в контексті виконання положень Угоди про асоціацію, стало розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17.09.2014 р. №847-р, яким затверджено план заходів з імплементації розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію на 2016–2019 роки. План заходів містить завдання у сферах технічного регулювання, санітарних та фітосанітарних питань, інтелектуальної власності, державних закупівель, митних питань тощо та враховує актуалізацію актів законодавства ЄС, що відбулася з часу укладення Угоди про асоціацію. Це дає можливість міністерствам, центральним і місцевим органам виконавчої влади та іншим органам державної влади здійснювати послідовні взаємоузгоджені заходи з виконання Угоди про асоціацію в частині створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з використанням усіх доступних ресурсів.

Ще одним спеціальним нормативним актом, що регулює діяльність Кабінету Міністрів України, спрямовану на адміністративно-правове регулювання економіки, зокрема державного сектору, у процесі виконання Угоди про асоціацію, є Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. Серед визначених у Програмі завдань, зокрема, містяться положення про необхідність прозорості приватизації державних підприємств, запровадження на підприємствах державної власності міжнародних стандартів щодо прозорості всієї звітності та незалежного управління, запровадження жорсткого контролю за дотриманням умов інвестиційних договорів тощо.

Певний прогрес у здійсненні адміністративно-правового регулювання економіки, в тому числі державного сектору, відповідно до зобов'язань, взятих Україною за Угодою про асоціацію, забезпечило ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» від 02.06.2016 р. № 1405-VIII, яким запроваджено корпоративне управління та звітність згідно зі стандартами ОЕСР, Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII, завдяки якому запрацювала сучасна електронна система ProZorro, що відкрила нові можливості для господарюючих суб'єктів усіх форм власності, та Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації» від

16.02.2016 р. № 1005-VIII, основною метою якого є посилення захисту національних інтересів у процесі реформування відносин власності.

Сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходяться й інші законопроекти, покликані створити правові підстави для функціонування ринкової економіки з ефективним державним сектором. Зокрема, це розроблений Фондом державного майна України проект Закону України «Про приватизацію державного майна» (реєстр. № 7066 від 04.09.2017 р.), основною метою якого є спрощення процедури приватизації об'єктів державної власності та скорочення термінів її проведення, забезпечення прозорості та відкритості приватизаційного процесу, захист прав інвесторів.

Загалом, у контексті адміністративно-правового регулювання економіки, зокрема державного сектору, у процесі виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію треба відзначити особливу роль Фонду державного майна України, завдяки діяльності якого створюються умови для розвитку інфраструктури фондового ринку, реформується енергетичний сектор, прискорюється процес приватизації, зміцнюється та розвивається корпоративне управління на державних підприємствах. Такі кроки, безумовно, сприяють успішному завершенню внутрішніх реформ, без чого не можливий розвиток гармонійних економічних відносин України та ЄС, інтеграція України в Європейський простір.

Важливу роботу в цій сфері проводить й Антимонопольний комітет України, адже курс на європейську інтеграцію ставить перед нашою державою завдання запровадження ефективної конкурентної політики, спрямованої на створення конкурентного середовища, вдосконалення законодавства у сфері конкуренції, захисту законних інтересів всіх суб'єктів господарювання і споживачів. Створення ПВЗВТ між Україною та ЄС передбачає наближення внутрішньої політики України у сферах захисту економічної конкуренції, створення системи моніторингу та контролю державної допомоги, а також державних закупівель (в частині оскарження процедур державних закупівель) до усталених міжнародних та європейських правил.

З метою встановлення правових засад організаційного процесу наближення законодавства України про захист економічної конкуренції та здійснення державних закупівель до вимог *acquis communautaire*, Антимонопольний комітет України розробив і подав на розгляд Кабінету Міністрів України проект Розпорядження «Про схвалення розроблених Антимонопольним комітетом планів імплементації деяких актів законодавства ЄС», який підготовлено на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами». Відповідне розпорядження Кабінету Міністрів України прийнято 04.03.2015 р. за № 167-р.

У межах реалізації зазначених планів Антимонопольним комітетом України вжито низку заходів, у

результаті чого прийнято закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції» від 15.09.2015 р. № 679-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення прозорості діяльності Антимонопольного комітету України» від 12.11.2015 р. № 782-VIII, яким, зокрема, встановлено обов'язок Комітету публікувати рішення, прийняті за результатами розгляду заяв та справ про узгоджені дії чи концентрацію, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 26.01.2016 р. № 935-VIII щодо підвищення ефективності системи контролю за економічними концентраціями та ін.

Крім того, на виконання міжнародних зобов'язань України, Верховною Радою України прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 р. № 1555-VII, який встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, а також спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Окремо зазначимо, що ПВЗВТ передбачає створення в Україні наближеної до стандартів ЄС системи моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання, оскільки вона є одним з інструментів стимулювання інновацій, розвитку депресивних регіонів, підвищення конкурентоспроможності галузей та економіки в цілому. Основними джерелами права ЄС, які регулюють питання контролю та моніторингу державної допомоги та мають бути враховані під час формування правової бази в цій сфері, є, зокрема, статті 107–109 Договору про функціонування Європейського Союзу, Регламент Ради (ЄС) № 659/1999 від 22.03.1999 р., що встановлює детальні правила для застосування статті 93 Договору про Європейський Союз, Регламент Комісії (ЄС) № 794/2004 від 21.04.2004 р. про імплементацію Регламенту Ради (ЄС) № 659/1999 від 22.03.1999 р., що встановлює детальні правила застосування статті 93 Договору про Європейський Союз.

Удосконалення державної політики у сфері захисту економічної конкуренції, в тому числі щодо протидії недобросовісній конкуренції, передбачає подальшу гармонізацію законодавства про захист економічної конкуренції з європейським законодавством. Джерелами права ЄС, до яких Україна буде зобов'язана наблизити своє законодавство про конкуренцію, є: Регламент Ради (ЄС) № 1/2003 від 16.12.2002 р. щодо імплементації правил конкуренції; Регламент Ради (ЄС) № 139/2004 від 20.01.2004 р. щодо контролю за концентрацією між підприємствами (Регламент ЄС про злиття); Регламент Комісії (ЄС) № 330/2010 від 20.04.2010 р. про застосування статті 101(3) Договору про функціонування Європейського Союзу до

категорій вертикальних угод та узгоджених практик; Регламент Комісії (ЄС) № 772/2004 від 27.04.2004 р. про застосування статті 81 (3) Договору до категорій угод з передачі технологій.

Приведення правил конкуренції в Україні у відповідність із правилами, що діють на теренах ЄС, сприятиме формуванню спільного економічного простору України та ЄС, дозволить створити на цьому просторі рівні недискримінаційні умови для торгівлі українських та європейських підприємців. Це також спонукатиме до підвищення конкурентоспроможності й окремих галузей, і національної економіки загалом.

Положення Угоди про асоціацію щодо зони вільної торгівлі між Україною та ЄС передбачають ефективне, взаємне і поступове відкриття ринків державних закупівель, які повинні функціонувати на засадах прозорості, недискримінації, конкурентоспроможності та відкритості. Досягти відкриття ринків державних закупівель передбачається шляхом наближення української системи державних закупівель до стандартів ЄС, зокрема, шляхом імплементації в національне законодавство Директиви 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради

від 31.03.2004 р. стосовно координації порядків надання державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг, Директиви 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31.03.2004 р. щодо процедури здійснення державних закупівель об'єктів, що залучаються до сфери водо-, газо- та електропостачання, а також поштового зв'язку, Директиви 89/665 від 21.12.1989 р. про засоби правового захисту в державному секторі ЄС, Директиви 92/13 від 25.02.1992 р. про засоби правового захисту в секторі комунальних послуг ЄС [7].

Зважаючи на викладене, маємо підстави зробити висновок, що адаптація національного законодавства до вимог *acquis communautaire* у сфері адміністративно-правового регулювання економіки, у тому числі державного сектору, є невід'ємною частиною процесу виконання Україною зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, й беззаперечним чинником розбудови в Україні дієвої ринкової економіки – головної запоруки конкурентоспроможності нашої держави на міжнародній арені та її європейського майбутнього, а також сприятиме розвитку науки адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Договір про Європейський Союз. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/994_029
2. Матюшенко І.Ю., С.В. Беренда., В.В. Резніков. Євроінтеграція України в системі міжнародної економічної інтеграції: навчальний посібник. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 496 с.
3. Там же.
4. О. Солдатенко Правові засади регулювання економіки України на сучасному етапі. Юридична Україна. 2013. № 9. С. 68–73.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: особлива частина / відповідальний редактор В.Б. Авер'янов. К.: ТОВ «Видавництво юридична думка», 2009.Т. 2. 600 с.
6. Кравчук О.О. Управління державною власністю: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: НТУУ «КПІ», 2013. 444 с. Бібліогр.: С. 385–444. – 400 пр.
7. Сайт антимонопольного комітету України, розділ євроінтеграційна діяльність. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/84854>

Коробцова Д. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення
господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

THE PRINCIPLES OF BUILDING THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE

У статті проаналізовано вітчизняне бюджетне законодавство і наукові підходи до розуміння та реалізації принципів бюджетної системи України. Визначено систему принципів бюджетно-матеріальної діяльності.

Ключові слова: бюджетне законодавство, принцип, принципи бюджетної системи, бюджетні програми, бюджетні асигнування.

В статье проанализированы отечественное бюджетное законодательство и научные подходы к пониманию и реализации принципов бюджетной системы Украины. Определена система принципов бюджетно-материальной деятельности.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, принцип, принципы бюджетной системы, бюджетные программы, бюджетные ассигнования.

The author of the article has analyzed the domestic budget legislation and scientific approaches to understand and implement the principles of the budget system of Ukraine. The system of principles of budgetary-material activity is defined.

Key words: budgetary legislation, principle, principles of the budgetary system, budget programs, budget allocations.

Постановка проблеми. Важливою умовою функціонування бюджетної системи України й організації бюджетного процесу є бюджетне законодавство. Правові засади функціонування бюджетної системи України потрібно визначити, враховуючи її структуру, тлумачення поняття бюджету та його значення для задоволення потреб бюджетних споживачів. Відповідно до декларативної норми БКУ, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Отже, бюджет має не тільки правовий, економічний, а й важливий соціальний зміст. Бюджетна система, відповідно до чинного законодавства України, ґрунтується на державному устрої, адміністративно-територіальному поділі країни, економічних розрахунках і соціальних показниках життя в регіонах.

Стан дослідження. У новітній редакції БКУ принципи бюджетної системи змінилися, проте концептуальні підходи до їх визначення залишилися. У сучасних наукових роботах зазначається, що «детальний аналіз принципів бюджетної системи України показує, що фактично ці принципи можливо віднести і до бюджетного процесу» [1, с. 78]. До принципів бюджетної системи України Л.В. Лисяк та Т.О. Дулик відносять такі: *виділення видів бюджетів, єдності, повноти, субсидіарності, справедливості і неупередженості* [1, с. 79]. Розглядаючи принципи побудови бюджетної системи України, А. Мярковський визначає, що принципи ефективності та цільового використання бюджетних коштів не належать до принципів побудови бюджетної системи. Перший принцип автор відносить до бюджетної політики, а другий – до принципів бюджетного фінансування [1, с. 79].

До принципів побудови бюджетної системи В.М. Опарін відносить наступні: *виділення видів бюджетів, засади розмежування доходів і видатків, організацію міжбюджетних відносин* [2, с. 195–196]. У роботі С. Ніщимної визначається, що до принципів побудови бюджетної системи та бюджетного устрою і принципів бюджетної матеріальної діяльності належать такі: *1) нормативність закріплення бюджетів та належної правової форми бюджету; 2) єдність; 3) збалансованість бюджетів та бюджетна рівновага; 4) самостійність; 5) повнота та достовірність; 6) обґрунтованість; 7) пропорційність; 8) субсидіарність; 9) наочність; 10) розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; 11) спеціалізація бюджетних показників; 12) справедливості та неупередженості; 13) імунітет бюджетів; 14) єдність каси* [3, с. 341]. Враховуючи принципи бюджетної системи України та ЄС, Ю.Ю. Пустовіт пропонує доповнити перелік вітчизняних принципів бюджетної системи наступними: принцип щорічності; бюджетної дисципліни; попереднього планування доходів і видатків бюджету; ефективності та економічності; дванадцятої системи; контролю та виконання бюджетів; звітності [4, с. 13]. Проте надані принципи, на наш погляд, виходять за межі правового регулювання бюджетної системи і охоплюють значно ширше коло бюджетних правовідносин. Наприклад, у роботі А.І. Брезвіна зазначається, що юридичне закріплення принципів організації і діяльності бюджетної системи України дозволяє визначити напрями розвитку бюджетного законодавства, бюджетних відносин та бюджетної системи в цілому [5, с. 260]. Також важко погодитися з тим, що бюджетній системі притаманна діяльність, оскільки поняття «бюджетна система» має неживе, статичне значення.

Враховуючи подвійну сутність категорії «бюджетна система», її значення в бюджетному праві як моделі побудови правовідносин, що складаються між ланками бюджетної системи і визначаються бюджетно-матеріальними нормами, бюджетно-матеріальна діяльність повинна підкорятися відповідним правовим вимогам. Отже, принципи бюджетно-матеріальної діяльності можливо розглядати як принципи побудови бюджетної системи.

Мета статті – проаналізувати чинне бюджетне законодавство та визначити правові засади функціонування бюджетної системи України.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи загальні принципи бюджетного права, а також значення бюджетної системи для держави та регіонів, зміст поняття «бюджет» і соціальне спрямування бюджетних фондів, до принципів побудови бюджетної системи України, тобто до принципів бюджетно-матеріальної діяльності, слід віднести наступні: *принцип правової рівності бюджетів, що складають бюджетну систему України; принцип доступності до загальносуспільних потреб та достатності їх бюджетного фінансування; принцип незалежності бюджетної системи від політики.*

Принцип правової рівності бюджетів, що складають бюджетну систему України, пов'язаний із принципами єдності бюджетної системи України і самостійності, а також правовою формою бюджетів. Бюджет – це не тільки фінансовий план, а й нормативно-правовий акт, оскільки приймається законом або рішенням відповідних рад. Правова форма бюджету забезпечує його дотримання та виконання, захищає бюджетних споживачів. Адміністративно-територіальний устрій країни поєднує 24 області та міста Київ і Севастопіль, з особливим статусом, що і відображено в бюджетах. Незважаючи на різні природні ресурси, умови економічного розвитку, історичні традиції, бюджети цих адміністративно-територіальних одиниць хоч і мають різні обсяги коштів, але мають рівний правовий статус і соціально-економічне значення.

На цей час йде жваве обговорення адміністративно-територіальної реформи в Україні. З метою поширення прав органів місцевого самоврядування та децентралізації влади пропонується новий адміністративний устрій країни, місцеве самоврядування буде складатися з трьох рівнів: громада (об'єднання поселень), повіт (об'єднання громадян) та регіони (області, міста Київ та Севастопіль). Фахівці відмічають, що формування нового адміністративного устрою України буде дискусійним у частині децентралізації повноважень. Зазначається, що, незважаючи на те, що децентралізація є метою, а нова адміністративно-територіальна структура – засобом, саме він часто перебирає на себе найбільше уваги громадськості, а також спричиняє найгостріші баталії. Фахівці наголошують: «<...> потребу нового устрою зумовлює сама ідея передання повноважень на низовий рівень. Для того, щоб система була ефективною, належить збільшити громади та райони. Інакше децентралізація повноважень і фінансів буде випусканням води у пісок» [6].

Безумовно, запропоновані зміни потребують і змін у бюджетній системі, тому важливо дотримуватися принципу рівності бюджетів у правовому значенні. Не може бути бюджетів важливіх і не важливіх для держави та місцевого самоврядування. Адміністративна реформа передбачає зменшення кількості органів місцевого самоврядування і поширення власних та делегованих повноважень. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, кількість 27 областей (включаючи Севастополь і Київ) залишиться, а їх назва зміниться на регіони, 490 районів перетвориться на 120–150 повітів (включаючи райони Луганської та Донецької областей), кількість територіальних громад зменшиться з 31 000 до 1500–1800. Повноваження з розгляду та затвердження бюджетів надаються обласним радам, районним та громадам, а виконання – відповідним виконавчим органам. Передбачається, що до повноважень органів місцевого самоврядування, які фінансуються з місцевих бюджетів за рахунок власних коштів, будуть належати наступні:

- 1) планування розвитку громади та формування бюджету;
- 2) економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємств;
- 3) управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийом будинків в експлуатацію;
- 4) розвиток місцевої інфраструктури (утримання і будівництво доріг, водопостачання, теплопостачання та газопостачання, водовідведення, благоустрій території);
- 5) надання житлово-комунальних послуг;
- 6) утримання вулиць і доріг;
- 7) організація пасажирських перевезень;
- 8) громадська безпека силами муніципальної міліції;
- 9) пожежна охорона [7].

Порівняно з існуючими бюджетними повноваженнями органів місцевого самоврядування, надані повноваження значно поширені та потребують відповідного фінансування із власних бюджетів, що залежить від податкової бази і прав на формування та використання власних фінансових ресурсів органами влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, *принцип правової рівності бюджетів, що складають бюджетну систему України*, означає рівність у визначенні бюджетних повноважень усіх учасників бюджетного процесу, встановлення та виконання видаткових зобов'язань, формування власних доходів за рахунок податкових і неподаткових доходів, витрачання коштів на цілі, що передбачені бюджетом та БКУ. Правова рівність бюджетів забезпечується їх єдністю, самостійністю та субсидіарністю. Таким чином, ці принципи пов'язані між собою.

Принцип доступності до загальносуспільних потреб та достатності їх бюджетного фінансування визначає, що бюджетна система у країні повинна бути побудована таким чином, щоб

державні та місцеві бюджети були не тільки рівними у правовому відношенні стосовно бюджетних повноважень задіяних суб'єктів, а і враховували особливості відповідних адміністративних територій стосовно природних, трудових, фінансових, матеріальних ресурсів. Відповідно до Конституції України кожен громадянин України має право на достатнє харчування, одяг, житло, медичне обслуговування, безпечне довкілля і якість харчових продуктів (ст. ст. 48–53 Конституції України). Держава повинна забезпечувати доступність громадян до освіти і дбає про розвиток фізичної культури та спорту, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя. Щоб ці соціальні послуги, які гарантуються Основним Законом, були доступними, необхідне відповідне фінансування з державного та місцевих бюджетів. У майбутньому пропонується закріпити на рівні громади види соціальних послуг, які повинні фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету і бути розподілені в залежності від кількості мешканців території, на якій вони надаються.

Відповідно до проекту адміністративно-територіальної реформи, за рахунок коштів держави органи державної влади будуть надавати наступні послуги:

- соціальна допомога через територіальні центри у громадах;
- адміністративні послуги через центри їх надання;
- управління школами та дитячими садками;
- первинна медична допомога;
- утримання та організація роботи клубів, будинків культури, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків;
- виплата пенсій, субсидій, забезпечення пільгами;
- казначейське обслуговування;
- контроль санітарного та епізоотичного стану;
- реєстрація актів цивільного стану [7].

Стабільність фінансування цих послуг та інших загальносуспільних потреб повинна забезпечуватися плануванням коштів у фіксованому процентному відношенні до кількості мешканців, які отримають ці послуги на даній території. У чинному БКУ передбачено під час планування бюджету застосовувати фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, відповідно до якого розраховується гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Вказана норма, як правило, не працює, оскільки межі наявних бюджетних коштів для цих послуг мінімальні. Під час планування бюджетів, на жаль, спочатку визначається обсяг доходів на майбутній бюджетний період у державному та місцевих бюджетах, а потім визначаються стосовно вказаного фінансового нормативу обсяги коштів і напрями їх витрачання. Для стабільного та достатнього фінансування загально-

суспільних потреб бюджетним споживачам доцільно спочатку визначати необхідні види витрат та обсяги їх фінансування, а потім під ці витрати встановити доходи в потрібній кількості у відповідному бюджеті.

Наприклад, у науковій літературі обговорюється проблема доступності вищої освіти в Україні, яка гарантується Конституцією України і залежить від плати за освіту, що покладається не тільки на державу, а і на здобувача освітніх послуг. Розглядаючи цю проблему, Л.С. Шевченко доходить висновку, що «подальший розвиток платної вищої освіти в Україні є певною мірою виправданим. Однак платність освіти повинна мати спеціальні фінансові компенсатори: гранти державних і приватних освітніх фондів; спеціальні стипендії для обдарованої молоді; ваучерне фінансування вищих навчальних закладів; розвиток студентського кредитування. Потрібні рішучі заходи й з детінізації оплати навчання у вищому навчальному закладі» [8, с. 16].

Доступність безоплатної медичної допомоги, що гарантується громадянам як загальносуспільна потреба, також розглядалася Конституційним Судом України, оскільки сутність терміну «безоплатність медичної допомоги», наприклад, на думку Міністерства охорони здоров'я України, вичерпується відсутністю безпосереднього розрахунку пацієнта за одержану послугу не лише в момент, а й до та після її надання. У цьому разі витрати на медичну допомогу відшкодовуються за рахунок бюджету, страхових фондів або інших джерел, визначених законодавством [9].

Актуальним залишається вирішення питання про реалізацію права громадян на доступність безоплатних медичних послуг, оскільки в бюджетах не вистачає на це грошей. Під час обговорення цього рішення Конституційного Суду України фахівці дійшли висновку, що «<...> на цей час фінансування закладів охорони здоров'я сягає лише 40 відсотків від потреби і здійснюється за так званним «подушним» принципом. Нестача державних коштів веде до того, що безоплатна медична допомога заміщується платною» [10]. Отже, доступність медичної допомоги потребує встановлення обсягу бюджетних коштів, виходячи з потреб закладів охорони здоров'я, які, на наш погляд, повинні розраховуватися не за кількістю «койка-міст», а за кількістю мешканців адміністративно-територіальної одиниці, відповідно до якої затверджується бюджет, оскільки право на безоплатну медичну допомогу проголошується для всіх громадян. Спеціальні медичні послуги можуть надаватися за потребою, але повинен бути перелік безоплатних медичних послуг, встановлених законом.

Враховуючи наведені приклади щодо реалізації права громадян на освітні та медичні послуги, потребує законодавчого впровадження принцип доступності до загальносуспільних потреб щодо вирішення питань стосовно бюджетного фінансування вищої освіти кожному бажаному раз у житті та переліку й обсягу фінансування безоплатних медичних послуг усім громадянам, що мешкають на відповідній

території за адміністративним поділом, тобто відповідним бюджетним споживачам.

Потрібно враховувати, що достатність бюджетного фінансування доступних загальносуспільних потреб залежить від наявних фінансових ресурсів у бюджетах, що складають бюджетну систему. З цих позицій дуже важливо переглянути джерела наповнення доходної бази бюджетів. Слушною можливо вважати пропозицію авторів адміністративно-територіальної реформи стосовно закріплення за місцевими бюджетами наступних платежів: 60% податків на доходи фізичних осіб, 25% екологічного податку; 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100% податку на майно (нерухомість, транспорт, земля) [7]. Також вважаємо за доцільне поширення джерел бюджетних надходжень за рахунок права на отримання доходів бюджетних установ від господарської діяльності, що значно поширить доходну частину місцевих бюджетів.

Отже, реалізація принципу достатності залежить від доступності і повноти фінансування загальносуспільних потреб, і тому важливо поєднати ці складові у принцип бюджетної діяльності як принцип доступності до загальносуспільних потреб та достатності їх бюджетного фінансування.

Принцип незалежності бюджетної системи від політики має важливе значення для здійснення стабільної, зваженої, матеріальної бюджетної діяльності. Реалізація цього принципу залежить від своєчасного, точного і повного виконання бюджетних повноважень на другій стадії бюджетного процесу, тобто під час обговорення та прийняття рішення про Державний або місцевий бюджет відповідним представницьким органом влади. На другій стадії бюджетного процесу право Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього встановлюється Конституцією України (ст. 85), а також деталізується в нормах БКУ. Конституційні повноваження Верховної Ради України встановлюють також право на здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України і прийняття рішення щодо звіту про його виконання, але ці повноваження є вже результатом реалізації першого – обговорення та прийняття закону про Державний бюджет України – і перекликаються з принципом узгодженості бюджетної політики. Проте на відміну від принципу узгодженості бюджетної політики, який передбачає узгодженість дій учасників бюджетного процесу, принцип незалежності бюджетної системи встановлює відокремленість, самостійність кожного бюджету і захищеність від втручання в матеріальну бюджетну діяльність. Незалежність бюджетів від політики забезпечується виконанням Верховною Радою України своїх обов'язків та завдань на достатньому рівні і відповідно до повноважень, встановлених БКУ в повному обсязі та у визначений термін.

Незалежність бюджетної системи можливо розглядати у двох аспектах: по-перше, в незалежності

Верховної ради України від політичних амбіцій, кон'юнктурних рішень під час розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України і місцевих рад; а по-друге, незалежність бюджетів, що складають бюджетну систему України, забезпечується їх правом на самостійність, повноту, обґрунтованість. Принцип незалежності бюджетної системи від політики вимагає реалізації першого аспекту.

Під час розгляду принципу незалежності в судовій діяльності Т.В. Галайденко доходить висновку про необхідність розмежування категорій «принцип» і «гарантія», оскільки принципи покликані створювати напрями розвитку та функціонування, а гарантії у праві є інструментом їх реалізації. Далі автор констатує, що цілком доцільною є система послідовних категорій: принципи – гарантії – процедури [11, с. 38].

За аналогією, в бюджетному праві під час розгляду та затвердження державного бюджету реалізація принципів має забезпечуватися гарантіями, гарантії – відповідними бюджетними повноваженнями. Аналіз бюджетного законодавства та практики бюджетної діяльності законодавчого органу влади свідчить про декларативність норм бюджетного права. Визначаючи строки розгляду бюджетного закону, Верховна Рада України сама їх порушує і не несе за це відповідальності. Матеріальні бюджетні повноваження визначають зміст та обов'язки органів державної влади у сфері функціонування бюджетної системи. Бюджетні повноваження України як суверенної держави і місцевих органів самоврядування гарантуються, перш за все, нормами Конституції України. Оскільки Україна як держава реалізує свої бюджетні повноваження через Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України, норми Конституції України, які встановлюють основні повноваження України як держави в галузі Державного бюджету України, деталізуються Регламентом Верховної Ради України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Приписи цих нормативних актів є нормами конституційного права. Вони не включаються в бюджетне право як центральну частину фінансового права. Але без них не можна уявити собі обсяг повноважень держави в галузі бюджету, повноважень Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Регламент Верховної Ради України (Глава 27) визначає повноваження Верховної Ради України в галузі Державного бюджету та щодо контролю за його виконанням.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України детально визначаються строки і процедура реалізації бюджетних повноважень.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» також регламентує повноваження уряду в галузі Державного бюджету. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» має розділ, в якому регламентується матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, повноваження місцевих рад та їх органів у галузі місцевих бюджетів. Таким чином, гарантії виконання принципів бюджетного права закладаються в діяльність Верховної Ради України, проте їх не дотримуються у повному обсязі.

У поточному 2016 році намітилися позитивні тенденції в бюджетному процесі щодо вдосконалення виконання владними суб'єктами бюджетних повноважень на стадіях складання, розгляду та затвердження бюджету.

24 червня 2016 року Кабінет Міністрів схвалив проект Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік (так звана Бюджетна резолюція). Проект Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік був розроблений Міністерством фінансів відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Коаліційної угоди, завдань Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік і Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та ґрунтується на положеннях програм співпраці з МВФ та іншими міжнародними організаціями [12].

Важливо, що під час доопрацювання проекту було враховано всі пропозиції Адміністрації Президента України, міністерств, спільних представницьких

органів сторони роботодавців та репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні й інших фахівців. Бюджетна резолюція на 2017 рік сформована по-новому, оскільки містить орієнтовні основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018 та 2019 роки, що дозволять забезпечити збалансованість та стійкість бюджетної системи в середньостроковій перспективі [12].

Висновки. Таким чином, принципи матеріальної бюджетної діяльності – *принцип правової рівності бюджетів, що складають бюджетну систему України; принцип доступності до загальносуспільних потреб та достатності їх бюджетного фінансування; принцип незалежності бюджетної системи від політики* – складають фундамент матеріальної бюджетної діяльності, потрібний для формування бюджетної системи з урахуванням особливостей сучасної економіки та її правового регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лисяк Л.В., Дулік Т.О. Принципи бюджетної системи у контексті нового Бюджетного кодексу України. Вісник економічної науки України. 2011. № 1. С. 74–79.
2. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія. Київ : КНЕУ, 2005. 240 с.
3. Ніщима С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернігів : ЧДЕУ, 2013. 376 с.
4. Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України у умовах євроінтеграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2015. 18 с.
5. Брезвін А.І. Принципи організації діяльності бюджетної системи України. Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Інститут держави і права ім. Корещого НАН України, 2008. Вип. 40. С. 259–264.
6. Новий адміністративний устрій: в Україні з'являться громади, повіти та регіони. Сайт «Тексти ORG.UA» від 22 травня 2015 р. URL: http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/60093/Novyj_administrativnyj_ustrij_v_Ukrajini_zjavlatsja_gromady
7. Адміністративний пиріг. Як зміниться територіальний устрій України. Кореспондент від 29 травня 2015 р. № 21. URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3522321-administrativnyi-pyrig-yak-zminytsia-terytorialnyi-ustrii-ukrain>
8. Шевченко Л.С. Вища освіти: політика «розподілу витрат» та її ризики в Україні. Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. 2011. № 2 (5). С. 5–19.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу № 1-13/2002 від 29 травня 2002 р.). Офіційний вісник України від 21 червня 2002 р. № 23. Ст. 1132.
10. Право на безоплатну медичну допомогу: реалії сьогодення. Сайт Міністерства юстиції України від 23 травня 2016 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/7393>
11. Галайденко Т. До питання розмежування категорій «принцип незалежності суддів» та «гарантії його реалізації». Вісник Вищої ради юстиції. 2010. № 3. С. 28–40.
12. Уряд схвалив проект Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік. / Урядовий портал. Сайт Міністерства фінансів України від 29 червня 2016 року. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249146433&cat_id=244276429

Кушнір І. М.,
кандидат юридичних наук,
голова правління – президент
ПАТ «ХК «Київміськбуд»

ОПОДАТКУВАННЯ УГОД ПРИ ДОЛЬОВОМУ БУДІВНИЦТВІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ

TAXATION OF CONTRACTS IN LOAN BUILDING: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION

У статті розглядаються теоретичні та практичні питання щодо можливості використання моделей дольової участі громадян у будівництві житла. Аналізуються положення теорії податкового права стосовно визначення суті та змісту податкового обов'язку, що покладається на забудовника.

Ключові слова: будівництво, дольове будівництво, пайова участь, податковий обов'язок.

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы о возможности использования моделей долевого участия граждан в строительстве жилья. Анализируются положения теории налогового права по определению сути и содержания налогового обязательства, возлагаемого на застройщика.

Ключевые слова: строительство, доленое строительство, доленое участие, налоговое обязательство.

The article deals with theoretical and practical questions about the possibility of using models of citizen participation in housing construction. It is emphasized that the use of various financing models can both facilitate and complicate the construction process. The provisions of the theory of tax law are analyzed to determine the nature and content of the tax obligation imposed on the developer.

Key words: construction, equity construction, equity participation, tax liability.

Постановка проблеми. Інвестування вільних коштів у нерухомість вважається прикладом стабільного капіталовкладення. Для України цей вид інвестування набуває особливого значення, враховуючи нестабільну економіку, кризи у фінансовій системі, втрату національною валютою купівельної спроможності та інші ризики, обумовлені значною мірою політичними кризами, що періодично відбуваються у країні, а також хвиловим ефектом економічних криз у світі. Адже саме ринок нерухомості вважається одним із найбільш прибуткових у світі. Характерно це й для України.

Вирішуючи для себе питання щодо доцільності інвестування в забудову житла (адже, як правило, кошти приватних інвесторів, а тим більше населення йдуть саме в цей сегмент будівництва), одним із перших постає питання щодо визначення моделі фінансування, яка використовується відповідним забудовником. І якщо в економічно розвинених країнах найбільш прийнятною формою інвестування вважається вкладення коштів у цінні папери, в нашій країні можливі різні моделі залучення ресурсів до житлового будівництва, особливо враховуючи кількість афер, що відбуваються у цій сфері. Відтак усі учасники чергового проекту мають вирішувати питання щодо надійності та стабільності вкладення ресурсів, їх використання та якісного виконання зобов'язань усіма суб'єктами відносин, що виникають у зв'язку з будівництвом чергового житлового проекту.

Застосування різноманітних моделей фінансування може як полегшувати, так і ускладнювати цей процес, оскільки кожна з них вимагає врахування своїх особливостей. При цьому одні моделі доводять позитивність їх використання, інші – навпаки,

створюють додаткові ризики під час використання. Адже дуже рідко, коли в одного інвестора у наявності є достатньо коштів для будівництва. Як правило, необхідними для будівництва ресурсами володіють щонайменше декілька інвесторів, або взагалі мова йде про чималу кількість громадян, які хочуть долучитися до певного проекту. У такому разі об'єднання зусиль може відбуватися за рахунок пайової (дольової) участі на підставі відповідних договорів. Хоча саме використання даної моделі в Україні зазнало істотних змін – від активного використання до повного несприйняття та заборони прямого використання на законодавчому рівні. Водночас навіть існуючі законодавчі механізми дають можливість застосовувати пайове фінансування під час будівництва житла, однак із врахуванням багатьох особливостей та обмежень, встановлених законодавством. Й обов'язковим питанням, що, як правило, не виникає на момент прийняття рішення про обрання відповідної моделі забудови, однак завжди з'являється пізніше, у процесі будівництва чи оформлення права власності, є питання оподаткування.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Не дивлячись на реальну потребу використання моделі пайового будівництва серед інших моделей фінансування житлової забудови, а тим більше враховуючи наявний стан відсутності прямого зазначення на використання такої моделі в чинному законодавстві, на рівні теоретичних розробок проблематика оподаткування пайового будівництва залишається для юридичної науки недослідженою. І якщо з позицій цивільно-правових розробок є наявні дослідження щодо правової природи договорів, які укладаються в будівництві під час використання тих чи інших

моделей фінансування (Іванов А., Кучеренко І.М., Спасибо-Фатєєва І.В., Сурженко О.А. тощо), то наука фінансового права в цілому чи податкового права зокрема питання оподаткування житлової забудови залишає поза увагою. Нечисленні коментарі з цього приводу адвокатів чи юристів-практиків, декілька загальних роз'яснень Державної фіскальної служби та публікації на платформі TAXLINK.ua навряд чи можуть реально відобразити потребу в юридичному розкритті даної проблематики, особливо враховуючи вразливість операцій з дольовою участю та численних ризиків на практиці, що виникають під час залучення пайовиків до забудови житлової нерухомості. Саме ці міркування обумовлюють актуальність даного дослідження.

Метою статті є дослідження можливостей використання в Україні дольового будівництва як моделі фінансування житлової забудови, та визначення особливостей оподаткування угод, що можуть укладатися під час дольового будівництва.

Виклад основного матеріалу. Дольове або пайове будівництво є однією з відомих у світовій практиці житлового будівництва моделлю залучення коштів від населення, хоча й досить молодою порівняно з іншими моделями фінансування. Схеми пайового будівництва була запроваджена у 80-х роках в Аргентині під час стрімкого знецінення національної валюти та припинення банківського кредитування як єдина альтернатива, що давала можливість громадянам отримати житло. Забудовники позичали гроші у громадян, яким це житло було потрібно; внески обмінювалися на спеціальні акції, а ті пізніше – на відповідну кількість квадратних метрів [1]. Позитивний досвід забудови швидко розповсюдився країнами Латинської Америки, де отримав як позитивні (Чилі), так і негативні (Сальвадор) наслідки. Модель пайового будівництва використали й англійські забудовники – але не в себе, а в Єгипті, Кувейті, ОАЕ, де спромоглися уникнути ризиків недобросовісності забудовника. На початку 90-х років ця модель почала використовуватися в пострадянських країнах, в яких також продемонструвала як позитивні результати (можливість побудувати житло в умовах інфляції), так і сприяла застосуванню численних шахрайських схем та ошукуванню тисяч громадян. Не минула цих проблем й Україна.

Зазвичай договори пайової участі в будівництві вважаються одним із найбільш вигідних і поширених механізмів із залучення коштів, незважаючи навіть на великі ризики цієї моделі фінансування. Водночас, враховуючи популярність цього виду договорів, фахівці зауважують і на цілу низку проблем в їх застосуванні в сучасних умовах. Значною мірою це обумовлюється тим, що в чинному законодавстві укладення договорів про пайову участь прямо не передбачено.

Адже відповідно до Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р., зі змінами від 2 червня 2011 р., було закріплено обмеження у способах інвестування в об'єкти житлового будівництва. Частиною 3 ст. 4 Закону було закріплено

імперативну норму, згідно з якою «інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, може здійснюватися виключно через фонди фінансування будівництва, фонди операцій з нерухомістю, інститути спільного інвестування, а також шляхом емісії цільових облігацій підприємств, виконання зобов'язань, за якими здійснюється шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва. Інші способи фінансування будівництва таких об'єктів визначаються виключно законами» [2]. Зазначений правовий припис фактично унеможливив залучення коштів від фізичних та юридичних осіб для інвестування в об'єкти житлового будівництва без участі ФФБ, ФОН, ІСІ, НПФ чи без випуску відповідних боргових цінних паперів.

Водночас у фаховій літературі пропонують різні форми інвестування в будівництво житлової нерухомості, що мають легальний характер, і пов'язані в даному випадку з дольовою участю. Однією з таких форм є договір участі в дольовому будівництві житла, при тому, що одним із найбільш складних питань є визначення природи таких договорів. Адже їх відносять і до інвестиційних, і до договорів про спільну діяльність та говорять про наявність ознак довірчого управління, про схожість із договорами будівельного підряду, купівлі-продажу майна на майбутнє тощо. Як із цього приводу зауважує Мельник Р.О.: «З одного боку, відсутність чіткої регламентації змісту цього договору дає сторонам більше можливостей для «самодіяльності» і дозволяє включити ряд умов з різних видів договорів. З іншого боку, така прогалина дозволяє забудовникам зловживати своїми правами і включати умови, які вигідні лише для них. Це явище є типовим на практиці, і договори про пайову участь перетворюється, по суті, на один із видів договорів приєднання» [3]. Відзначимо, що обрання підходу щодо визначення змісту такого договору засвідчує добросовісність забудовника: якщо забудовник працює на ринку тривалий час, він не ризикуватиме репутацією заради ошукування інвесторів.

Іванов А., здійснюючи дослідження житла через призму цивільно-правового регулювання, пропонує використання такої форми непоіменованого договору інвестування в будівництво житла на правах дольової участі, шляхом його подальшого закріплення у законодавстві. Під договором інвестування в будівництво житла на умовах дольової участі (договір участі в дольовому будівництві) автор розуміє «правочин із надання послуг у сфері колективного інвестування в житло, згідно з яким фізична особа-послугоотримувач (інвестор, дольщик) зобов'язується провести оплату своєї частки у праві спільної власності на об'єкт будівництва (багатоквартирний житловий будинок) в розмірі фактичної вартості будівництва об'єкта будівництва (квартири, нежитлового приміщення), а послугонадавач (замовник будівництва, забудовник, підрядник) приймає на себе функції замовника будівництва певного об'єкту нерухомості (самостійно або з допомогою третіх

осіб) із зобов'язанням передати фізичній особі у власність обумовлене договором житло по закінченні будівництва і здачі будинку в експлуатацію» [4]. Автор вважає, що даний договір «не може бути кваліфікований як спосіб інвестування у випадку, коли сторонами цього договору виступатимуть виключно вкладники коштів, одному з яких інші учасники доручать виконувати повноваження з ведення спільних справ за цим договором. У цьому випадку довірена особа-учасник діятиме від імені інших учасників шляхом вчинення юридичних і фактичних дій із залучення коштів (на банківський рахунок, відкритий для спільної діяльності за договором), їх вкладення в об'єкт будівництва та розподіл отриманих результатів спільної діяльності» [4]. Певною мірою з таким підходом можна погодитися, але допоки закріплення даного виду договору в чинному законодавстві так і не відбулося. Відповідно, на практиці можуть застосовувати ті види договорів, що визначаються ЦК України [5], виходячи з принципу свободи.

Інші навпаки говорять по те, що пайове або дольове будівництво – це саме форма інвестиційної діяльності, «при якій забудовник для зведення того або іншого об'єкту залучає грошові кошти громадян. Громадянин, що вклав свої гроші у будівництво на підставі договору, стає учасником пайового будівництва житла» [1]. Наведені вище позиції свідчать про відсутність одноманітного сприйняття дольової участі в будівництві, обумовленого, в першу чергу, відсутністю прямої вказівки на можливість використання саме такого виду договору в чинному законодавстві. Однак, як вже було зазначено вище, використання дольової участі й надалі залишається прийнятним для вітчизняних забудовників. Підтвердженням цьому слугують постійні публікації стосовно тендерів на prozorro.gov.ua, де в якості предмету виставляється дольова участь у будівництві при забудові житлових будинків.

Зазвичай, якщо говорити про пайове житлове будівництво, серед його основних позитивних характеристик можна визнати наступні: за рахунок пайової участі житло можна придбати на етапі забудови, а отже – дешевше, ніж коли воно буде продаватися готовим (на 10–20%); із розстрочкою платежів, адже оплата здійснюється поетапно. Крім того, відбувається пряма продаж від забудовника, що усуває ризики неодноразового продажу однієї і тієї ж нерухомості різним особам. Одночасно основними ризиками є порушення термінів будівництва, якість будівництва, фінансові, документальні та нормативно-правові ризики тощо. У даному дослідженні маємо на увазі саме добросовісне виконання зобов'язань. І саме з цих міркувань слід виходити, говорячи про податкові наслідки для пайової участі в житловому будівництві.

На практиці виділяють декілька варіантів договорів пайової участі в будівництві: укладення договору із забудовником; укладення договору з підрядником; укладення договору з інвестором [6]. І кожний з них може передбачати різні податкові наслідки.

Так, у разі укладення договору із забудовником істотне значення має зміст договору будівельного підряду, укладеного для будівництва житлового будинку. Адже саме договір будівельного підряду може містити вимогу щодо передавання підряднику в рахунок оплати виконаних робіт певної площі побудованого будинку після завершення будівництва. У даному разі фахівці радять переконатися, що за умови пайової участі й укладенні договору із забудовником слід переконатися у тому, що саме зазначена квартира, яка є предметом останнього і має належати в майбутньому пайовику, не входить до складу нерухомості, що має передаватися за договором будівельного підряду [6]. Протилежна ситуація виникає, коли договір укладається з підрядником. У такому разі, як зазначають, «саме підряднику надається право залучати грошові кошти інвесторів для фінансування будівництва квартир; й слід визначити, що пропонується пайовику квартира входить до числа переданих підряднику». Якщо ж договір укладається з інвестором-юридичною особою, то останній часто залучає до участі в будівництві фізичних осіб за договорами пайової участі. У цьому разі слід враховувати, чи дозволяється інвесторові залучати співінвесторів для фінансування будівництва.

Вищенаведене демонструє юридичні механізми, що можуть використовуватися в разі фінансування забудови житлової нерухомості за умови залучення пайових внесків. Однак жодною мірою це не розкриває питання, яким же чином такі операції мають оподатковуватися й чи взагалі вони виступають об'єктом оподаткування? Для відповіді на це питання пропонуємо зосередитися на оподаткуванні податком на прибуток та ПДВ.

Їх застосування залежить від того, який договір використовується у процесі залучення коштів, та коли відбувається перехід права власності на житло. Оскільки саме від цього залежить, яким чином слід розглядати відповідні операції з позицій податково-правового регулювання. Адже по суті в разі пайового будівництва, під час укладення відповідних договорів, забудовник бере на себе зобов'язання в зазначений термін побудувати об'єкт і після дозволу введення його в експлуатацію передати обумовлені в договорі квадратні метри житла учасникові пайового будівництва, а учасник при цьому зобов'язується сплатити передбачену договором ціну і прийняти побудований об'єкт, якщо той відповідає всім вимогам договору. Виходячи з розуміння предмету договірних відносин, що передбачають залучення коштів на пайових засадах як інвестицію в житлову забудову, слід підходити до розкриття питання про те, як має оподатковуватися діяльність забудовника. Оскільки саме забудовник у даному разі, як засвідчує аналіз чинного податкового законодавства, виступає платником основних податків. Зрозуміло, що тягар оподаткування в кінцевому рахунку буде розділений з фізичними та юридичними особами, що беруть участь у фінансуванні на пайових засадах. Адже саме кінцеві споживачі є носіями податків, у першу чергу непрямих.

Якщо виходити з теорії податкового права, пов'язаної з адмініструванням податкових платежів (див., наприклад Гетманцев Д.О. Адміністрування податкових платежів: проблеми теорії та практики, 2017 р. [7, с. 96–98]), то в даному разі забудовники мають нести на собі комплекс податкових обов'язків, що включає: обов'язок з ведення податкового обліку та обчислення податків і зборів; обов'язок зі сплати податків і зборів; обов'язок з подання податкової звітності. При цьому до розуміння змісту податкового обов'язку також слід підходити через призму теорії податкового права, згідно з якою податковим обов'язком вважається «правова категорія, зміст якої визначається імперативними методами фінансово-правового регулювання, особливостями відносин, що складаються між суб'єктами із приводу сплати податків і зборів» [8, с. 328]. Кожний з наведених вище податкових обов'язків забудовника стосуватиметься в даному разі й податку з прибутку підприємств, і ПДВ, і включатиме необхідність виконання останнім усього блоку податкових процедур. У даному разі слід виходити з призначення останніх, що полягає у виконанні приписів правових норм та здійснюється «через складну конструкцію етапів впливу на поведінку учасників правовідносин, які послідовно виникають і динамічно розвиваються» [9, с. 103]. При цьому слід розуміти, що добросовісне виконання податкових обов'язків у комплексі передбачатиме виконання кожної складової в повному обсязі.

Якщо говорити про справляння ПДВ, то відповідно до п. 187.1 статті 187 Податкового кодексу України (далі – ПК України) «операції з поставки послуг по спорудженню житла за рахунок замовника (включаючи вартість придбаних за рахунок виконавця матеріалів) підлягають оподаткуванню податком на додану вартість на загальних підставах за правилом першої події» [10]. База оподаткування операцій з першого постачання житла визначається на підставі пункту 188.1 статті 188 ПК України, виходячи з їх договірної вартості з урахуванням загальнодержавних податків та зборів. При цьому до складу договірної (контрактної) вартості включаються будь-які суми коштів, вартість матеріальних і нематеріальних активів, що передаються платнику податків безпосередньо покупцем або через будь-яку третю особу у зв'язку з компенсацією вартості товарів/послуг. До бази оподаткування включаються вартість товарів/послуг, які постачаються, та вартість матеріальних і нематеріальних активів, що передаються платнику податків безпосередньо отримувачем товарів/послуг, поставлених таким платником податку.

При цьому слід враховувати, що згідно з підпунктом 197.1.14 пункту 197.1 статті 197 ПК України звільняються від оподаткування ПДВ операції з постачання житла (об'єктів житлового фонду), крім їх першого постачання, якщо інше не передбачено цим підпунктом. Зазначимо, що це положення не стосується операцій з першого доступного житла та житла, що будується із залученням державних коштів, щодо яких застосовується пільга у вигляді звільнення від оподаткування.

Отже, в разі укладення договорів, що передбачають тією чи іншою мірою пайову участь громадян у будові житла, сплата ПДВ покладається на забудовника при першому постачанні житла. При цьому до забудовника по ПДВ застосовується ставка 20%, незалежно від того, матеріали замовника чи підрядника використано для будівництва цього житла. Це правило не використовується в разі будівництва доступного житла та будівництва житла за бюджетні кошти.

Щодо сплати податку на прибуток, то відповідно до пп. 134.1.1 п. 134.1 ст. 134 розділу III ПК України [10], об'єктом оподаткування податком на прибуток є прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до положень цього розділу. У податковому обліку доходи від надання послуг (виконання робіт) визнаються доходами операційної діяльності на підставі п. 135.4.1 ПК України. Підприємство, що виконує роботи (надає послуги), визначає доходи за методом нарахування, тобто виручку від реалізації робіт, послуг відображає в податковому обліку в момент складання акта чи іншого документа, оформленого відповідно до чинного законодавства, який підтверджує виконання робіт або надання послуг. Витрати, понесені підприємством з метою надання послуг (виконання робіт), відображають як собівартість робіт, послуг на підставі пп. 138.1.1 ПК України. При цьому об'єктом оподаткування податком на прибуток є прибуток, визначений відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку. Як видно з наведеного, оподаткування податком на прибуток також покладається на забудовника і здійснюється за загальними правилами, визначеними стосовно цього податку.

Висновки. Договори пайової участі в будівництві вважаються одним із найбільш вигідних і поширених механізмів із залучення коштів, незважаючи навіть на великі ризики цієї моделі фінансування. Однак наявність численних випадків шахрайства із залученими ресурсами з боку недобросовісних забудовників призвело до того, що в чинному законодавстві укладення договорів про пайову участь прямо не передбачено, в тому числі для громадян. Водночас норми ЦК України та наявна практика свідчать про можливість використання різних правових конструкцій, що дозволяють громадянам інвестувати кошти в житлову будову на пайових засадах.

Аналіз положень теорії податкового права та податкового законодавства дозволяють стверджувати, що забудовники під час застосування моделей пайового будівництва мають нести на собі комплекс податкових обов'язків, що включає: обов'язок з ведення податкового обліку та обчислення податків і зборів; обов'язок зі сплати

податків і зборів; обов'язок з подання податкової звітності. Слід враховувати, що в разі укладення договорів, що передбачають тією чи іншою мірою пайову участь громадян у забудові житла, сплата ПДВ покладається на забудовника при першому постачанні житла. При цьому до забудовника по ПДВ застосовується ставка 20%, незалежно від того, матеріали замовника чи підрядника використано для будівництва цього житла. Це правило не

використовується в разі будівництва доступного житла та будівництва житла за бюджетні кошти. Поряд із цим, оподаткування податком на прибуток також покладається на забудовника і здійснюється за загальними правилами, визначеними стосовно цього податку. При цьому об'єктом оподаткування податком на прибуток є прибуток, визначений відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дольова участь у будівництві. Варто чи ні? // Будком ІФ, 21.07.2015. URL: <http://budcom.if.ua/dolova-uchast-ivano-frankivsk>
2. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560-ХІІ (зі змінами) // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12> (дата звернення: 13.12.2017 р.).
3. Мельник Р.О. Нормативно-правове забезпечення обліку в будівництві. URL: http://bookss.co.ua/book_normativno-pravove-zabezpechennya-obliku-v-budivnictvi_759/
4. Іванов А. Житло як об'єкт цивільних правовідносин. URL: <https://juristoff.com/resyrsi/biblioteka/civil-pravo/zhitlo-yak-ob-ekt-tsivilnikh-pravovidnosin>
5. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-ІV (зі змінами) / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. (дата звернення: 13.12.2017).
6. Фінансування за рахунок залучених засобів (пайова участь). URL: <http://www.realllook.com.ua/5052/finansuvannya-za-rahunok-zaluchenix-zasobiv-pajova-uchast/>
7. Адміністрування податкових платежів: проблеми теорії та практики: наук.-практ. посіб. / Д.О. Гетманцев, Ю.А. Коваль, М.В. Нечай. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 776 с.
8. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація: монографія. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 460 с.
9. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха та ін.; за заг. ред. О.П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 472 с.
10. Податковий кодекс України. Закон від 02.12.2010 р. № 2755-VI. ВВР України. База даних «Законодавство України 2003. № 52. Ст. 377». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 13.12.2017 р.).

Максіменцева Н. О.,
кандидат юридичних наук,
докторант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE ADMINISTRATION GOVERNANCE IN UKRAINE IN THE SOVIET PERIOD

У статті автором розглянуто основні історико-правові передумови становлення системи державного управління надродобуванням в Україні в радянський період. Автор окреслила основні інституції та адміністративно-правові механізми, які були притаманні державному управлінню в цій сфері в той період.

Ключові слова: державне управління, історія адміністративного права, надродобування.

В статье автором рассмотрены основные историко-правовые предпосылки становления системы государственного управления недродобычей в Украине в советский период. Автор очертила основные институции и административно-правовые механизмы, которые были присущи государственному управлению в этой сфере в тот период.

Ключевые слова: государственное управление, история административного права, недродобыча.

In this article, the author checked the main historical and legal prerequisites for the development of the system of state management of mineral extraction in soviet period in Ukraine. The author outlined the main institutions and administrative and legal mechanisms in this area in that period.

Key words: public administration, history of administrative law, mining.

Постановка проблеми та її зв'язок з науково-практичними завданнями. Подолання рудиментів радянської системи державного управління, які подекуди зустрічаються у правовому регулюванні видобутку надр, неможливе без ретельного вивчення правової спадщини цієї епохи. З метою уникнення тих помилок, які були допущені в той період, ця епоха має ретельно вивчатися та аналізуватися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями досліджень у сфері видобування надр у радянський період у свій час плідно займалися Байсалов С., Кірін Р., Мухітдінов Н., Олійник О., Стрельник В.

Постановка завдання. Водночас переважна частина робіт у сфері дослідження радянського періоду правового регулювання видобування надр переважно належить спеціалістам гірничого права. Під кутом зору адміністративного права і саме дослідження державного управління в цій галузі робіт допоки ще бракує, що й обумовлює доцільність такого дослідження, адже більша частина робіт радянського періоду носила схвально-апологетичний характер у відношенні до радянського ладу та характеризувалась відсутністю критичності. Водночас у сучасний період радянська доба вже мало піддається аналізу.

Викладення основного матеріалу. Становлення радянської влади після Жовтневої революції (перевороту) 1917 року розпочало новий етап розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр. Після даної події здійснюється докорінна зміна державного устрою, підходить до державного управління природними ресурсами тощо. Нове керівництво розуміло важливе значення

надр для економічного розвитку держави, а тому питання, які стосувалися надр, користування і розпорядження ними, мали своє відображення в перших же основних нормативних документах.

Як зазначає Мухітдінов Н., після Жовтневої революції законодавець у перших же декретах визнав, що надра не розглядаються як приватна земля, а підкоряються особливому правовому режиму [1, с. 101].

Першими нормативними документами нової влади було націоналізовано основні засоби виробництва, зокрема, землю, надра землі, ліси, води й живі сили природи.

Відповідно до пункту другого Селянського наказу про землю до Декрету про землю, всі надра землі: руда, нафта, вугілля, сіль тощо, а також ліси, води, які мають загальнодержавне значення, переходять у виключне користування держави [2, с. 18].

Як зазначає Мухітдінов Н., надра, в силу свого особливого стану в системі основних засобів виробництва, не могли бути передані в розпорядження місцевих органів влади, оскільки їх розробка пов'язана з гірничою промисловістю, тому управління ними було зосереджено в центральних органах [1, с. 40].

У статті першій Основного закону про соціалізацію землі задекларовано, що будь-яка власність на землю, надра, води, ліси і живі сили природи в межах Російської Федеративної Радянської Республіки відмінюється назавжди [2, с. 407].

Стаття п'ята Основного закону про соціалізацію землі встановлює принцип розпорядження основними засобами виробництва в залежності від їх значення, а саме: розпорядження надрами землі, лісами, водами і

живими силами природи здійснюється, в залежності від їх значення, уїзною, губерньською, обласною і федеральною Радянською владою під контролем останньої. Порядок користування і розпорядження надрами, лісами, водами і живими силами природи буде визначений особливим законом [2, с. 407].

Таким особливим законом став Декрет Ради Народних Комісарів «Про надра землі» від 30 квітня 1920 року [3, с. 245]. Відповідно до даного документу закріплювалася система органів державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр, визначались їх функції тощо.

Спеціалізованим органом державного управління в галузі визначалась Гірнична Рада Вищої Ради Народного Господарства, яка діяла на підставі положень та інструкцій, затверджених Президією Вищої Ради Народного Господарства.

Слід зазначити, що без спеціального дозволу можливо було видобувати певні види корисних копалин, такі як глина, пісок, вапняк, будівельний камінь та інші подібні копалини, які були необхідними для потреб місцевого будівництва і домашньо-господарських побутових потреб.

Спеціальною інструкцією було врегульовано порядок відведення земельних ділянок для потреб гірничої промисловості [4].

Постановою Ради Народних Комісарів від 01.04.1922 року «Про гірничий нагляд» утворено гірничий нагляд «<...> аби стежити за точним виконанням всіма гірничими підприємствами законів та розпоряджень уряду в гірничій галузі та за для здійснення технічного нагляду за веденням гірничо-промислових операцій у відношенні їх правильності, доцільності й безпеки» [5]. Систему органів гірничого нагляду складали: Головне управління гірничої промисловості Української Ради Народного Господарства, яке утворює місцеві органи гірничого нагляду у відповідності з поділом на гірничі округи, кількість і межі яких визначались окремим розписом Головного управління гірничої промисловості, затвердженим Українською Радою Народного Господарства. З моменту організації гірничого догляду всі існуючі на місцях органи гірничотехнічної інспекції, за винятком органів охорони праці та профспілкових органів, ліквідуються з переданням їх апарату органам гірничого догляду.

Таким чином, в перші роки після Жовтневої революції (перевороту) 1917 року було сформовано систему органів державного управління гірничою справою, до якої входили як органи загальної компетенції – Вища Рада народного Господарства та її Президія, так і органи спеціальної компетенції – Гірнична Рада Вищої Ради Народного Господарства, Народний Комісаріат Землеробства та їх органи в Республіках, у тому числі система органів гірничого догляду.

Декрет про надра та система органів державного управління гірничою діяльністю в наведеному вигляді існували до 1923 року, коли було прийнято «Положення про надра землі та їх розробку» [6], яким, відповідно, вказаний Декрет було відмінено та визначено нову структуру органів державного

управління галуззю з іншими повноваженнями та функціями. Дія даного положення розповсюджувалась на всі республіки СРСР [7].

Спеціальний орган державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр – Головне Управління гірничої промисловості Вищої Ради Народного Господарства та його органи на місцях, фактично повністю здійснювали управління гірничою галуззю в даний період.

У складі Головного управління гірничої промисловості було створено Центральне управління гірничого нагляду, функціями якого було забезпечення найшвидшої відбудови зруйнованої громадянською війною гірничодобувної промисловості.

Положення про надра землі та їх розробку діяло до 1927 року та втратило чинність у зв'язку із затвердженням Постановою ЦВК СРСР і РНК СРСР 09.11.1927 року «Гірничого положення СРСР» [8], яке вводилося в дію з 01.01.1928 року. З набранням чинності вказаного положення з 1928 року починається новий період розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр, що тривав до 1968 року. В цей же рік були прийняті гірничі закони Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки, Туркменської ССР, Гірничі кодекси в Українській, Грузинській та Азербайджанській РСР і відповідні положення в Білоруській і Узбецькій РСР [9, с. 36].

Прийняті в розвиток Гірничого положення СРСР кодифіковані акти республік, що входили до складу СРСР, хоча і повторювали структуру й основні положення союзного закону, проте містили низку статей, якими конкретизувалися норми та правила гірничого виробництва [9, с. 38]. Разом з тим, як зазначає Стрельник В.В., зміст українського ГК УСРР 1928 року і ГП СРСР 1927 року практично нічим не відрізнялися, як за обсягом, так і за спрямуванням [10, с. 202–205]. Усенко І.Б. у своїй роботі «Україна в роки НЕПу: доля курсу на революційну законність» відмітив про повний текстуальний збіг положень даних нормативних актів [11, с. 18].

За вже сформованою раніше схемою органи державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр поділялись на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

Компетенція органів державного управління в гірничій галузі визначалась значенням родовища – загальносоюзне значення, республіканське значення чи місцеве значення. При цьому значення родовища визначалося Центральним Виконавчим комітетом Союзу РСР за поданням Вищої Ради Народного Господарства Союзу РСР через Раду народних комісарів Союзу РСР.

Стаття 6 Гірничого кодексу УРСР повністю відображала викладені вище повноваження республіканського органу державного управління, яким на території сучасної України була Українська Рада Народного Господарства, яка здійснювала державне управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за виключенням питань, віднесених до компетенції загальносоюзного органу управління.

Відповідно до ст. 10 Гірничого Кодексу Української РСР, територія УРСР поділялась на гірничі та маркшейдерські округи, кількість та межі яких визначались Українською Вищою Радою Народного Господарства.

Для реалізації управлінської компетенції Вища Рада Народного Господарства і Вищі ради народного господарства республік за необхідності утворювали спеціальні гірничі органи у складі крайових, обласних органів і рад народного господарства автономних республік. Положення про такі спеціальні Гірничі органи затверджувалися на рівні Вищої Ради Народного Господарства СРСР та вищих рад союзних республік.

5 вересня 1938 року було створено державну гірничо-технічну інспекцію Народного Комісаріату Важкої промисловості та затверджено відповідне положення [12]. Основною метою діяльності Державної гірничо-технічної інспекції було здійснення контролю за правильним, безпечним і безаварійним веденням гірничих робіт, правильним використанням надр, за роботою маркшейдерської служби на всіх гірничих підприємствах, що входять до системи Народного Комітету важкої промисловості.

9 серпня 1939 року затверджено положення про Державну гірничо-технічну інспекцію при Раді Народних Комісарів (РНК) [13]. Метою діяльності Державної гірничо-технічної інспекції при РНК було здійснення контролю за правильним і безпечним веденням гірничих робіт, за проведенням заходів із попередження аварій і катастроф, за діяльністю маркшейдерської служби і раціональним використанням надр всіма гірничими підприємствами, за виключенням підприємств Народного Комітету паливної промисловості СРСР, Народного Комітету кольорових металів СРСР, Народного комітету чорних металів СРСР, Народного Комітету хімічної промисловості СРСР, Народного комітету промисловості будівельних матеріалів СРСР, Народного Комітету електростанцій та електропромисловості СРСР, підприємств соляної промисловості та Народного Комітету харчової промисловості СРСР. Крім наведеного, Державна гірничо-технічна інспекція при Раді Народних Комісарів надавала: права на експлуатацію надр; гірничі відводи і дозволи на проведення науково-дослідними установами та організаціям робіт, пов'язаних з надрами для науково-дослідних цілей; заборону на хижацьку та самовільну експлуатацію родовищ; дозволи на проведення робіт із застосуванням вибухових речовин тощо.

У 1939 році утворюється Комітет у справах геології при Раді народних Комісарів СРСР. Через певний час вказаний комітет реорганізовують у Міністерство геології СРСР, згодом – в Міністерство геології та охорони надр СРСР [10, с. 202–205].

Наприкінці 1943 р. – на початку 1944 р., після звільнення території України від фашистських окупантів, Українське геологічне управління повернулося з евакуації до Києва і почало організацію геологорозвідувальних робіт для відновлення народного господарства республіки. Розпочалася

відбудова шахт і рудників, відновилися пошуки корисних копалин. У порівняно короткий строк було виконано величезний обсяг геологічних досліджень у межах Великого Донбасу, Кривого Рога, Львівсько-Волинського кам'яновугільного басейну. Велике значення надавалося геологічній службі, яка стала однією з найважливіших галузей народного господарства. Перед геологами республіки і країни в цілому поставлено завдання збільшити запаси корисних копалин і створити їхній резерв [14].

Таким чином, наступний період розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр в Українській РСР характеризується прийняттям першого комплексного кодифікованого акту, яким досить докладно було врегульовано державне управління гірничою галуззю, що, у свою чергу, було пов'язано спочатку з бурхливим розвитком промисловості, а в подальшому – з необхідністю відновлення економіки після Другої світової війни.

Наступний період розвитку державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр починається з прийняття Закону СРСР «Про затвердження основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра» [15] від 09 липня 1975 року та прийняття на їх розвиток Кодексу Української РСР про надра [16], який діяв з 01 листопада 1976 року до введення в дію Постановою Верховної Ради України 27 липня 1994 року [17] Кодексу України про надра [18].

Для здійснення контролю за правильністю розробки родовищ корисних копалин, переробки мінеральної сировини відомчий контроль здійснювався маркшейдерською та геологічною службами технічного контролю.

Статті 5, 6 Кодексу УРСР про надра повністю дублювали положення Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра в частині розмежування компетенції Союзу РСР у галузі регулювання гірничих відносин та компетенції Української РСР, тому зупинятися на даному питанні вважаємо недоцільним. Вертикаль органів державного управління галуззю закріплювалась наступним чином:

- 1) Рада Міністрів СРСР;
- 2) Рада Міністрів УРСР;
- 3) виконавчі комітети місцевих Рад депутатів трудящих;
- 4) спеціально уповноважені державні органи, до яких віднесено:
 - Міністерство геології УРСР;
 - Державний комітет Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду та їх органи на місцях;
 - інші державні органи, до компетенції яких законодавством Союзу РСР Української РСР віднесено здійснення зазначених функцій.

Державне ж управління в галузі використання і охорони надр як вид специфічної державної діяльності, яка докорінно відрізнялася від звичайної управлінської діяльності, здійснювалося спеціально уповноваженими органами державного управління: Міністерством геології УРСР, Державним

комітетом Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду [19] та їх органи на місцях.

Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду був центральним союзно-республіканським органом державного управління УРСР і підпорядковувався як Раді Міністрів УРСР, так і Державному комітетові СРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду. Основним завданням Держгіртехнагляду УРСР було забезпечення додержання всіма міністерствами і відомствами УРСР, підприємствами (об'єднаннями), організаціями, установами та службовими особами вимог по безпечному веденню робіт у промисловості, встановленого порядку користування надрами, виконання обов'язків з охорони надр і проведення ними профілактичної роботи з цих питань [19]. Систему Держгіртехнагляду УРСР складали управління округів, інспекції та інші організації.

Дослідження державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр у період радянської доби дозволяє дійти висновку, що саме в той час було закладено основу нормативного забезпечення сучасного державного управління галузю. В цей період набуло розвитку та було сформовано основні положення гірничого нагляду, охорони надр, сформовано систему органів державного управління (яка у видозміненому вигляді дійшла до нашого часу та продовжує функціонувати), закладено основи гірничо-рятувальної справи.

Водночас необхідно констатувати, що система державного управління гірничою справою в період СРСР відповідала тим цілям і завданням, що були притаманні саме радянській державі і не можуть бути екстрапольовані в сучасний період зміни соціально-економічної формації, а тому з урахуванням особливостей сучасного стратегічного планування має бути реформована відповідно до нових вимірів і викликів часу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мухитдинов Н. Избранные труды: в 9 томах: учебное пособие. Горное право Республики Казахстан. Изд. 2-ое, доп. Алматы, 2011. Т.3.
2. Декреты советской власти. Москва: Государственное издательство политическом литературы, 1957. Т. 1.
3. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР. Москва, 1943.
4. Инструкция «О порядке отведения для нужд горной промышленности поверхности и недр земных»: от 30.04.1920 г. // Горное дело. 1921. № 3. – С. 15–17.
5. Про гірничий нагляд: Постанова Ради Народних Комісарів Української СРР від 01.04.1922 р. / Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України за 1922–1923 рр. ч. 16. 1–5 квітня 1922 р. Харків: Правительственная тип., 1922.
6. Постановление ВЦИК от 07.07.1923 г. «Положение о недрах земли и разработке их». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4721#0>
7. Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР: 13.07.1923 г. / СУ РСФСР. 1923. № 82. Ст. 799.
8. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927 г. «Горное положение Союза ССР» (утв). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=14426#0>
9. Перчик А.И. Горное право: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Издательский Дом «Филология три», 2002. 92 с.
10. Стрельник В.В. Историко-правовая характеристика екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 202–205. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/63.pdf
11. Усенко І.Б. Україна в роки НЕПу: доля курсу на революційну законність; відп. ред. О.Н. Ярмиш; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Харків, 1995.
12. Постановление СНК СССР 5 сентября 1938 г. О дарственной горно-технической инспекции народного комиссариата тяжелой промышленности и о горном надзоре в предприятиях, не подчиненных Наркомтяжпрому / СП СССР 1938 г. № 40. ст. 233.
13. Постановление СНК РСФСР от 09.08.1939 г. № 412 «Об утверждении Положения, структуры Горно-технической инспекции при СНК РСФСР и размещения окружных и районных инспекций» / СП РСФСР 1940 г. № 7. Ст. 20; № 12. ст. 51; № 13. ст. 59.
14. Історія української геологічної галузі. URL: <http://www.geo.gov.ua/storinka/istoriya-ukrayinskoyi-geologichnoyi-galuzi>
15. Закон СССР от 09.07.1975 г. «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=778#0>
16. Кодекс Української РСР про надра від 25 червня 1976 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1976 р. додаток до № 27., Ст. 225.
17. Постанова Верховної Ради України від 27 липня 1994 року № 133/94-ВР «Про введення в дію Кодексу України про надра» / Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 06.09.1994–1994 р. № 36. Ст. 341.
18. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР / Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 06.09.1994–1994 р. № 36. Ст. 340.
19. Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 червня 1982 р. № 327 «Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду» / ЗП УРСР. 1982 р. № 6. Ст. 61.

Манжула А. А.,
*доктор юридичних наук, доцент,
 професор кафедри галузевого права
 Центральноукраїнського державного педагогічного університету
 імені Володимира Винниченка*

СУТНІСНИЙ ЗМІСТ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ

CONTENT AND APPOINTMENT OF SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTIONS

У статті проаналізовано мету діяльності та функції науково-дослідних установ, адже саме в цьому сконцентрована основна ідея існування, створення та діяльності науково-дослідних установ України.

Ключові слова: науково-дослідна установа, мета, функції, наукова діяльність, науково-технічна діяльність.

В статье проанализированы цели и функции деятельности научно-исследовательских учреждений, ведь именно в этом сконцентрирована основная идея существования, создания и деятельности научно-исследовательских учреждений.

Ключевые слова: научно-исследовательское учреждение, цель, функции, научная деятельность, научно-техническая деятельность.

The article analyzes the purpose and function of research institutions. It is aimed at concentrating activities and functions of the basic idea of existence and creation of research institutions.

It is noted that the substantive content and purpose of research institutions are expressed in the goals and functional directions of their activities. Of course, each of the research institutions, as we mentioned above in the text, has its own specific goals and functions, however, if they are abstracted from the features they have, they can be divided into two general groups (or two levels): 1) internal: certification of technological equipment or finished commodity products; the involvement of qualified specialists in the relevant field of expertise for laboratory diagnostics, expert research, etc.; 2) external: introduction of proposals for the improvement of the legislation in the field of scientific and scientific and technical activity of subjects of management of various forms of ownership; coordination of research activities of other institutions, institutions and organizations of the sphere of management of relevant central executive bodies; exchange of foreign experience, etc.).

Key words: research institution, purpose, function, scientific activity, scientific and technical activity.

Постановка проблеми. З'ясовуючи сутність та призначення науково-дослідних установ в Україні, слід звернути увагу на такі аспекти їх діяльності, як мета та функції, адже саме в них, так би мовити, концентрується основна ідея існування, створення та діяльності науково-дослідних установ. Мета діяльності будь-якого суб'єкта, зокрема науково-дослідної установи, – це той узагальнений результат, на досягнення якого орієнтовано його діяльність. У свою чергу, функції являють собою основні напрямки діяльності суб'єкта на шляху до мети. Розмірковуючи про сутнісний зміст та призначення науково-дослідних установ, слід враховувати, що кожна з них має специфічні цілі та функції, відрізняється за структурним наповненням, методичним забезпеченням, практичним значенням тощо.

Стан дослідження. Проблематиці сутності та призначення науково-дослідних установ присвятили свої дослідження такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: А.Б. Агапов, Г.М. Добров, В.Д. Лавров, С.І. Голосовський, О.С. Попович, Г.В. Задорожня, Ю.Ф. Кравченко, В.П. Цветков. Незважаючи на значну кількість досліджень, залишаються питання, які потребують подальшого вивчення.

Тому метою даної статті є дослідити мету та функції науково-дослідних установ на основі дослідження діяльності деяких з них.

Виклад основного матеріалу. З метою проведення повного та всебічного дослідження зазначеної проблематики спочатку пропонуємо висвітлити та

проаналізувати напрями діяльності лише деяких науково-дослідних установ, що функціонують на території нашої країни. Це, зокрема, допоможе виокремити так звані рівні провадження наукової діяльності.

Так, наприклад, є Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи. Відповідно до Положення про Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи, затвердженого наказом Державного департаменту ветеринарної медицини Міністерства аграрної політики України від 11 червня 2007 року № 63 [1, с. 298], головною метою даної установи є: проведення науково обґрунтованої лабораторної діагностики та/або ідентифікації хвороб тварин, оцінки ветеринарно-санітарного стану продуктів тваринного походження, неїстівних продуктів тваринного походження, кормових добавок, преміксів, кормів, ґрунту, води для тварин, забезпечення методичної підтримки державних та інших уповноважених лабораторій ветеринарної медицини, здійснення контролю за проведенням ними лабораторних досліджень; впровадження в практику досягнень ветеринарної медицини; утворення референс-центрів з напрямками досліджень; організація наукових досліджень науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які забезпечують випереджальний розвиток фундаментальних та прикладних досліджень, розв'язання найважливіших проблем соціально-економічного, науково-технічного та

суспільно-політичного розвитку країни в галузі забезпечення ветеринарно-санітарного та епізоотичного благополуччя; стимулювання розвитку Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, органів та установ, що входять до сфери її управління, шляхом створення сучасного, інтегрованого та високоефективного інформаційного середовища для прийняття управлінських рішень та розвитку агропромислового комплексу України.

Задля досягнення означених цілей Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи реалізовує свою науково-технічну й науково-організаційну діяльність за наступними напрямками:

- ініціює процедуру розробки нових чи вдосконалення вже існуючих нормативних документів у вказаній галузі, які стосуються питання відбору якісного зразку кормових сумішей для тварин, ветеринарних препаратів, добавок тощо для проведення відповідних досліджень; висвітлення результатів проведених наукових досліджень на міжнародних конференціях, з'їздах чи форумах, що проявляється в активному обговоренні наявних прогалин законодавства в цій сфері чи неналежного технічного забезпечення окремих суб'єктів науково-дослідної діяльності, наданні тез доповідей, підготовці презентацій та експериментальних зразків засобів захисту тварин тощо;

- провадить лабораторні дослідження з приводу підтвердження або ж спростування висновків раніше проведених лабораторних діагностик, що проявляється в наданні офіційного процесуального документа, який містить відомості про:

- 1) членів повторного дослідження, їх кількість, сферу застосування спеціальних знань;

- 2) сутність спору, що виник;

- 3) методологічну частину діагностики з посиланням на концепції, теорії й формули;

- 4) практичну частину дослідження з посиланням на науково-технічні засоби (хімічні реактиви, біологічні агенти і т.п.) реалізації такого;

- 5) резолютивну частину експертного дослідження із зазначенням чітких висновків, які не виходять за межі компетенції всіх його учасників;

- застосовує соціологічні методи з метою проведення повного та всебічного моніторингу фактичного стану захворювань різних видів тварин на території України, беручи за основу такі критерії поділу, як інфекційний збудник та можливість розповсюдження хвороби через окремі одиниці тваринного чи рослинного світу;

- надає документи дозвільного характеру окремим суб'єктам науково-дослідної діяльності у сфері ветеринарної медицини, які використовують в ході проведення лабораторних діагностик чи ветеринарно-санітарних досліджень збудників особливо небезпечних хвороб, відомості про які містяться в Міжнародному епізоотичному бюро (відповідно до міжнародної угоди про створення в Парижі Міжнародного Епізоотичного бюро з додатком Органічного статуту Міжнародного Епізоотичного бюро від 25 січня 1924 року [2, с. 299]);

- організовує звітну роботу щодо придбання, постановки на баланс, використання чи утилізації наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів (відповідно до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 6 травня 2000 року № 770 [3, с. 301], Закону «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 року [4, с. 300] та Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року [5, с. 302]);

- організовує проведення та направлення на навчання працівників зазначених суб'єктів господарювання у сфері ветеринарної медицини і санітарного контролю з метою підвищення кваліфікаційного рівня відповідно до їх функціональних обов'язків, посадових інструкцій чи трудових договорів;

- надає експертні висновки або ж звітну документацію щодо дотримання системи якості, котрі є обов'язковими до виконання окремими категоріями суб'єктів господарської діяльності, продукція яких виступала безпосереднім об'єктом такого роду біохімічних досліджень чи лабораторних діагностик;

- займається кадровою політикою, яка полягає в наборі атестованих працівників, що володіють спеціальними знаннями у вказаній сфері суспільного життя тощо.

Окрім вищенаведеного, в якості прикладу проаналізуємо напрями діяльності Національного науково-дослідного інституту промислової безпеки та охорони праці сфери управління Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, створеного на основі постанови Кабінету Міністрів України «Про створення національного науково-дослідного інституту охорони праці в м. Києві» від 4 березня 1994 року № 151 [6 307] та відповідно до положень Закону «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року [7 308], що проявляються в:

- узагальненні відомостей щодо травм чи надзвичайних ситуацій на виробництві (підприємствах, установах й організаціях незалежно від форм власності та видів господарської діяльності) з метою отримання статистичних показників, які виступають в якості підґрунтя для наукових досліджень та технічних удосконалень промислової техніки (зокрема, об'єктів підвищеної небезпеки);

- розробці службових інструкцій та механізму безперервного моніторингу робочої обстановки на виробництвах з метою дотримання законодавства у сфері охорони праці, промислової безпеки та гірничого нагляду;

- стандартизації технічних умов праці відповідно до положень законодавства у вказаній сфері діяльності, а також статистичних даних, що отримані шляхом опитування працівників відповідних суб'єктів господарювання державної та приватної форм власності;

- здійсненні комісійних виїздів на місця з метою огляду та перевірки технічного стану електромеханічного устаткування, машинобудівної техніки, енергоємних об'єктів і т.п.;

– обміні зарубіжним досвідом, який проявляється в міжнародній співпраці з відомчими закладами, установами, організаціями та реалізується з метою вдосконалення чинного законодавства в цій сфері суспільного життя;

– створенні матеріальної бази та залученні науково-педагогічного складу задля підготовки фахівців за вказаним напрямом, підвищення їхнього кваліфікаційного рівня для допуску до проведення практичних робіт з об'єктами підвищеної небезпеки;

– внесенні пропозицій з удосконалення нормативно-правових актів у цій сфері господарської діяльності тощо.

Поряд з цим, на наш погляд, залишаються поза увагою такі основні та невід'ємні аспекти функціонування Національного науково-дослідного інституту промислової безпеки та охорони праці, як проведення наукових досліджень, що проявляються в створенні засобів підвищення освітнього рівня у сфері промислової безпеки, охорони праці, гірничого нагляду (випуску науково-методичних рекомендацій щодо особливостей внутрішньої діяльності суб'єктів господарювання та публічної адміністрації відповідними органами державної влади у вказаній сфері тощо). Наведений напрям повинен бути пов'язаний з організаційною діяльністю, що зосереджена в направленні окремих категорій товаровиробників чи суб'єктів з надання різних видів послуг офіційних листів рекомендаційного чи роз'яснювального характеру, проведенні спільних кампаній з метою популяризації новітніх технічних засобів виробництва (покаращими показниками безпеки за відношенням до користувачів), зібрань трудових колективів, практичних курсів із підвищення професійних навиків та ін.

Важливим аспектом функціонування більшості товаровиробників, що потребує постійного впровадження екологічно безпечних технологій, виступає процес ресурсозбереження. У даному контексті доцільно приділити увагу деяким напрямом наукової діяльності Українського державного науково-дослідного інституту нанобіотехнологій та ресурсозбереження Державного агентства резерву України, а саме:

– проведення лабораторних діагностик промислової групи товарів, вивчення нормативної документації та технічних показників з метою вирішення питання про можливість їх подальшого зберігання, споживання чи утилізації;

– проведення біохімічних досліджень готової товарної продукції, отриманої внаслідок переробки об'єктів рослинного світу на предмет наявності емульгаторів, генно-модифікованих організмів тощо;

– перевірка документації, яка подається суб'єктами господарювання приватної форми власності у сфері функціонування агропромислового комплексу щодо її повноти та об'єктивності з метою забезпечення формування державного резерву;

– сертифікація засобів технологічної обробки матеріальних цінностей та готової продукції;

– залучення кваліфікованих спеціалістів у відповідній сфері знань для проведення семінарів та

наукових конференцій з метою обміну досвідом у вказаному напрямі;

– координація цінової політики на внутрішньому ринку країни, враховуючи індексацію валютних операцій та спираючись на міжнародні показники, що проявляється у співпраці із закладами, установами та організаціями з питань ціноутворення тощо.

Проте, як справедливо зазначають деякі вчені, раціональне природокористування не означає автоматичної охорони природи як заходу, що забезпечує процвітання багатьох поколінь людей. Можна вести дуже раціональне для певного періоду господарство, але прямо йти до екологічної кризи, навіть до екологічної катастрофи в більш віддаленій перспективі [8, с. 204].

У зв'язку з наведеними обставинами, варто відзначити необхідність проведення Українським державним науково-дослідним інститутом нанобіотехнологій та ресурсозбереження Державного агентства резерву України і Українським науково-дослідним інститутом екологічних проблем спільних досліджень, які повинні проявлятися через процедури:

– моніторингу промислових об'єктів, що розташовані на природних територіях та внаслідок діяльності яких систематично здійснюються викиди важких металів чи важкорозчинних хімічних сполук в навколишнє середовище з метою своєчасного виявлення і локалізації наслідків від таких грубих порушень законодавства;

– створення передумов для розробки державних цільових програм у напрямку відшкодування частини коштів, витрачених суб'єктами господарювання у сфері промислового виробництва на переобладнання чи закупівлю технічних засобів вентиляції, очистки рідин, фільтрації залишків переробки природних ресурсів і т.п.;

– внесення пропозицій та розробка нормативних проектів щодо внесення змін до положень законодавства у сфері охорони природи та екологічної безпеки;

– відібрання зразків ґрунту для проведення лабораторних досліджень на предмет наявності в ньому пестицидів чи хімікатів;

– координації науково-дослідної діяльності інших закладів, установ та організацій сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів України;

– кадрової політики в частині працевлаштування кваліфікованих працівників, що володіють відповідними спеціальними знаннями з метою проведення експертних досліджень та лабораторних діагностик зразків ґрунту, забору рідин з поверхневих, підземних та дренажних вод, твердих відходів від переробки матеріальних цінностей;

– нагляд за дотриманням вимог, нормативів і стандартів у ході проведення наукових досліджень працівниками лабораторій, центрів, інших підконтрольних науково-дослідній установі «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем» структурних підрозділів тощо.

Висновок. Спираючись на вищевикладені цілі та функції ряду науково-дослідних установ України,

можемо дійти висновку, що сутнісний зміст та призначення науково-дослідних установ виражається в цілях та функціональних напрямках їх діяльності. Звичайно ж, кожна з науково-дослідних установ, як ми вже зазначали вище, має свої специфічні цілі і функції, втім, якщо абстрагуватися від наявних у них особливостей, їх можна умовно розподілити на дві загальні групи (або два рівня): 1) внутрішній: сертифікація технологічних засобів чи готової товарної продукції; залучення кваліфікованих

спеціалістів у відповідній сфері знань для проведення лабораторних діагностик, експертних досліджень тощо; 2) зовнішній: внесення пропозицій щодо вдосконалення норм законодавства у сфері наукової та науково-технічної діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності; координація науково-дослідної діяльності інших закладів, установ та організацій сфери управління відповідних центральних органів виконавчої влади; обмін зарубіжним досвідом тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Положення про Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи та Положення про регіональну державну лабораторію ветеринарної медицини: Наказ, Положення Міністерства аграрної політики України та Державного департаменту ветеринарної медицини від 11.06.2007 р. № 63. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0976-07>
2. Міжнародна угода про створення в Парижі Міжнародного Епізоотичного бюро з додатком Органічного статуту Міжнародного Епізоотичного бюро: Угода, Статут, Регламент Аргентини, Бельгії, Бразилії від 25.01.1924 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_169
3. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Постанова, Перелік Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 р. № 770 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/770-2000-п>
4. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон України від 15.02.1995 р. № 60/95-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 60.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000.р № 1775-III / Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.
6. Про створення національного науково-дослідного інституту охорони праці в м. Києві: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.1994 р. № 151. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/151-94-п>
7. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 49. Ст. 668.
8. Реймерс Н.Ф. Охрана природной и окружающей человека среды: словарь-справочник. М.: Мысль. 1990. 634 с.

Мельниченко Б. Б.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: АДАПТАЦІЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

BASIC PRINCIPLES OF ACTIVITY OF PUBLIC MANAGEMENT IN UKRAINE: ADAPTATION TO EUROPEAN STANDARDS

Проаналізовано основні принципи діяльності органів публічного управління в Україні. Розглянуто питання щодо їхньої адаптації до європейських стандартів.

Ключові слова: публічне управління, основні принципи, інтеграція, Європейський Союз, європейські стандарти.

Проанализированы основные принципы деятельности органов публичного управления в Украине. Рассмотрены вопросы их адаптации к европейским стандартам.

Ключевые слова: публичное управление, основные принципы, интеграция, Европейский Союз, европейские стандарты.

The article analyzes the basic principles of activity of public management in Ukraine. The questions concerning their adaptation to European standards are considered.

Key words: public management, basic principles, integration, European Union, European standards.

Постановка проблеми. У зв'язку з визначенням Україною стратегічної мети – інтеграції до Європейського Союзу – одним з найважливіших завдань є реформування державного управління на основі принципів та стандартів ЄС. Так, Угода про асоціацію з Європейським Союзом, укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 року, передбачає проведення масштабних інституціональних та структурних реформ у соціально-культурній, економічній, адміністративно-політичній сфері, визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічного управління на основі прогресивного зарубіжного досвіду [1].

Питання принципів та європейських стандартів у публічному управлінні досліджували такі вітчизняні вчені, як: Грицяк І.А., Гладкова С.М., Оржель О.Ю., Дзюндзюк В.Б., Коротич О.Б., Мельтюхова Н.М. та ін.

Мета статті – дослідити основні принципи діяльності органів публічного управління в Україні.

Термін «принцип» походить від латинського «*principium*», що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, які визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [2, с. 17].

Отже, принцип – це певна об'єктивна закономірність, притаманна будь-якому соціально-політичному явищу, сформульована у вигляді певної ідеї, правила (норми) чи основи. В юридичних документах більшість принципів виконують роль правових норм (норм-принципів). Вони не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру – окремих норм, інститутів і правовідносин [3, с. 377].

Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні сталі риси законів і

закономірностей управління, яких необхідно дотримуватись в управлінській діяльності. На практиці вони набувають характеру конкретних вимог, якими належить керуватися у процесі побудови системи управління, забезпечення її належного функціонування та створення умов для розвитку [4, с. 23].

Основні принципи управління були систематизовані та описані в базових положеннях програми SIGMA «Європейські принципи державного управління». Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва і розвитку та Європейського Союзу. Метою започаткування даної програми стала потреба в наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління та у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз [5].

Європейські стандарти – це визнані та закріплені в його документах юридичні норми, які регулюють співпрацю між державами-учасниками в межах об'єднання, а також механізми такого регулювання та гарантії забезпечення цих норм на практиці [6, с. 7].

Стандартом можна вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління. [7, с. 18].

Незважаючи на особливості підходів до організації і функціонування органів публічного управління в різних країнах Європейського Союзу, що, як правило, мають історичне національне коріння, існують загальновизнані стандарти та принципи, на яких ґрунтується діяльність даних органів усіх країн ЄС, а саме:

– верховенство права (означає правову сталість і передбачуваність управлінських дій та рішень, які базуються на законі);

– відкритість та прозорість (забезпечує можливість нагляду за державною адміністративною діяльністю, її результатами на предмет їх відповідності існуючим правовим нормам);

– підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям (передбачає дотримання верховенства права в управлінській діяльності);

– продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність упровадження державної політики [5].

Основоположним принципом демократичної та правової держави є *принцип верховенства права*. Про надзвичайну важливість даного принципу згадується у ст. 3 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 року. Норми статті наголошують, що кожний член Ради Європи обов'язково має визначити принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини як такі, що поширюються на всіх осіб, що перебувають під його юрисдикцією. У Законі України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31 жовтня 1995 року було підтверджено «відданість України ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів», зокрема принципу верховенства права. Україна приєдналася до цього Статуту також і в інтересах «збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів» [8].

1 вересня 2017 року, після тривалого процесу ратифікації, набула чинності в повному обсязі Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ключовими елементами цієї Угоди є спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права [1].

Принцип верховенства права має втілюватися в усіх сферах діяльності Української держави та зайняти домінуюче місце у відносинах за участю органів виконавчої влади. Повага до прав і свобод людини визначає зміст і напрями реалізації державної політики. Діяльність органів виконавчої влади повинна бути спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Одним із напрямів реалізації принципу верховенства права у відносинах «влада-громадяни» є можливість побудови цих відносин на засадах реордінації. Реордінаційні відносини є новаційним засобом запровадження «людиноцентристської» концепції в державному управлінні. У таких відносинах принцип верховенства права реалізується за безпосередньої участі людини, громадянина, громадськості в цілому [9].

Органи публічного управління повинні виконувати свої функції та зобов'язання відповідно до законодавства, на основі чіткої ієрархії законів і правил, дотримання яких відстежується незалежними судами. Застосування принципу верховенства права

пов'язане з поняттям правової компетенції, тобто органи влади можуть приймати рішення тільки з тих питань, які перебувають у сфері їх юрисдикції. Принцип верховенства права не заперечує можливості вияву адміністративної волі (свободи дій), адже вона виражається тоді, коли в рамках закону особи, які приймають рішення, мають можливість вибору. Адміністративні органи можуть одержати офіційний дозвіл на ухвалення рішень на власний розсуд за умови, якщо рішення будуть корисними для суспільства та можуть подаватись як певні рекомендації, так і обмеження [4, с. 24–25].

Наступний принцип, який забезпечує діяльність органів публічного управління – це *принцип відкритості та прозорості*. 25 липня 2001 року Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, в якій зазначено, що право на належне управління базується на 5 принципах, які покладені в основу діяльності інституцій ЄС: відкритості, участі, відповідальності, ефективності й узгодженості. Кожний із цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права в державах-членах ЄС та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному [10].

Принцип відкритості та прозорості передбачає відкритість управління для зовнішніх перевірок, а прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Водночас цей принцип забезпечує обов'язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом та є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління. Дотримання принципу відкритості і прозорості забезпечує реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією та є важливим інструментом захисту головної конституційної норми, за якою «людина – основна цінність суспільства» і «джерело влади» [11, с. 68].

В постанові Кабінету Міністрів України № 996 від 03 листопада 2010 року «Забезпечення участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики» йдеться про те, що з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів проводяться консультації з громадськістю. Проведення таких консультацій повинно також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [12].

На нашу думку, принцип відкритості та прозорості виступає своєрідним показником соціально-

економічних перетворень у державі та ступеня демократизації суспільства в цілому.

Принцип підзвітності органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям передбачає, що кожен орган управління чи посадова особа несуть відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами, постійно звітуючи. Особливістю звітності є те, що процес збирання, обробки, узагальнення інформації та підготовки документів відбувається шляхом виконання складних формалізованих процедур, які конкретизують правила реалізації повноважень органами управління, розкривають послідовність їх дій і операцій, що зумовлює необхідність проведення постійного моніторингу, перевірок та нагляду за діями посадових осіб. Принцип підзвітності сприяє вдосконаленню процесу прийняття управлінських рішень, гарантує законність та правову стабільність публічного управління [11].

Принцип продуктивності у використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики передбачає необхідність підтримання співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами центральними, місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. Даний принцип потребує здійснення систематичного аналізу та оцінки державної політики на практиці, що дає змогу визначити, наскільки вдало ця політика впроваджується органами влади.

Показники Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2015 рік виявили, що Україна посідає 130 місце серед 144 країн у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання». Іншими словами, ми маємо надзвичайно великий та неефективний державний апарат. Саме тому реформа державного управління визначена одним з ключових пріоритетів України. З одного боку, це виконання суспільного замовлення на ефективне, відповідальне

та відкрите урядування, з іншого – ефективна держава є зобов'язанням України відповідно до Договору про асоціацію з ЄС [13].

1 липня 2015 року Президент України подав на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [14].

Крім наведених, до системи принципів публічного управління відносять: принцип законності; принцип відсутності дискримінації (рівності); принцип пропорційності; принцип заборони зловживати владою; принцип безсторонності (об'єктивності); принцип врахування та відповідності законним очікуванням; принцип інформування та консультування; принцип справедливості; принцип етичності та ін. [4].

6 серпня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку (ДСРР) на період до 2020 року, в якій визначаються цілі та правила процедур для центральних, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. Зокрема, основними принципами державної регіональної політики є конституційність та законність – відповідність Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [15].

Висновки. Впровадження європейських стандартів в публічне управління передбачає проведення масштабних інституціональних та структурних реформ у даній сфері. Реальне забезпечення та зміст основних прав та свобод людини, створення правової, соціальної та демократичної держави є необхідними умовами вступу України до Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Колодій А.М. Принципи права України. К.: Юрінком Інтер, 1999. 205 с.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України: навчальний посібник. Друге вид., доповнене. К.: Атіка, 2002. 542 с.
4. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування: наук. розробка / уклад.: Н.М. Мельтюхова, Л.В. Набока, Ю.В. Дідок; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2011. 48 с.
5. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma>
6. Сюр Н.В. Права інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.0; Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2006. 19 с.
7. Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол.: І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін.; за заг. ред. І.А. Грицяка. К.: НАДУ, 2011. 184 с.
8. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
9. Андрійко О.Ф. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63842/15-Andriyko.pdf?sequence=1>.
10. Європейське врядування: Біла книга. URL: http://www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf

11. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. д. філос. н., проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2012. 256 с.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
13. Державне управління: перезавантаження. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/03/31/7139815/>
14. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01 липня 2015 року № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>

Мулявка Д. Г.,
кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності
Університету державної фіскальної служби України

Серета А. В.,
здобувач
Університету державної фіскальної служби України

ПРИНЦИПИ АТЕСТАЦІЇ НАУКОВИХ КАДРІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

PRINCIPLES OF APPROVAL OF SCIENTIFIC PERSONS OF HIGH QUALIFICATION AS AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

У статті визначено принципи атестації наукових кадрів вищої кваліфікації як адміністративної процедури і надано їх характеристику. Висвітлено зміст принципів поєднання права на вільний розвиток у науковій сфері з обов'язками підтверджувати свій правовий статус науковця, захисту права на результати наукової діяльності, академічної доброчесності, академічної свободи та ін. Одночасно обґрунтовано, що процедурам атестації наукових кадрів притаманні й загальні для адміністративних процедур принципи законності, верховенства права, гуманізму, пріоритетності прав і свобод людини та ін.

Ключові слова: адміністративні процедури, атестація наукових кадрів вищої кваліфікації, принципи, академічна доброчесність, академічна свобода.

В статье определены и охарактеризованы принципы аттестации научных кадров высшей квалификации. Освещено содержание принципов сочетания права на свободное развитие в научной сфере с обязанностями подтверждать свой правовой статус ученого, защиты права на результаты научной деятельности, академической добросовестности, академической свободы и др. Одновременно обосновано, что процедурам аттестации научных кадров присущи и общие для административных процедур принципы законности, верховенства права, гуманизма, приоритетности прав и свобод человека и др.

Ключевые слова: административные процедуры, аттестация научных кадров высшей квалификации, принципы, академическая добросовестность, академическая свобода.

The article defines and describes the principles of certification of scientific personnel of the highest qualification. The contents of the principles of the combination of the right to free development in the scientific sphere with the obligations to confirm the legal status of a scientist, the protection of the rights to the results of scientific activity, academic integrity, academic freedom, etc. are also covered. At the same time, it is reasonable that the procedures for certification of scientific personnel are inherent in the legal principles common to administrative procedures, the rule of law, humanism, the priority of human rights and freedoms, and others.

Key words: administrative procedures, certification of scientific personnel of higher qualification, principles, academic integrity, academic freedom.

Підвищення якості наукових кадрів в Україні є сьогодні нагальною проблемою, без розв'язання якої неможливими є інноваційний розвиток всіх сфер економічної діяльності, євроінтеграційні процеси, забезпечення права людини на вільний розвиток особистості та свободу наукової творчості. Прийняття 5 вересня 2017 року нової редакції Закону України «Про освіту» ознаменувало собою перехід до якісно нової концепції підготовки наукових кадрів, яка базується на узагальненні досвіду розвинених держав і врахуванні тих недоліків, які були притаманні попереднім етапам розвитку наукової сфери в Україні. Незважаючи на те, що не всі положення вказаного Закону позбавлені суперечностей, слід позитивно відзначити закріплення в ньому базових принципів освітньо-наукової діяльності, в тому числі й пов'язаних з атестацією наукових кадрів вищої кваліфікації.

Однак проблема визначення принципів атестації наукових кадрів вищої кваліфікації як адміністративної процедури ще недостатньо висвітлена в теоретичних джерелах. У роботах фахівців у сфері

адміністративного права розглянуто деякі її аспекти. Так, у працях Н.Л. Губерської надано визначення загальної сутності принципів організації та здійснення адміністративних процедур у сфері вищої освіти як основних ідей, вихідних начал, призначених для застосування під час здійснення тієї або іншої адміністративної процедури уповноваженим представником публічної влади й спрямованих на захист і реалізацію прав, законних інтересів та обов'язків індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти [1, с. 48]. У роботах Н.П. Христинченко здійснено детальний розгляд принципів розвитку наукової діяльності в Україні, а саме: а) базових принципів наукових досліджень – тих, які визначають пріоритетні напрями науки та процедуру прийняття рішень у сфері науки та наукових досліджень (принцип прозорості та публічності, відкритості); б) принципів, які характеризують основи організації наукових досліджень (принцип індивідуальності; принцип достатньої підстави, принцип комплексності, принцип конкретності); в) принципів, які спрямовані

на забезпечення результату від наукової діяльності (принцип результативності, ефективності, системності); г) принципів, які визначають засади нормативно-правового захисту науковців, їх наукових праць (принцип захисту порушених прав, принцип оскарження дій чи бездіяльності органів влади чи їх посадових осіб, які тим чи іншим чином впливають на розвиток окремих наукових досліджень чи розвитку науки в цілому) [2, с. 87]. Певні аспекти вказаної проблематики розглядалися у роботах М.Н. Курка, А.А. Манжули, Т.М. Мілової, С.О. Мосьондза та інших авторів. Разом з тим, принципи атестації наукових кадрів вищої кваліфікації як адміністративної процедури ще не були темою окремого дослідження, що й обумовлює новизну та актуальність цієї статті.

Метою написання статті є визначення сутності принципів атестації наукових кадрів вищої кваліфікації як адміністративної процедури.

Поняття принципів неодноразово було предметом наукових досліджень, в узагальненому вигляді під ним розуміють основні засади діяльності, основні начала, засадничі положення певної діяльності. Щодо принципів атестації існує думка, що вони, власне, і визначають як сутність самої атестації, так і її завдання, функції, атестаційну процедуру [3, с. 46]. На нашу думку, перш ніж безпосередньо переходити до визначення принципів атестації наукових кадрів вищої кваліфікації, необхідно детальніше зупинитися на положеннях Конституції України, в якій визначено низку прав і свобод людини у сфері наукової творчості, які знайшли свій розвиток і закріплення в інших законодавчих та підзаконних правових актах.

Стаття 23 Основного Закону визначає, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості [4]. На нашу думку, свобода наукової творчості – це один із проявів вільного розвитку особистості. Разом з тим, особа, вступаючи у правовідносини, пов'язані з набуттям певного кваліфікаційного рівня, наукового ступеня, наукового звання, вступаючи у трудові відносини в якості науковця або викладача, добровільно бере на себе низку обов'язків, пов'язаних з необхідністю здійснювати певні дії для підтвердження своєї кваліфікації. Отже, має місце поєднання права на вільний розвиток особистості у сфері наукової діяльності з необхідністю здійснювати певні, визначені правовими актами, дії для підтвердження свого правового статусу. Саме на цьому принципі поєднання права на вільний розвиток у науковій сфері з обов'язками підтверджувати свій правовий статус науковця базується, на нашу думку, система атестації наукових кадрів вищої кваліфікації.

Відповідно до положень ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Це конституційне положення має, на нашу думку, безпосереднє відношення до атестації наукових кадрів. Будь-яка наукова праця являє собою сукупність певних відомостей та даних, інформаційне джерело, і, з одного боку, Основний Закон гарантує право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Разом з тим, здійснення цих прав може бути обмежене законом для захисту репутації або прав інших людей. В аспекті теми нашої статті такі права інших людей можуть бути пов'язані з їх авторськими правами. Більш конкретизовано ці положення у ст. 54 Конституції України, яка в ч. 1, 2 визначає, що громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Отже, вказані положення свідчать про існування принципу захисту права на результати наукової діяльності.

Додамо, що в новій редакції Закону України «Про освіту» у ст. 42 вперше закріплено поняття академічної доброчесності, яка є сукупністю етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень. При цьому дотримання академічної доброчесності педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками передбачає: посилення на джерела інформації в разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримання норм законодавства про авторське право і суміжні права; надання достовірної інформації про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації та власну педагогічну (науково-педагогічну, творчу) діяльність; контроль за дотриманням академічної доброчесності здобувачами освіти; об'єктивне оцінювання результатів навчання [5]. Академічну доброчесність, на нашу думку, необхідно розглядати як принцип атестації наукових кадрів. Викликає інтерес, що в Порядку присудження наукових ступенів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, визначено, що дисертація на здобуття наукового ступеня є кваліфікаційною науковою працею, виконаною особисто здобувачем у вигляді спеціально підготовленого рукопису або опублікованої монографії. Підготовлена до захисту дисертація повинна

містити висунуті здобувачем науково обґрунтовані теоретичні або експериментальні результати, наукові положення, а також характеризуватися єдністю змісту і свідчити про особистий внесок здобувача в науку [6]. Особистий внесок здобувача наукового ступеня і вимога щодо обґрунтованості результатів дослідження є, як ми вважаємо, одним із проявів академічної доброчесності.

Іншим принципом атестації наукових кадрів є принцип академічної свободи, який в новій редакції Закону України «Про освіту» визначається як самостійність і незалежність учасників освітнього процесу під час провадження педагогічної, науково-педагогічної, наукової та/або інноваційної діяльності, що здійснюється на принципах свободи слова, думки і творчості, поширення знань та інформації, вільного оприлюднення і використання результатів наукових досліджень з урахуванням обмежень, установлених законом. Як зазначає Н.Г. Маслова, академічна свобода має тривалу історію, гносеологічно її витoki сходять до платонівської ідеї про братерство філософів (мудреців) як еліти світу, котрі в силу їхньої інтелектуальної й моральної досконалості здатні встановлювати власні правила поведінки. У різний час академічна свобода опинялася під впливом серйозних загроз – від тиску з боку духовних і світських властей на університети до ідеологічного втручання тоталітарних режимів і комерціалізації університетської системи. Динаміка ідеї академічної свободи в сучасних умовах є результатом впливу процесу глобалізації в його політичному, економічному і культурному вираженні, оскільки політичний аспект глобалізації в межах дослідження ідеї академічної свободи постає у вигляді зміни уявлень про соціальну роль держави. Вплив економічного аспекту глобалізації виявляється у зростанні як значущості знань – ресурсу глобального економічного розвитку, так і в залежності університету від ринкових інститутів. Вплив культурного аспекту глобалізації на переосмислення ідеї академічної свободи виражається в поширенні релятивістських поглядів на культурні цінності та, як наслідок, у появі тенденцій універсалізації культурних і академічних цінностей, уніфікації академічного етносу, що породжує загрозу національній самобутності університетської системи в її єдності навчання, виховання і науки [7, с. 29–30].

Водночас слід зазначити, що специфіка адміністративних процедур атестації наукових кадрів

вищої кваліфікації знаходить свій прояв і в тому, що їх проведення має здійснюватися і з додержанням загальних для адміністративних процедур принципів. До них, у першу чергу, належать принципи законності й верховенства права. Перший з означених принципів знаходить свій прояв у підкоренні всіх суб'єктів, які беруть участь у процедурах атестації, вимогам закону. Принцип верховенства права ми розуміємо відповідно до концепції природного права, згідно з якою право завжди є більшим, ніж закон, оскільки включає до себе ідеї, концепції та уявлення про справедливість. В аспекті розглядуваної нами проблематики принцип верховенства права може знаходити свій вияв у ситуаціях, коли закон не надає однозначної відповіді на питання щодо правомірності чи неправомірності певних дій учасників адміністративних процедур атестації наукових кадрів. Безумовно, така ситуація може породжувати певну суб'єктивність, для подолання якої існує декілька способів – наприклад, винесення спірного питання на суспільне обговорення.

Серед принципів адміністративних процедур атестації наукових кадрів слід також назвати принцип гуманізму. Як писав В.Б. Авер'янов, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути прийняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, державою і людиною. Він виявляється, передусім, у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «мотором» всієї складної системи взаємозв'язків держави й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку [8, с. 43].

Крім того, важливе значення для належної організації адміністративних процедур атестації наукових кадрів вищої кваліфікації мають принципи пріоритетності прав і свобод людини та громадянина, взаємної відповідальності людини і держави, демократизму та прозорості системи атестації. Їх додержання на всіх стадіях процедур атестації наукових кадрів вищої кваліфікації гарантує як ефективність та об'єктивність здійснення самих процедур, так і той виховний ефект, який здійснює будь-яка прозора, законна та демократична діяльність органів публічної влади або уповноважених ними осіб на все суспільство.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2015. – 508 с.
2. Христинченко Н.П. Наукова діяльність в Україні: організаційний та правовий аспект: монографія. Київ: МП Леся, 2015. 412 с.
3. Кравець В.Р. Принципи процедури атестації державних службовців. Проблеми державної служби. 2002. № 1. С. 45–49.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38–39. Ст. 380.
6. Порядок присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567. Офіційний вісник України. 2013 р. № 64. С. 77.
7. Маслова Н.Г. Поняття, генеза та соціально-правова природа академічної свободи. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 26–32.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 томах: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. Т. 1. 584 с.

Панова О. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

INFORMATIVE PROVIDING OF PUBLIC SAFETY IN UKRAINE

Розглянуто визначення інформаційного забезпечення публічної безпеки в Україні. Встановлено, що інформаційне забезпечення публічної безпеки – це процес збору, обробки, надання та опрацювання інформації, яка має значення для забезпечення публічної безпеки та підтримання національної безпеки, а відсутність нормативно-правової бази з питань інформаційного забезпечення створює загрозу для публічної безпеки та національної безпеки держави.

Ключові слова: інформація, забезпечення, публічна безпека, національна безпека, захист.

Рассмотрено определения информационного обеспечения публичной безопасности в Украине. Установлено, что информационное обеспечение публичной безопасности – это процесс сбора, обработки, предоставления и проработки информации, которая имеет значение для обеспечения публичной безопасности и поддержания национальной безопасности, а отсутствие нормативно-правовой базы по вопросам информационного обеспечения создают угрозу для публичной безопасности и национальной безопасности государства.

Ключевые слова: информация, обеспечение, публичная безопасность, национальная безопасность, защита.

The definitions of information security of public security in Ukraine are considered. It has been established that information security of public safety is a process of collection, processing, provision and processing of information that is important for ensuring public safety and maintaining national security, and the lack of a regulatory framework for information provision poses a threat to public security and national security of the state.

Key words: information, providing, public safety, national safety, defence.

Вступ. У зв'язку з інституційним розвитком України й імплементацією її до європейського простору зростає значення інформаційної сфери. Інформаційне забезпечення публічної безпеки як частини загальної національної безпеки держави з розвитком технічного прогресу та всеохоплюючої інформатизації всіх гілок влади починає впливати на організацію правопорядку як усередині держави, так і за її межами.

Реформування всієї правоохоронної системи, від створення нової Національної поліції до реорганізації та трансформації судової системи, пододало правовий нігілізм суспільства, збільшило рівень довіри до державних органів, підняло статус правоохоронців. Це стало можливим завдяки інтенсивній підтримці та взаємодії з мас-медіа.

Таким чином, визначивши значну роль системи інформації, з метою вироблення дієвих шляхів забезпечення публічної безпеки, вбачаємо за необхідне з'ясувати правову природу інформаційного забезпечення публічної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед наукових праць, які заклали теоретико-методологічні основи інформаційного забезпечення, необхідно назвати роботи І.В. Арістової, К.І. Белякова, Р.А. Калюжного, В.С. Цимбалюка та ін. Засади функціонування сфери публічної безпеки визначаються в роботах В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, С.С. Алексєєва, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, І.І. Веремеєнка, Б.М. Габричидзе, О.І. Галагана, І.П. Голосніченка, І.М. Данишина, С.В. Додіна, О.В. Дяченка, А.І. Єлістратова, Л.В. Коваля, А.Т. Комзюка, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лаза-

рева, О.Є. Луньова, В.М. Махоніна, Н.Р. Ніжник, В.М. Олійника, В.Ф. Опришка, В.Я. Тація, В.П. Тихого, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодики, В.А. Юсупова, О.Ю. Якімова, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської, О.В. Яценко та ін. Низку питань щодо інформаційного забезпечення публічної безпеки висвітлено працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі та виступах на телебаченні. Проте аналіз джерел свідчить про поверхневий розгляд питань інформаційного забезпечення публічної безпеки в Україні, що і визначає актуальність нашого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей та напрямів інформаційного забезпечення публічної безпеки в Україні. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: проаналізувати природу інформаційного забезпечення публічної безпеки в Україні; надати етимологічну характеристику даного визначення.

Результати дослідження. З метою встановлення етимологічної природи поняття «інформаційне забезпечення публічної безпеки» необхідним є вирішення ряду проблем:

1. Проблема визначення «публічної безпеки». Аналіз вітчизняної нормативно-правової бази показав, що на законодавчому рівні досі не закріплено визначення поняття «публічна безпека». Ми маємо розглянути окремо визначення «публічний» та «безпека» і привести їх логічне поєднання.

Тлумачні словники дають таке визначення поняття «публічний»: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громад-

ський [5, с. 1425]. «Безпека» може характеризувати стан захищеності найбільш загальних речей і стосуватися характеристики конкретних ситуацій, пов'язаних із особистістю, суспільством [23, с. 6]. У загальному розумінні «безпека» означає свободу від страху і ворожого стороннього впливу [17, с. 135].

Більшість авторів проводять паралель між «публічною безпекою» та «громадською безпекою», визнаючи їх тотожними явищами [2; 16]. Так, одні вчені визначають громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що представляють підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей, майна державних і громадських організацій і громадян у разі настання особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами [18, с. 78]. Науковці вказують також, що громадською безпекою є врегульована система суспільних відносин, які забезпечують запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж і т. д.), а також джерел підвищеної небезпеки [19, с. 5].

А.В. Басов та О.І. Парубов зазначають, що зміст громадської безпеки складають ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що направлені на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [1]. Загалом, погоджуючись із науковцями, зауважимо, що забезпечення громадської безпеки повинно мати місце не лише під час реалізації правових або технічних норм, а й під час створення стабільних умов для реалізації таких норм [17, с. 133].

Таким чином, термін «публічна безпека» можна розглядати в двох аспектах. У широкому розумінні публічна безпека – це урегульовані сукупністю норм (як правових, так і звичаєвих) суспільні відносини, які здійснюють вплив на невизначене коло осіб із метою створення атмосфери душевного спокою, захищеності, довіри; у вузькому – це сукупність суспільних відносин, урегульованих нормами права, направлених на недопущення загроз для населення.

2. Проблема визначення поняття «інформаційне забезпечення». У технічних науках даний термін визначається як сукупність баз даних із системами управління, файлових структур із каталогами та системами управління, констант і умовно-постійних даних, засобів захисту від несанкціонованого доступу, засобів управління набором даних та інших елементів, що визначають формування, підготовку та умови обробки даних (індикатори станів, сигнали дискретних датчиків та ін.) [25, с. 114], як методи і засоби побудови інформаційної бази системи, що включає системи класифікації і кодування інформації, уніфіковані системи документів, схеми інформаційних потоків, принципи та методи створення баз даних [6, с. 56]. З погляду управління персоналом, інформаційне забезпечення – це отримання всієї можливої інформації про потенціал та побажання

працівників, збір інформації про особливості робочого місця та робочого колективу, формалізація інформації з метою можливості її зіставлення і перевірки, виявлення якостей, виявлення стану ринку освітніх послуг і можливостей, а також умов отримання послуг, пов'язаних із розвитком персоналу [21, с. 67]. В економічних науках інформаційне забезпечення розуміється як: 1) забезпечення фактичними даними управлінських структур; 2) використання інформаційних даних для автоматизованих систем управління; 3) використання інформації для забезпечення діяльності різних споживачів (організацій, учених, художників, письменників, журналістів тощо) [27, с. 275]; як сукупність інформаційних ресурсів (інформаційна база) і способів їх організації, необхідних для реалізації аналітичних та управлінських процедур, які забезпечують фінансову сторону діяльності компанії [13, с. 57]. Інформаційне забезпечення охорони навколишнього середовища розуміється як збір, переробка, зберігання і обов'язкова підготовка до використання інформації, необхідної для оцінки стану власне навколишнього середовища, екологічної діяльності та прийняття різного роду рішень у цій галузі [8, с. 59]. У конституційному праві є визначення інформаційного забезпечення виборів, яке включає у себе інформування виборців, передвиборчу агітацію і сприяє усвідомленню волевиявленню громадян, гласності виборів [15, с. 357; 12, с. 377].

Поняття «інформаційне забезпечення» та категорію «інформаційне забезпечення управління» досить ґрунтовно розглянули у своїй монографії Р.А. Калюжний, В.О. Шамрай та М.Я. Швець. Вони виділяють три основні значення поняття «інформаційне забезпечення»:

- 1) забезпеченість системи управління відповідною множиною інформації;
- 2) діяльність, пов'язана з організацією збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання і представлення інформації;
- 3) діяльність, спрямована на формування цілеспрямованої суспільної й індивідуальної свідомості суб'єктів суспільних відносин щодо управління в конкретній сфері суспільних відносин (у сучасній літературі ця сутність визначається такими категоріями, як реклама, публік-релейшн, формування суспільного іміджу суб'єкта управління, інформаційні операції, інформаційна боротьба, пропаганда і контрпропаганда та ін.) [11, с. 39; 20].

Отже, деякі науковці під інформаційним забезпеченням розуміють сукупність інформації (інформаційну базу), інші – систему, до якої входять й інші складові частини (технічні засоби та програмне забезпечення, інформаційні технології, методичні інструктивні матеріали, системи класифікації та кодування). Таким чином, поняття інформаційного забезпечення можна розглядати в декількох варіантах, які доповнюють один одного. В. Іванова [10] розглядає інформаційне забезпечення як процес створення та постачання інформації, доступу до неї та як інформаційне джерело, яке впливає на прийняття управлінських

рішень. М.Г. Чумаченко [26] інформаційне забезпечення трактує як процес забезпечення інформацією та сукупність документів, за якими розкривається сутність кожного процесу діяльності. Поняття процесу інформаційного забезпечення як інструменту ефективного управління підприємства можна розглядати в таких аспектах: як основну частину будь-якого об'єкту системи управління і як систему надання інформації для управління за допомогою правильно організованої інформаційної політики. Система інформаційного забезпечення включає в себе отримання інформації, її обробку, накопичення, зберігання, аналіз та передачу апарату управління для прийняття рішень. Слід зауважити, що основним елементом є швидкий доступ та захист такої інформації, якого можна досягти шляхом використання технічних засобів, програмного забезпечення та інших методичних інструктивних матеріалів [22, с. 349–350].

Іншої позиції дотримуються І.П. Босак і Є.М. Палига [3], які наголошують, що інформаційне забезпечення – це наявність інформації, необхідної для управління економічними процесами, що міститься у базах даних інформаційних систем. Інформаційні системи – системи зберігання, обробки, перетворення, передачі й оновлення інформації з використанням комп'ютерної та іншої техніки. Схоже визначення терміна «інформаційне забезпечення» пропонують В.Г. Козак [14], А.В. Череп [24], О.В. Васюренко та К.О. Волохата [4; 22].

3. Проблема інформаційного забезпечення публічної безпеки України стосується нормативно-правових засад такого забезпечення. На жаль, останні зміни в інформаційному законодавстві лише внесли плутанину у розуміння сутності інформаційних відносин у цій сфері. Так, поняття інформації у ст. 1 нової редакції Закону України «Про інформацію» було надано як «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на

матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [9]. Це начебто не суперечить викладеній нами вище позиції щодо широкого розуміння цього феномену, однак такий підхід у тексті законодавчого акту одразу ж позбавляє будь-якого сенсу поняття «документ», яке міститься у тій же статті і означає «матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі» [7, с. 176; 12, с. 378]. Таким чином, аналіз правової бази доводить, що на сьогодні на законодавчому рівні відсутнє визначення «публічної безпеки» та не розкритий зміст «інформаційного забезпечення публічної безпеки», незважаючи на те, що публічна безпека є підкатегорією національної безпеки і відіграє значну роль у захисті держави та населення в цілому.

Висновки. Аналіз нормативно-правових актів та думок вчених різних галузей дозволяє виокремити ряд ознак, які притаманні інформаційному забезпеченню публічної безпеки в Україні:

- проведення антитерористичної операції на сході країни призвело до того, що більша частина інформації, яка надходить із засобів масової інформації, має виключно політичне забарвлення;
- велика кількість правоохоронних органів, наділених повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки, унеможливають створення єдиного центру з обробки та опрацювання інформації щодо наявного стану публічної безпеки;
- відсутність нормативно-правової бази з питань інформаційного забезпечення створює загрозу для публічної безпеки та національної безпеки держави.

Таким чином, інформаційне забезпечення публічної безпеки в Україні – це процес збору, обробки, надання та опрацювання інформації, яка має значення для забезпечення публічної безпеки та підтримання національної безпеки в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Басов А.В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhivomeriv/222012/item/52zabezpechennya-hromadskoyibezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v>.
2. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як суб'єктів адміністративно-правової охорони. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 84–86
3. Босак І.П., Палига Є.М. Інформаційне забезпечення управління підприємством: економічний аспект. Регіональна економіка. 2007. № 4. С. 193–195.
4. Васюренко О.В., Волохата К.О. Економічний аналіз діяльності комерційних банків: навч. посіб. К.: Знання, 2006. 463 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
6. Гниденко И.Г., Соколовская С.А. Информатика: учеб. пособие. СПб.: Издат. Дом «Нева», 2003. 320 с.
7. Доценко П.П., Юрчак Л.А. Словник української мови. К.: Наук. думка, 1982. Т. 2. 788 с.
8. Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. 320 с.
9. Закон України «Про інформацію» / Верховна Рада України Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
10. Иванова В. Щодо формування системи інформаційного забезпечення розвитку економіки України. Економіст. 2008. № 4. С. 6–63.
11. Каложний Р. А., Шамрай В. О., Швець М. Я. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: монографія / за ред. Р.А. Каложного та В.О. Шамрая. К., 2002. 296 с.
12. Катеринчук І.П. Актуальні проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних органів України. Форум права. 2011. № 2. С. 376–380. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kiprou.pdf>
13. Ковалев В.В. Финансовый менеджмент. Конспект лекций с задачами и тестами: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. 504 с.
14. Козак В.Г. Удосконалення системи інформаційного забезпечення економічного аналізу. Економіка АПК. 2005. № 1. С. 66–70
15. Козлова Е.И., Кутафин. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2010. 608 с.

16. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». Науковий вісник академії внутрішніх справ. 2017. № 1 (102). С. 206–214.
17. Панова О.О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право». 2016. № 6. Т. 2. С. 133–136.
18. Попов Л.Л., Коренев А.П., Круглов В.А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. М.: Акад. МВС СССР, 1990. 223 с.
19. Разаренов Ф.С., Прудников А.С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте. М.: Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. 44 с.
20. Сокурено В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. внутр. справ, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 573 с.
21. Спивак В.А. Развивающее управление персоналом. СПб: Издат. дом «Нева», 2004. 440 с.
22. Титаренко І.В. Удосконалення процесу інформаційного забезпечення як інструменту ефективного управління підприємством. Міжнародний збірник наукових праць. 2010. Вип. 1 (19). С. 349–353.
23. Третяк В.В. Економічна безпека: сутність та умови формування. Економіка і держава. 2010. № 1. С. 6–8.
24. Череп А.В. Економічний аналіз: навч. посіб. К.: Кондор, 2005. 160 с.
25. Черкесов Г.Н. Надежность аппаратно-программных комплексов: учеб. пособ. СПб.: Питер, 2005. 479 с.
26. Чумаченко М.Г. Економічний аналіз. навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2001. 540 с.
27. Экономический словарь / отв. ред. Л.И. Архипов. М.: Проспект, 2010. 672 с.

Петришина М. Д.,
здобувач кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПРАВ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE JURISDICTION OF THE ADMINISTRATIVE COURT IN SOLVING CASES ON APPEALS OF THE SUBJECTS OF POWER AUTHORITIES

У статті розглянуто проблеми реалізації юрисдикції адміністративного суду у вирішенні справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Проаналізовано систему та повноваження суб'єктів владних повноважень як адміністративних позивачів, досліджено підходи до визначення останніх в адміністративному процесі. Сформульовано пропозиції щодо реалізації юрисдикції адміністративного суду у вирішенні справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень у національному адміністративному процесі.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, адміністративний позивач, адміністративний процес.

В статье рассмотрены проблемы реализации юрисдикции административного суда при рассмотрении дел по обращениям субъектов властных полномочий. Проанализировано систему и полномочия субъектов властных полномочий как административных истцов, исследованы подходы к определению последних в административном процессе. Сформулированы предложения по реализации юрисдикции административного суда при рассмотрении дел по обращениям субъектов властных полномочий в национальном административном процессе.

Ключевые слова: субъект властных полномочий, административный истец, административный процесс.

The article deals with the problems of implementing the jurisdiction of the administrative court in resolving cases on the appeals of the subjects of power. The system and powers of subjects of power authorities as administrative plaintiffs are analyzed; approaches to the definition of the latter in the administrative process are researched. Proposals on the implementation of the jurisdiction of the administrative court in solving cases by appeals of the subjects of power authorities in the national administrative process are formulated.

Key words: subjects of imperious plenary powers, administrative plaintiff, administrative process.

Прикладів, коли норми публічного права присутні у сфері приватних відносин за участю суб'єкта владних повноважень під час здійснення останнім владних управлінських функцій, чимало. Зокрема такі правовідносини складаються під час приватизації державного майна; отримання державного (комунального) майна у власність чи користування; встановлення тарифів за договорами з надання комунальних послуг; надання дозволів на перебудову жилих приміщень; відводу земельних ділянок та їх вилучення; засвідчення набуття права інтелектуальної власності тощо. У цих випадках йдеться про задоволення швидше приватного, ніж публічного інтересу особи, яка звертається по судовий захист. Суб'єкт владних повноважень, за відсутності ознак підлеглих їй підпорядкування, внаслідок своїх управлінських дій виконує в цих відносинах регуляторну функцію стосовно громадян [1, с. 83].

Аналіз останньої практики адміністративних справ Верховного Суду України (далі – ВСУ) свідчить, що необхідно розрізняти випадки, коли особа оскаржує рішення суб'єкта владних повноважень, яке зачіпає права й інтереси іншої особи щодо володіння певним майном, і коли рішення оскаржується з метою набуття права на певне майно без загрози порушення прав та інтересів інших суб'єктів щодо нього. У першому випадку справа повинна

стосуватися цивільної або господарської юрисдикції (залежно від суб'єктного критерію), оскільки має місце спір про суб'єктивні цивільні права, які вже виникли в особи (чи осіб) приватного права; у другому – справа повинна розглядатися в порядку адміністративного судочинства, оскільки судова практика виходить із того, що такого спору в даному випадку немає.

Під час розмежування цивільної й адміністративної юрисдикції варто враховувати, що, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби належать до юрисдикції адміністративних судів. Як зазначено в п. 15 ст. 3 КАС, публічною службою є діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, служба військова, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Не може вважатися публічною службою робота керівників державних підприємств, установ та організацій, навіть якщо такі особи наділені повноваженнями здійснювати владні функції.

До юрисдикції адміністративних судів, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 17 КАС, також віднесено спори

за зверненням суб'єкта владних повноважень до фізичних і юридичних осіб у випадках, встановлених законом. Предметом таких позовів, за ч. 4 ст. 50 КАС, можуть бути вимоги про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян, а також примусовий розпуск (ліквідацію) останнього; примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з території України; обмеження реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); інші вимоги у випадках, визначених законодавством.

У юридичній літературі інститут адміністративного позову суб'єкта владних повноважень до суб'єктів приватного права справедливо критикується, адже він не вписується в рамки класичної моделі адміністративної юстиції. Як зазначає В.В. Комаров, таке необґрунтоване розширення юрисдикції адміністративних судів суперечить основному сутнісному принципу адміністративної юстиції [2, с. 8]. Водночас, у судовій практиці справи за позовами суб'єктів владних повноважень до суб'єктів приватного права зустрічаються досить часто.

Поширеними є справи за позовами органів державної податкової служби до суб'єктів підприємницької діяльності про скасування їх державної реєстрації. Під час їх розв'язання ВСУ виходить із того, що такі справи розглядаються в порядку адміністративного судочинства, оскільки в спірних правовідносинах органи державної податкової служби виступають суб'єктами владних управлінських функцій.

У судовій практиці часто також зустрічаються справи за позовами фондів України – Пенсійного, соціального захисту інвалідів, соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття до суб'єктів приватного права з приводу виконання завдань, покладених на ці органи законодавством.

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, має управління, згідно з покладеними на нього завданнями контролює надходження страхових внесків та інших платежів до цього Фонду від підприємств, установ, організацій і громадян, збирає у встановленому порядку відповідну звітність, проводить планові й позапланові перевірки фінансово-бухгалтерських документів тощо.

Фонд соціального захисту інвалідів має територіальні відділення й контролює своєчасність перерахування сум штрафних санкцій, що надходять від підприємств, установ та організацій, а також додержання ними нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів.

Згідно з Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, страхові фонди є органами, які здійснюють керівництво й управління окремими видами такого страхування, провадять збирання й акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечують фінансування виплат за загальнообов'язковим державним соціальним

страхуванням і виконують інші функції відповідно до затверджених статутів.

Зазначені органи та їх територіальні управління у взаємовідносинах із підприємствами, установами й організаціями діють як органи державної влади під час здійснення управлінських функцій, а, отже, як суб'єкти владних повноважень. Справи з приводу виконання покладених на ці органи функцій після набрання чинності КАС належать до юрисдикції судів адміністративних [3, с. 33]. Водночас, названими органами можуть подаватися позови, які виникають із цивільно-правових відносин і які не пов'язані безпосередньо зі здійсненням владних повноважень. Відповідні позови підлягають розгляду господарськими судами в порядку, визначеному Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПК).

Особливу увагу привертає до себе практика віднесення до адміністративних справ вимог про надання санкцій на виконання тих чи інших владних повноважень. Оскільки такі вимоги не пов'язані з розглядом спору про право як необхідного предмета судового процесу, відбувається невинуватене розширення рамок судової юрисдикції за рахунок питань, які за своєю суттю не можуть бути об'єктом юрисдикційних повноважень. Така практика, як зазначає В.В. Комаров, викликає певний сумнів, тому що не відбиває загальних засад юрисдикції, закріплених у Конституції України та процесуальних кодексах [4, с. 8]. Аналіз судової практики з питань розмежування господарської й адміністративної судових юрисдикцій показав і деякі інші неузгодженості. Так, за п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС, спори за позовами фізичних та юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень про оскарження їх рішень (нормативно-правових чи правових актів індивідуальної дії) розглядаються за правилами адміністративного судочинства. Окремо слід розглянути питання *щодо розмежування цивільної, господарської і адміністративної юрисдикції під час здійснення судового контролю за виконанням судових та інших рішень*. До набрання чинності новими Цивільним процесуальним кодексом (далі – ЦПК) і КАС України судовий контроль за рішеннями, діями або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби (далі – дії державного виконавця) за загальним правилом провадився загальними судами згідно із гл. 31-Г ЦПК 1963 р., а у випадках, передбачених ст. 121.2 ГПК, – господарськими судами. Якщо оскаржувалися дії державного виконавця з приводу виконання наказу господарського суду, така скарга подавалася до того господарського суду, який видав цей виконавчий документ. У всіх інших випадках (у т. ч. і щодо такого виконавчого документа, як визнана претензія, – ч. 5 ст. 8 ГПК) скарга підлягала розгляду загальними судами відповідно до визначеної законом підсудності.

Із прийняттям нових ЦПК і КАС і за ст. 121 ГПК дії державного виконавця можуть бути оскаржені як до загального й господарського, так і до адміністративного судів. У зв'язку із цим актуалізується

питання розмежування судової юрисдикції щодо цієї категорії справ.

Проблема відмежування цивільної й господарської юрисдикції від адміністративної може бути усунута шляхом подальшої уніфікації судових процедур і проваджень у цивільному, господарському й адміністративному процесах.

Отже, основними критеріями відмежування справ адміністративної юрисдикції від цивільної й господарської є публічно-правовий характер спору і відсутність у спірних правовідносинах цивільного (в широкому

розумінні) інтересу. Перший критерій устанавлюється за допомогою 2-х інших критеріїв, які умовно можна назвати допоміжними: 1) однією зі сторін такого спору завжди має бути суб'єкт владних повноважень; 2) у спірних правовідносинах такий суб'єкт повинен здійснювати владні управлінські функції на підставі законодавства. Щодо другого основного критерію – цивільного інтересу, то про його відсутність можна, на нашу думку, з упевненістю стверджувати лише у справах із приводу спорів, що виникають між самими суб'єктами владних повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. (з наступними змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
3. Писаренко Н.Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. Адміністративне право і процес. 2015. № 1 (11). С. 269–276.
4. Писаренко Н.Б. До питання про сутність адміністративного процесу. Журнал східноєвропейського права. 2015. № 13. С. 141–145. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko_13.pdf.

Попадинець І. І.,
здобувач кафедри правового регулювання економіки
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

DETERMINATION OF BASIC PRINCIPLES OF FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE'S LEGISLATION

У статті розглянуті основні принципи фінансового контролю у законодавстві України, адже дієвість, ефективність і результативність фінансового контролю залежить від чіткості визначення принципів, на основі яких він організовується та проводиться. Наголошується на тому, що відповідність принципів фінансового контролю міжнародним стандартам є необхідною умовою для України на шляху до євроінтеграції.

Ключові слова: фінансовий контроль, принципи фінансового контролю, законодавство.

В статье рассмотрены основные принципы финансового контроля в законодательстве Украины, поскольку действенность, эффективность и результативность финансового контроля зависит от четкости определения принципов, на основе которых он организуется и проводится. Подчеркивается, что соответствие принципов финансового контроля международным стандартам является необходимым условием для Украины на пути к евроинтеграции.

Ключевые слова: финансовый контроль, принципы финансового контроля, законодательство.

The article raises the question of determining the main principles of financial control in the legislation of Ukraine, since the effectiveness, efficiency and effectiveness of financial control depends on the clarity of defining the principles on which it organized and conducted. It is emphasized that the correspondence of the principles of financial control to international standards corresponds to the integration processes that Ukraine has declared on the path to European integration.

Key words: financial control, principles of financial control, legislation.

Постановка проблеми. Фінансовий контроль є діяльністю державних органів і недержавних організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни і доцільності у процесі мобілізації, розподілу і використання грошових коштів і пов'язаних із цим матеріальних цінностей. Основними засадами його організації та здійснення є принципи фінансового контролю, які одночасно є принципами його організації та принципами діяльності суб'єктів фінансового контролю.

Питання систематизації принципів фінансового контролю знайшли своє відображення у працях таких вчених як: О.Ф. Андрійко, М.Ф. Базась, Н.Д. Бровкіна, Л.К. Воронова, Е.Ю. Грачова, Г.В. Дмитренко, Л.А. Савченко, Л.Я. Хорина та ін. Проте воно досі залишається дискусійним, у юридичній літературі не досягнуто згоди щодо принципів фінансового контролю, що породжує невизначеність та плутанину і позначається на законодавчому процесі.

Мета статті. Інтеграційні процеси, які задекларувала наша країна, передбачають увідповіднення національного законодавства, зокрема, і принципів фінансового контролю, європейським стандартам, що і вплинуло на мету даної статті.

Виклад основного матеріалу. Основними засадами організації та здійснення фінансового контролю є принципи фінансового контролю. У науковій літературі існують різні підходи та критерії щодо їх систематизації.

Одні вчені визначають принципи фінансового контролю як підгалузю фінансового права та виокремлюють принципи організації бюджетного

контролю [1, с. 63–70, 99–102], інші поділяють принципи фінансового контролю на принципи організації і здійснення [2], або виділяють лише принципи організації фінансового контролю [3, с. 147–173]. Однак домінуючим є підхід, згідно з яким виділяють загальні засади контролю, що є похідними від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю.

О.Ю. Грачова до основних принципів фінансового контролю зараховує: законність, постійність, неупередженість, безпосередність, об'єктивність, незалежність, гласність, невідворотність покарання [1, с. 99–101]. На думку Л.А. Савченко, до основних принципів досліджуваної категорії слід віднести: законність, плановість, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність [4, с. 69]. О.Ф. Андрійко виділяє такі принципи фінансового контролю, як: законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, прозорість здійснення [5, с. 20].

Г.В. Дмитренко вважає, що «фінансовий контроль ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, комплексності, оперативності, доказовості, гласності, додержання професійної етики, сформульованих у Лімській декларації керівних принципів фінансового контролю на IX Конгресі міжнародних організацій вищих контрольних органів (1977) [6]. Таку ж систематизацію принципів фінансового контролю знаходимо у Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю.С. Шемшученка [7, с. 968].

Зазначимо, що Лімська декларація керівних принципів фінансового контролю є основним концептуальним документом, у якому ще у 1977 р., з урахуванням різних систем фінансового контролю і різних рівнів розвитку, досягнутих фінансовим контролем в окремих регіонах, закріплені принципи фінансового контролю. Ці принципи створені на основі багаторічного досвіду світового співтовариства Міжнародною організацією вищих органів державного контролю (INTOSAI), яка діє під егідою ООН та сприяє обміну думками і досвідом між ВОФК (Вищим органом фінансового контролю) держав світу [8].

Щодо законодавства, то принципи фінансового контролю зазначені, наприклад, у Законі України «Про Рахункову палату» від 02 липня 2015 р. № 576-VIII. У ст. 3 цього Закону, яка має назву «Принципи діяльності Рахункової палати та гарантії її незалежності», вказується, що «діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості»; у ч. 7 цієї статті зазначено, що «Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) <...> у частині, що не суперечить Конституції та законам України» [9].

Проте принципи здійснення фінансового контролю відсутні у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-12, який сьогодні визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [10].

Ми підтримуємо думку Г.В. Дмитренко, що в основі принципів фінансового контролю повинні бути принципи, що вказані у Лімській декларації керівних принципів контролю, а тому доцільно законодавчо закріпити їх в окремій статті Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Проведений аналіз наукової літератури показує, що основним принципом фінансового контролю є принцип законності. Цей принцип впливає зі змісту ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [11].

У фінансовому контролі законність – це стан взаємовідносин між контролюючими суб'єктами та підконтрольними суб'єктами, що полягає у неухильному дотриманні законів і підзаконних нормативно-правових актів та забезпеченні впевненості підконтрольних суб'єктів у невторчання в їх господарську діяльність та гарантованість захисту прав щодо її здійснення [12, с. 11].

У Юридичній енциклопедії зазначається, що законність постає у кількох вимірах: як принцип здійснення державою владних повноважень; як принцип поведінки фізичних та юридичних осіб у сфері права; як принцип побудови системи

нормативних актів; як режим соціально-побутового життя, що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення [13].

Таким чином, законність, по-перше, передбачає наявність законів, що виражають волю народу і відображають пізнані об'єктивні закономірності суспільного розвитку, по-друге, означає однакове розуміння, застосування, безумовне та чітке виконання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями, а також усіма іншими суб'єктами суспільних відносин.

Однією зі сторін законності є фінансова дисципліна, яка виражає обов'язковий для всіх юридичних і фізичних осіб порядок ведення фінансового господарства, дотримання встановлених норм і правил, виконання фінансових зобов'язань на основі своїх вимог, а саме:

- повне та своєчасне виконання усіма підприємствами, організаціями, установами та громадянами своїх обов'язків щодо платежів у бюджет;
- витрачання державних та власних коштів юридичними особами за суворо цільовим призначенням;
- суворо цільове використання банківських кредитів, їх своєчасне та повне погашення;
- точне додержання правил грошових розрахунків між підприємствами, установами та організаціями;
- повна та своєчасна задача усіма підприємствами, організаціями та посадовими особами наявних коштів, що збираються до установ Національного банку і додержання лімітів зберігання наявних грошей у касах підприємств та установ [14, с. 16].

На законності і фінансовій дисципліні наголошують Є.О Алісов, Л.К Воронова, С.Т. Кадькаленко, М.П. Кучерявенко.

Отже, принцип законності означає, що діяльність суб'єктів фінансового контролю повинна відповідати чинному законодавству держави, їх працівники мають неухильно дотримуватися правових норм.

Принцип *незалежності* означає, що суб'єкти фінансового контролю повинні бути незалежними від підконтрольних суб'єктів і захищеними від стороннього впливу. Крім цього, незалежність передбачає відсутність у осіб, що проводять контрольні заходи, будь-якої зацікавленості стосовно підконтрольного суб'єкта.

Про необхідність незалежності ВОФК зазначає Лімська декларація, відповідно до якої незалежність повинна бути закріплена у Конституції. У ній зазначається, що ВОФК можуть виконувати покладені на них завдання об'єктивно і ефективно лише в тому разі, якщо вони незалежні від організацій, які перевіряють, і захищені від стороннього впливу; підкреслюється, що абсолютна незалежність державних органів неможлива, оскільки вони є частиною держави в цілому, але вищий орган повинен мати функціональну і організаційну незалежність, яка необхідна для виконання покладених на нього завдань; відзначено, що незалежність ВОФК нерозривно пов'язана з незалежністю його членів, яка повинна бути гарантована Конституцією; зазначено,

що процедура відкликання членів ВОФК повинна визначатися Конституцією [8].

Специфічним принципом фінансового контролю є принцип *об'єктивності*. Об'єктивність передбачає необхідність забезпечення контролюючими суб'єктами неупередженого підходу до підконтрольних суб'єктів під час проведення контрольних дій; узагальнення результатів контролю, які повинні ґрунтуватися на достовірній інформації; точність, достовірність результатів контролю. Об'єктивність висновків посадових осіб контролюючих суб'єктів забезпечується встановленням певних кваліфікаційних вимог до осіб, які претендують на відповідні посади, та заборобою займатися певною діяльністю тощо.

У Кодексі етики INTOSAI дещо уточнюється цей принцип: контролери-аудитори мають дотримуватися об'єктивності та неупередженості у будь-якій їх діяльності, зокрема у їх звітах, які повинні бути чіткими та об'єктивними. Тому погляди, що містяться в окремих висновках і звітах, мають спиратися виключно на докази, отримані та зібрані із дотриманням стандартів контролю [15].

Із принципу об'єктивності випливає принцип *компетентності*, оскільки для об'єктивного прийняття відповідних рішень у сфері фінансового контролю посадові особи контролюючих суб'єктів повинні бути професіоналами своєї справи, мати високий рівень професійної підготовки і необхідний практичний досвід.

Працівники контролюючих суб'єктів повинні бути висококваліфікованими, досвідченими спеціалістами і сповідувати високі моральні принципи для належного виконання покладених на них обов'язків, що сприятиме принципу компетентності. Тому процедура добору кадрів до органів фінансового контролю повинна бути ретельною. Так, до повноважень Верховної Ради України ст. 85 Конституції відносить призначення на посади і звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати [11]. Спочатку кандидатура члена Рахункової палати обговорюється в бюджетному комітеті, у депутатських групах і фракціях, потім йде представлення Верховній Раді України, обговорення на сесійному засіданні та затвердження шляхом таємного голосування.

Принцип *оперативності* передбачає швидке та чітке проведення контрольних дій, оформлення їх результатів, прийняття відповідних рішень за результатами. Принцип оперативності, який також міститься у зазначеній Лімській декларації про принципи, означає, що контролюючі суб'єкти повинні швидко проводити контрольні дії, щоб не порушувати процес функціонування підконтрольного суб'єкта [8]. Цей принцип слід закріпити у чинному законодавстві України.

Як зазначалося, Лімська декларація про принципи вказує на існування принципів доведеності та дотримання професійної етики. Стандарт із аудиту державних фінансів відзначає, що рекомендації аудитора мають спиратися на докази. З огляду на те, що аудитори рідко мають нагоду враховувати всю

інформацію про суб'єкт аудиту, важливого значення набуває ретельна обробка зібраних даних і техніка відбору необхідних матеріалів. Якщо відомості, що надаються інформаційною системою, відіграють велику роль у перевірці і є необхідними для досягнення цілей контролю, аудитори обов'язково повинні особисто упевнитися, що такі дані є надійними та доречними. Достатню кількість задокументованих доказів необхідно зібрати для того, щоб: підтвердити висновки та звіти аудитора; підвищити рентабельність та ефективність аудиту; мати у розпорядженні інформацію, необхідну для підготовки звітів і відповіді на запитання підконтрольного органу (організації) чи будь-якої іншої сторони; підтвердити застосування аудитором стандартів аудиту; сприяти плануванню та управлінню контрольною діяльністю; сприяти підвищенню професійного рівня аудитора; мати можливість упевнитися, що робота, доручена іншим особам, була виконана належним чином; зберегти архіви виконаної роботи та мати можливість звертатися до них надалі.

На наш погляд, принцип доведеності охоплюється поняттям «об'єктивності», оскільки його сутність можна звести до того, що контролюючі суб'єкти повинні приймати відповідні рішення на підставі істинної, правдивої, правильної інформації, що свідчитиме про законність останніх.

До принципів фінансового контролю можна віднести і принцип *системності*, який означає, що органи, які здійснюють фінансовий контроль, повинні охопити контрольними заходами всі групи підконтрольних суб'єктів протягом певного проміжку часу. Однак прямо він не виділяється ні в Лімській декларації, ні в Декларації про принципи. І навіть законодавство України та інших держав не вказує на його існування. З одного боку, системність як принцип діяльності контролюючих суб'єктів має право на існування, а з іншого – можна стверджувати, що системність є складовою частиною такого принципу, як плановість, адже від належного планування роботи контролюючих суб'єктів залежить здійснення фінансового контролю. Такий документ, як план, а саме перспективний план, встановлює періодичність проведення контрольних заходів, що охоплюється поняттям системність.

Важливим принципом фінансового контролю є принцип *публічності*. У навчальній та науковій літературі частіше йдеться не про публічність, а про гласність. Юридична енциклопедія визначає гласність як відкритість громадського життя, що означає доступність достовірної інформації про діяльність державних органів, або як один із принципів здійснення демократії, ефективного функціонування усіх її інститутів, діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, реалізації права на інформації [16].

Дотримання принципу публічності є однією з основних умов діяльності суб'єктів фінансового контролю. Інформування широкого кола осіб про роботу суб'єктів фінансового контролю викликати дискусію, а, отже, створить більш сприятливі

умови для реалізації їх висновків, для запобігання порушенням фінансової дисципліни.

Принцип гласності реалізується також шляхом розміщення матеріалів за результатами контролю (аудиту), інших відомостей про діяльність ВОФК у засобах масової інформації, проведення прес-конференцій, брифінгів та інших заходів. Реалізація принципу гласності можлива за умови дотримання принципів законності і об'єктивності. ВОФК забезпечують реалізацію принципу гласності у частині, що не суперечить вимогам законодавства про охорону прав і свобод особи, про державні таємниці й інших, передбачених законом, відомостей. Діяльність ВОФК має сприяти досягненню відкритості й прозорості використання державних фінансових ресурсів.

Під «гласністю» необхідно розуміти обов'язковість проходження фінансових документів, висновків про діяльність певних суб'єктів фінансового контролю через представницькі органи.

І такі представницькі органи, зокрема Верховна Рада України чи місцеві ради депутатів, у відкритому засіданні приймають за ними певні рішення.

Отже, оприлюднення результатів контрольних заходів є однією зі складових частин названого принципу.

Висновки. Отже, принципи фінансового контролю – це основні вимоги, визначені у нормативно-правових актах, та правила, що не знайшли правового закріплення, але отримали загальне визнання під час організації фінансового контролю та діяльності суб'єктів, які наділені контрольними повноваженнями чи правами, визначають специфіку організаційної побудови контролюючих суб'єктів, відображають особливості їх діяльності, характеризують професійні якості осіб, що реалізують контрольні функції, забезпечують результативність, ефективність та дієвість фінансового контролю. Тому постає необхідність увідповіднити принципи фінансового контролю міжнародним стандартам та закріпити їх у законодавстві України з урахуванням національних особливостей.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль: Курс лекций. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. 272 с.
2. Вітвицька Н.С., Чумакова І.Ю., Коцурпатрий М.М., Фенченко М.Т. Державний фінансовий контроль: навч.-метод. посіб. К.: КНЕУ, 2003.
3. Александров А.М., Вознесенский З.А. Финансы социализма: учеб. пособ. М.: Финансы, 1974. 224 с.
4. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 299 с.
6. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти): автореф. дис. ... док. наук з держ. управління: 25.00.02. К.: 2011. 38 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юридична думка. 2012. 1020 с.
8. Лімська декларація керівних принципів контролю: декларація ІХ Лімського (Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 01 жовтня 1997 р. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>.
9. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-19. Відомості Верховної Ради, 2015, № 36, ст. 360.
10. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-12. Відомості Верховної Ради України, 1993, № 13, ст. 110.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.
12. Пашенко О.П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія держ. податкової служби України. К., 2005. 17 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. /за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К., 1998. Т.2. 744 с.
14. Карасева М.В. Финансовое право: Общая часть: учебник. М.: Юрист, 1999. 252 с.
15. Кодекс етики INTOSAI. URL: <http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-30-Ruso.pdf>.
16. Юридична енциклопедія: В 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К., 1998. Т. 1. 672 с.

Савранчук С. Л.,
аспірант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ЩОДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

ON THE QUESTION OF ADMINISTRATIVE LEGAL SUBJECTIVITY OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE

Досліджено адміністративну правосуб'єктність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, її поняття, зміст, значення та роль щодо захисту прав і свобод людини та загальних інтересів суспільства і держави. Розглянуто особливості реалізації адміністративної правосуб'єктності органами прокуратури, їх функції та повноваження в адміністративному процесі.

Ключові слова: адміністративна правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність, повноваження, правовий статус, Спеціалізована антикорупційна прокуратура України.

Исследовано административную правосубъектность Специализированной антикоррупционной прокуратуры, ее понятие, содержание, значение и роль по защите прав и свобод человека и интересов общества и государства. Рассмотрены особенности реализации административной правосубъектности органами прокуратуры, их функции и полномочия в административном процессе.

Ключевые слова: административная правосубъектность, правоспособность, дееспособность, полномочия, правовой статус, Специализированная антикоррупционная прокуратура Украины.

The administrative legal personality of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, its concept, content, meaning and role in the protection of human rights and freedoms and the general interests of society and the state are investigated. The peculiarities of realization of administrative legal personality by the prosecutor's offices, their functions and powers in the administrative process are considered.

Key words: administrative personality legal capacity, ability to act, powers, legal status, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення, що нині відбуваються в Україні, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних та правових відносин. Однією з найважливіших складових частин цього вкрай непростого процесу є запобігання та протидія корупції.

Корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку [1, с. 145].

Боротьба з корупцією є одним із пріоритетів у боротьбі органів прокуратури України в цілому та кожного прокурора зокрема. Так, на виконання п. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [2] у Генеральній прокуратурі України утворюється, на правах самостійного підрозділу, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка покликана здійснювати нагляд за діяльністю Національного бюро.

Певні спроби дослідження вказаної проблематики здійснювалися вітчизняними та зарубіжними вченими, зокрема, такими як Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, М.М. Бубрика, Є.В. Додін, М.В. Косюта, В.І. Малюга, О.Р. Михайленко, Є.М. Попович, В.А. Юсупов та ін. Проте зазначені

вчені не встановили однозначних підходів щодо поняття правосуб'єктності прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, окремих її елементів та доцільності її диференціації.

Тому на сьогоднішній день досить актуальним є дослідження проблеми встановлення особливостей адміністративної правосуб'єктності прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що потребує додаткового наукового аналізу.

Мега статті – з'ясувати поняття та зміст адміністративної правосуб'єктності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення особливостей реалізації адміністративної правосуб'єктності органами прокуратури, функції та повноваження останніх.

Виклад основного матеріалу. Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Питання визначення адміністративної правосуб'єктності антикорупційної прокуратури, а також механізму реалізації прокуратурою своїх функцій та повноважень сприяє утвердженню антикорупційної прокуратури як правозахисного органу держави. Адміністративна правосуб'єктність є одним із ключових елементів її правового статусу [3, с. 60]. Тому, досліджуючи питання саме адміністративної правосуб'єктності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України на сучасному етапі розвитку української правової держави, варто звернутися до визначення поняття «правосуб'єктність».

Категорія «правосуб'єктність» має загально-правове значення та широке змістовне навантаження.

Вона окреслює коло осіб, котрі можуть визнаватися суб'єктами права; гарантує набуття та визнання відповідного правового статусу комплексу прав; обумовлює «правову долю» суб'єкта тощо [4, с. 142].

Таким чином, щоб бути учасником правовідносин, Спеціалізована антикорупційна прокуратура повинна мати правосуб'єктність.

У загальній теорії права правосуб'єктність визначають як юридично закріплену здатність особи бути носієм юридичних прав та обов'язків [5, с. 59]. А.В. Міцкевич під правосуб'єктністю розуміє сукупність загальних прав і обов'язків (які він називає правоздатністю) та визначених за змістом прав і обов'язків, які безпосередньо встановлюються законодавством [6, с. 10].

Досить поширеною є думка, що до складу правосуб'єктності, як єдності право- і дієздатності, входять також права та обов'язки. Останнім лише надається різна форма, що несуттєво впливає на ставлення авторів до вказаної категорії. Так, Б.М. Лазарев і А.П. Альохін, які досліджували адміністративне значення правосуб'єктності, замість правового статусу вживають термін компетенція [7, с. 100; 8, с. 19], М.В. Костів прямо зазначає, що до складу правосуб'єктності входять права та обов'язки [9, с. 54–55].

Однак переважна більшість науковців вважає, що правосуб'єктність складається з правоздатності (здатності мати права та нести обов'язок) та дієздатності (здатності самостійно реалізовувати права та обов'язки). Ми також поділяємо таке розуміння правосуб'єктності. Але для точнішого визначення місця правосуб'єктності в комплексі понять, які характеризують суб'єкт права, слід зазначити, що вона, разом із суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, є складовою частиною правового статусу суб'єкта права [4, с. 144].

Таким чином, правосуб'єктність у механізмі правового регулювання виступає як засіб фіксування (закріплення) кола суб'єктів – осіб, які мають здатність бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків.

Щодо служби в органах антикорупційної прокуратури, то, на нашу думку, адміністративна правосуб'єктність полягає у здатності індивіда бути носієм закріплених нормами адміністративного права повноважень із реалізації завдань прокурора. Тобто правосуб'єктність зумовлена специфікою покладених посадових завдань і функцій відповідно до займаної посади. Зайняття посади зумовлює вступ у службово-правові відносини, як вважає Д.М. Бахрах, і є підставою виникнення службової правосуб'єктності [10, с. 41].

Таким чином, враховуючи особливості правового становища антикорупційних прокурорів, можна стверджувати, що їх адміністративно-правовий статус визначається статусом організаційної структури та колом службових повноважень, які окреслені посадою.

Отже, можна зазначити, що адміністративна правосуб'єктність є одним із елементів адміністра-

тивно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який включає службову правоздатність та службову дієздатність. Службові правоздатність і дієздатність виникають одночасно зі вступом особи у службово-правові відносини, тобто з часу зарахування на посаду. Припинення служби є підставою повного припинення службової правосуб'єктності. Таким чином, обсяг службової правосуб'єктності визначається, з одного боку, посадою, а з іншого – компетенцією.

На сьогодні єдиного визначення поняття «компетенція» в науковій літературі не існує.

Так, за визначенням, яке міститься у Великому юридичному словнику, цей термін позначає сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів [11, с. 293]. О.В. Мельник визначає компетенцію як сукупність (перелік) прав та обов'язків [12, с. 59], І.Л. Бачило – як сукупність повноважень або прав [13, с. 145], В.О. Власов визначає компетенцію як сукупність владних повноважень із вказівкою підвідомчості [14, с. 49]. Б.І. Лазаревим стверджується, що компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватися складними адміністративними системами на ті чи інші об'єкти управління [7, с. 115].

На наш погляд, компетенція Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як теоретичне поняття проявляється саме через визначені функції антикорупційної прокуратури та їх посадових осіб, які є основними напрямками і видами діяльності цього органу.

Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [2], на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює також міжнародне співробітництво [15].

Реалізуючи кожну з покладених на антикорупційну прокуратуру функцій, її працівники повинні діяти суворо в межах повноважень (компетенції), передбачених законом. Уповноважуючі норми, що є різновидом спеціалізованих правових норм, визначають відповідне коло повноважень. У діяльності прокуратури перелік повноважень прокурорів встановлюється стосовно окремих функцій з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо і те, що окремі повноваження використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури [16, с. 9].

Отже, компетенція (повноваження) прокурорів антикорупційної прокуратури за умови її повного та правильного застосування забезпечує ефективність представництва інтересів громадян або держави та прокурорського нагляду, своєчасність виявлення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, усунення порушень закону, запобігання їм та притягнення винних до відповідальності.

Таким чином, компетенцією Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визнається сукупність юридично встановлених повноважень (прав і обов'язків) антикорупційної прокуратури, що визначають її місце в системі органів влади. Головними в компетенції антикорупційної прокуратури є її владні

права – права на активні дії, які є юридично значимими. Тобто прокуратура спроможна своїми односторонніми діями породжувати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, вважаємо за необхідне запропонувати таке визначення **адміністративної правосуб'єктності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури**: *юридична здатність антикорупційної прокуратури бути суб'єктом права та мати, реалізовувати і припиняти обумовлені нормативними актами права та обов'язки з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави, а також здатність нести адміністративну чи кримінальну відповідальність.*

ЛІТЕРАТУРА:

1. Курко Н.М. Повноваження і компетенція Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 3. Том 3. С. 145–150.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р., з останніми змінами. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471.
3. Бостан С.К., Тимченко С.М. Державне право зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури. 2005. 504 с.
4. Пасічник А.В. Поняття адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб. Підприємство, господарств і право. 2007. № 9. С. 142–145.
5. Правовая система и личность: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987. 294 с.
6. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1962. 212 с.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
8. Алехин А.П. Предприятие в системе отраслевого управления. Административно-правовые вопросы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1977. 191 с.
9. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: дис. ... канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. 202 с.
10. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. Пермь: Изд. Перм. гос. ун-та, 1966. 193 с.
11. Большой юридический словарь / под. ред. А.Я. Сухарева и др. М.: Инфра-М, 1998. 790 с.
12. Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К.: Київ. Нац. ун-т ім. Т. Шевченка. 2000. 199 с.
13. Бачило И.Л. Функции органов управления: учеб. пособие. М.: Юридическая литература, 1986. 198 с.
14. Власов В.А. Советский государственный аппарат. М.: Юридическая литература, 1959. 167 с.
15. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm.
16. Іщук О.С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції та повноваження. Право і безпека. № 3 (40). К.: Юрид. літ., 2011. С. 136–139.

Семеній О. М.,
адвокат, аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ ПРАВОМ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ ВІД ПОРУШЕНЬ ІЗ БОКУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПРАКТИЧНА СТОРОНА ПИТАННЯ

PROVIDING PERSONS WITH THE RIGHT OF JUDICIAL PROTECTION FROM VIOLATION OF THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION: PRACTICAL PART OF THE QUESTION

Стаття присвячена питанню проблематики забезпечення осіб правом на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. З'ясовано основні європейські стандарти справедливого суду в адміністративному судочинстві. Розкрито зміст способів судового захисту через судову практику. Зроблено висновки про важливість дотримання стандартів справедливого суду задля ефективного захисту порушених прав та інтересів осіб.

Ключові слова: суб'єкти публічної адміністрації, судовий захист, адміністративний суд, адміністративне судочинство, стандарти справедливого суду, право на оскарження.

Стаття посвячена вопросу проблематики обеспечения лиц правом на обжалование решений, действий или бездействий субъектов публичной администрации. Определены основные европейские стандарты справедливого суда в административном судопроизводстве. Раскрыто содержание способов судебной защиты через судебную практику. Сделан вывод о важности соблюдения стандартов справедливого суда для эффективной защиты нарушенных прав и интересов лиц.

Ключевые слова: субъекты публичной администрации, судебная защита, административный суд, административное судопроизводство, стандарты справедливого суда, право на обжалование.

The article is devoted to the issue of providing persons with the right of appeal decisions, actions or omissions of the subjects of public administration. The author identifies the main European standards for a fair trial in administrative proceedings. The article highlights the content of the types of judicial protection through judicial practice. The conclusion made about the importance of observing standards for a fair trial for effective protection of violated rights and interests of persons.

Key words: subjects of public administration, judicial protection, administrative court, administrative proceedings, standards for a fair trial, right of appeal.

Постановка проблеми. Однією з основоположних ознак правової держави є положення, що держава, реалізуючи свої управлінські функції у взаємовідносинах із фізичними та юридичними особами, зобов'язана визнавати непорушність прав, інтересів осіб і керуватися тим, що будь-яке їх обмеження чи звуження допускається лише в межах закону. Основний Закон стверджує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України [1]). Водночас, сфера управління у сучасній державі є настільки широкою, що законодавство не завжди в змозі передбачити та врегулювати таку кількість ситуацій для встановлення правил, меж, порядку, процедури взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з зацікавленими особами. Відтак, для недопущення вторгнення уповноважених суб'єктів у права та інтереси осіб доволі суттєвою гарантією є право на оскарження їх рішень, дій та бездіяльності.

Стан наукового дослідження. Дослідженню та аналізу права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, з'ясуванню сутності ефективного засобу захисту адміністративними судами прав, свобод та інтересів у публічно-

правовій сфері приділяли увагу вчені-адміністративісти: А. Барак, В.М. Бевзенко, Л.М. Белкін, А.Г. Гулик, А.І. Елістратов, О.В. Константиї, Р.П. Куфтирєв, Г.П. Мельник, Ю. Панейко, К. Рейтєнайер, М.Б. Рісний, М.І. Смокович, Т.І. Фулей та ін.

Метою статті є дослідження та аналіз питання забезпечення осіб правом на захист адміністративним судом від порушень із боку суб'єктів публічної адміністрації через призму судової практики.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний розсуд суб'єктів публічної адміністрації у випадках сумніву в законності його здійснення може бути піддано адміністративному оскарженню в позасудовому та судовому порядкух. Право на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина гарантується у ч. 2 ст. 8 Конституції України. Як зауважено Конституційним Судом України, «рішення, прийняті суб'єктами владних повноважень, дії, вчинені під час здійснення управлінських функцій, а також невиконання повноважень, встановлених законодавством (бездіяльність), можуть бути оскаржені до суду» [2]. В Україні спеціальними судами, що вирішують спори щодо законності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, є адміністративні суди.

Позасудовий порядок оскарження рішення, діяльності чи бездіяльності суб'єкта публічної

адміністрації полягає у перевірці вчиненого цим суб'єктом адміністративного розсуду вищим органом на предмет законності його застосування. Для прикладу, таке положення закріплено в п. 86.7 ст. 86 Податкового кодексу України [3] і полягає у розгляді контролюючим органом заперечень сторони у разі незгоди з актом, складеним за результатами проведеної перевірки податковим органом. За результатом розгляду таких заперечень та обставин справи в цілому контролюючий орган приймає рішення, яке надалі може бути піддане судовому контролю.

Аналогічне положення щодо права на адміністративне оскарження як першочерговий засіб захисту порушених прав перед зверненням до суду закріплено і в інших законодавчих нормах. Так, ст. 21 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4] визначено, що суб'єкт господарювання має право звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади або до судових органів щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю).

Існування такої двоінстанційної системи (оскарження органом адміністративної влади та спеціалізованим судом) зумовлене об'єднанням двох концепцій – французької та німецької відповідно. Цінність існування обох систем полягає у якості перевірки та у зменшенні навантаження на окрему з них. Якість перевірки є результатом оцінки адміністративного розсуду судовими органами, оскільки адміністративні органи вищих інстанцій, у разі перегляду здійсненого розсуду підпорядкованими їм органами, максимально прагнуть відстояти інтереси своїх колег, відтак, прийняте рішення має суб'єктивний характер. Однак адміністративне оскарження є запорукою зменшення навантаження на судову владу, оскільки відсоток приватних осіб, які зацікавлені у відстоянні свого порушеного права та захисті своїх інтересів шляхом оскарження здійсненого розсуду в судовому порядку, є значно меншим, враховуючи загальну кількість прийнятих рішень. Це пов'язано з тим, що не всі рішення чи діяльність (бездіяльність) суб'єктів публічної адміністрації та вчинений ними адміністративний розсуд виявляється спірним та оскаржується сторонами. Водночас не можна стверджувати, що адміністративні суди не завантажені у своїй діяльності, що підтверджується значною кількістю справ та відкритих проваджень у судах. Даний факт також відображається на строках розгляду справ, що є значним недоліком адміністративної судової системи. Отже, у разі порушення прав та інтересів особи суб'єктами публічної адміністрації під час здійснення ними своїх повноважень суттєвим засобом правового захисту є звернення до суду шляхом подачі відповідної позовної заяви (адміністративного позову).

Переваги оскарження діяльності уповноважених суб'єктів у судових органах, а не адміністрацією, ще на початку ХХ ст. вбачав А.І. Елістратов [5, с. 20]. З позиції науковця, право адміністративного позову означає підпорядкування правлячої влади судовому контролю. Реальність судового контролю

забезпечується відокремленням органів адміністративної юстиції від органів самого управління, оскільки недопустиме створення ситуації, за якої представник правлячої влади виявився б суддею у своїй власній справі. Адміністративна юстиція повинна бути організована як незалежний суд, у якому судді є самостійними від правлячої влади, а провадження реалізується з дотриманням принципів гласності, рівноправності сторін та ін.

Доречно зазначити, що у своїй науковій діяльності професор Ю. Панейко дійшов твердження, що історично першочергова мета адміністративного судочинства полягала у реалізації індивідуальної ідеї, тобто у забезпеченні прав і охороні інтересів громадян, а надалі була трансформована в універсальну ідею, оскільки перейняла на себе функцію контролю цілого правно-державного порядку [6, с. 384–385].

Міжнародна спільнота відстоює значення компетентності, незалежності та неупередженості органів судової влади у питанні захисту прав людини, оскільки здійснення всіх інших прав цілком залежить від належного здійснення правосуддя. За відсутності незалежного суду стає неможливим захист прав і свобод людини. Таку правову позицію наведено у преамбулі Бангалорських принципів поведінки суддів від 19 травня 2006 р., схвалених Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН [7].

У контексті вказаної позиції існування самостійного інституту адміністративної юстиції розглядається доцільним та таким, що забезпечує реалізацію верховенства права.

Європейськими стандартами справедливого суду в адміністративному судочинстві, зокрема, є забезпечення права на такі дії:

- ефективний засіб захисту в національному органі;
- доступ до суду;
- справедливий судовий процес;
- обов'язковість виконання судового рішення [8, с. 190].

Стосовно засобів захисту в адміністративних судах, процесуальний кодекс встановлює забезпечення кожній особі права на судовий захист у випадках порушення її прав, свобод та інтересів рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень – ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятого 2005 р. (далі – КАС України 2005 р.) [9] та ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятого 2017 р. (далі – КАС України 2017 р.) [10]. Слід звернути увагу, що КАС України 2005 р. не містить єдиного переліку способів захисту, які може обрати позивач у разі подачі адміністративного позову. Однак, ст. 105 «Форма і зміст адміністративного позову» та у ст. 162 «Повноваження суду при вирішенні справи» КАС України 2005 р. містять положення, на які слід опиратися під час подачі позову. Зокрема, ч. 4 ст. 105 КАС України 2005 р. визначає перелік вимог, які можуть бути заявлені у позові проти суб'єкта владних повноважень, а саме:

- скасувати чи визнати нечинним рішення суб'єкта владних повноважень;
- зобов'язати прийняти рішення, вчинити певні дії чи утриматися від їх вчинення;
- стягнути кошти на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішенням, дією чи бездіяльністю;
- виконати зупинену чи невчинену дії;
- встановити наявність/відсутність компетенції (повноважень);
- відчужити земельну ділянку задля суспільної необхідності.

Водночас, у КАС України 2017 р. стаття, що визначає право на судовий захист, викладена ширше. Так, законодавцем у ст. 5 КАС України 2017 р. «Право на звернення до суду та способи судового захисту» визнано способи захисту, які зацікавлена особа може обрати під час звернення до адміністративного суду. Зокрема, передбачено, що особа може просити:

- визнати протиправним та нечинним нормативно-правовий акт чи окремі його положення;
- визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт чи окремі його положення;
- визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій;
- визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язати вчинити певні дії;
- встановити наявність або відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- стягнути із суб'єкта владних повноважень кошти на відшкодування шкоди, завданої його протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю.

Наведений змінений законодавцем у 2017 р. перелік також не є вичерпним, оскільки захист може здійснюватися адміністративним судом і в інший спосіб, що не суперечить закону та є ефективним від порушень із боку уповноважених державою суб'єктів.

З аналізу вказаних статей вбачається, що зміни щодо перенесення переліку вимог із однієї статті до іншої здійснені законодавцем для полегшення зацікавленим особам обрання способу захисту своїх прав, свобод та інтересів від свавілля з боку суб'єктів владних повноважень. Щодо змісту самих вимог, то вони також зазнали змін шляхом їх спрощення – виключено вимоги про виконання зупиненої чи невчиненої дії та про примусове відчуження земельної ділянки для суспільних потреб. Водночас, слід звернути увагу, окремим пунктом виділено вимогу про визнання протиправним та скасування індивідуального акту. Дане доповнення є актуальним з огляду на судову практику щодо розгляду таких актів і пов'язане із введенням до нового процесуального кодексу поняття індивідуального акту. Таким чином, у КАС України 2017 р. визнаються такі способи реалізації публічного адміністрування: вчинення дій чи бездіяльності, прийняття нормативно-правового акту чи індивідуального акту. Як було досліджено у попередньому розділі, суб'єкти публічної адміністрації можуть застосовувати адміністративний розсуд шляхом прийняття

адміністративного акту, нормативного акту, адміністративного договору, актів-дій, актів-планів. Уповноваженими суб'єктами можуть бути ухвалені постанови, розпорядження, акти, акти перевірки, рішення, протоколи тощо. Отже, вбачається, що не всі інструменти публічного адміністрування, які на практиці застосовуються суб'єктами публічної адміністрації, перераховано як такі, що підлягають оскарженню. Водночас, відсутність інших інструментів у переліку не свідчить про неможливість їх оскарження, а лише вказує на узагальнення різних видів інструментів під єдиним поняттям «рішення». Дана обставина може породжувати плутанину у визначенні предмета оскарження серед осіб, які звертаються до суду по захист від порушень із боку суб'єктів публічної адміністрації, оскільки не всі рішення підлягають оскарженню. Тобто, позивачу слід звертати увагу на те, чи містить воно ознаки того рішення, право на оскарження якого передбачено процесуальним законодавством.

Законодавче закріплення способів захисту, якими може скористатися особа у поданні позову, розцінюємо позитивно, оскільки дана норма має важливе значення в реалізації завдань адміністративного судочинства. Крім того, вона сприятиме визначенню та конкретизації позивачем своїх вимог, належному з'ясуванню судом питання, щодо захисту яких прав, свобод та інтересів звертається позивач. Проте відсутність визначення самого поняття способів захисту може призвести до розходжень у судовій практиці та дискусій у трактуванні серед науковців та юристів-практиків.

Важливість обрання належного способу судового захисту задля ефективного захисту порушених прав та інтересів можна продемонструвати на прикладі адміністративної справи за нижченаведеними підставами та позовними вимогами.

Так, позивач звернувся до окружного адміністративного суду з позовом до відділу державної реєстрації актів цивільного стану з вимогою зобов'язати здійснити внесення змін до актового запису про шлюб – змінити національність нареченої з «українка» на «полька», оскільки вона вважає себе за національністю етнічною полькою і її сім'я сповідує римо-католицьку віру. Суди першої та апеляційної інстанцій було відмовлено у задоволенні позовних вимог [11]. Позиція адміністративних судів обґрунтована тим, що позивач помилково ототожнює такі поняття, як «внесення змін до акту цивільного стану» та «встановлення певних фактів, що мають юридичне значення», у даному разі – встановлення належності особи до певної національності, що стосується юрисдикції загальних судів і розглядається в порядку цивільного судочинства. Висновок судів зводиться до того, що позивачем неправильно обрано спосіб захисту своїх прав та інтересів. Так, якщо позивач вважає за необхідне встановити факт спорідненості з поляками за національністю, йому, за правилами цивільного судочинства, слід звернутися до загального суду, а вже саме рішення суду про задоволення позовних вимог буде беззаперечним доказом

та підставою для органу державної реєстрації актів цивільного стану для внесення змін до відповідних актових записів.

Наступним прикладом неналежного обрання способу захисту може бути адміністративна справа, в якій підприємство звернулося до окружного адміністративного суду з позовом про визнання незаконними дії державного виконавця щодо винесення постанови про накладення штрафу та зобов'язання цього виконавця скасувати вказану незаконну постанову. Так, адміністративний суд зазначив [12], що позивач, заявляючи вимогу про зобов'язання відділу державної виконавчої служби скасувати незаконну постанову, неправильно обрав спосіб захисту порушеного права, оскільки, згідно з вимогами Закону України «Про виконавче провадження», державний виконавець не має повноважень для перегляду та скасування власного рішення. Отже, у суду відсутні підстави для покладення такого обов'язку на відповідача.

Не менш важливим аспектом у зверненні до суду є те, що судовий захист має бути ефективним, тобто таким, що:

1) призводить до необхідних результатів; одержаний результат має бути адекватним фактичним обставинам справи;

2) забезпечує поновлення порушеного права. Обираючи спосіб захисту порушеного права, зацікавлена особа повинна зважати на його ефективність із позиції Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [13].

Ст. 13 вказаної Конвенції забезпечує правом на ефективний засіб юридичного захисту і гарантує, що кожний, чий права та свободи порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинено особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

У своїх рішеннях Європейський Суд з прав людини, обов'язковість застосування яких визнано Україною, звертає увагу на таке:

– особа повинна мати практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання у її права (п. 50 рішення у справі «Церква села Сосулівка проти України» від 28 лютого 2008 р., заява №37878/02) [14];

– засіб захисту, що вимагається ст. 13 вказаної Конвенції, має бути «ефективним» як у законі, так і на практиці, зокрема, щоб його використання не було ускладнене діями або недоглядом органів влади відповідної держави (п. 75 рішення у справі «Афанасьєв проти України» від 05 квітня 2005 р., заява №38722/02) [15].

Одним із найважливіших стандартів у діяльності Європейського суду з прав людини є гарантія доступу до правосуддя (рівень доступу повинен бути достатнім, враховуючи принцип верховенства права). Водночас, слід зауважити, що доступ до правосуддя, яке здійснюється незалежним та безстороннім судом, та забезпечення права на оскарження в суді адміністративних актів є одним із необхідних елементів правової держави, обов'язковість дотримання яких визначено Венеціанською комісією [16, с. 13].

Згідно ч. 4 ст. 6 КАС України 2005 р. та ч. 5 ст. 5 КАС України 2017 р. ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена. Система адміністративних судів складається з таких інстанцій: першої інстанції, апеляційної, касаційної, яким є Вищий адміністративний суд України, та подвійної касації – перегляд справ Верховним Судом України. З останніми змінами внаслідок судової реформи касаційна інстанція зазнала організаційних змін; законодавцем створено нову установу – Верховний Суд, в якому створено окремі палати за видами юрисдикцій. Новий касаційний суд розпочав свою діяльність у грудні 2017 р.

Судами першої інстанції, які здійснюють розгляд справ адміністративної юрисдикції, є окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди як адміністративні суди. Розподіл справ, які підлягають розгляду у відповідних судах, вказано у ст. 18, 19 КАС України 2005 р. та ст. 20, 22 КАС України 2017 р. Проте, з позиції Верховного Суду України, вирішення всіх адміністративних справ необхідно передати з місцевих загальних до окружних адміністративних судів, що сприятиме вирівнюванню навантаження між суддями адміністративних і загальних судів, більш якісному вирішенню адміністративних спорів суддями, які спеціалізуються на розгляді таких справ [17, с.11–12].

Оцінюючи вказану пропозицію, слід зазначити, що першочерговим питанням постає доступність таких судів для приватних осіб, адже кількість і територіальне розташування спеціалізованих судів програють судам загальної юрисдикції. Лише фактичне передання всіх адміністративних справ до адміністративних судів може призвести до обмеження окремих осіб у реалізації права на судовий захист від свавілля суб'єктів публічної адміністрації. Відтак, впровадження зазначеної пропозиції потребує суттєвих структурних змін. Позитивним аспектом реалізації запропонованої ідеї бачимо підвищення рівня якості та ефективності судових рішень з огляду на вузьку спеціалізацію суддів.

Відповідно до статистичної звітності [18, с. 5–8; 19, с. 6–8; 20, с. 5–7], на розгляд до місцевих адміністративних судів (окружних адміністративних судів та місцевих загальних судів як адміністративних судів) упродовж 2014 р. надійшло 315,4 тис. позовних заяв, адміністративних справ, клопотань, заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами; упродовж 2015 р. – 254,7 тис., 2016 р. – 215,3 тис. Із кожним роком тенденція спадає. У 2016 р. зросло надходження адміністративних справ і матеріалів до місцевих загальних судів як адміністративних судів порівняно з кількістю справ, що надійшли до окружних адміністративних судів. Причиною такого збільшення слугували зміни та новели в законодавстві, у зв'язку з чим зросла кількість справ про здійснення перерахунку та виплату пенсії за віком працівникам освіти, органів прокуратури, державним службовцям, про поновлення виплати пенсій працюючим пенсіонерам. За вказані

роки найчисельнішими категоріями справ, які передаються на розгляд адміністративним судам, є спори у сфері податкових та соціальних відносин, також у 2016 р. зросла кількість справ щодо забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, спорів щодо проходження публічної справи.

Висновки. Підсумовуючи вищевказане, зауважимо, що роль адміністративного суду у здійсненні перевірки діяльності суб'єктів публічної адміністрації полягає у підтвердженні або спростуванні законності рішення, дій чи бездіяльності таких суб'єктів,

недопущенні зловживання дискреційними повноваженнями, що здійснюється незалежними професійними суддями спеціалізованих адміністративних судів. Досягнення єдиної судової практики у здійсненні судочинства є показником результативності та ефективності. Важливість судового контролю проявляється й у тому, що судові рішення можуть поставити «крапку» у розв'язанні принципово спірних питань, що стосуються діяльності суб'єктів публічної адміністрації, та надати відповідь, як надалі реалізувати адміністративний розсуд у законодавчих межах за аналогічних обставин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. у справі №19-рп/2011 про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.
3. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 556. Ст. 112.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 1001. Ст. 389.
5. Елистратов А.И. Административное право. Москва, Типография И.Д. Сытина, 1911. 89 с.
6. Бевзенко В.М., Коліушко І.Б., Радишевська О.Р., Гриценко І.С., Стецюк П.Б. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка). К.: ВД «Дакор», 2016. 464 с.
7. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 р., схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 р. № 2006/23 URL: http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/bangalorprinciples.pdf.
8. Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 р.) / за заг. ред. О.М. Нечитайла. К.: Ваіте, 2015. 448 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35, 35–36, 37. Ст. 1358.
10. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
11. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 27 вересня 2017 р. у справі № 806/843/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69169755>.
12. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 10 липня 2017 р. у справі № 820/1589/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67780116>.
13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята Радою Європи 04 листопада 1950 р. зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 11 від 11 травня 1994 р., Протоколом № 14 від 13 травня 2004 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
14. Рішення у справі «Церква села Сосулівка проти України»: Європейський суд з прав людини від 28 лютого 2008 р. (заява № 37878/02). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_350.
15. Рішення у справі «Афанасьєв проти України»: Європейський суд з прав людини від 05 квітня 2005 р. (заява № 38722/02). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_239.
16. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: науково-методичний посібник для суддів. К., 2015. 128 с.
17. Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 р.: Збірник Верховного Суду України в рамках проєкту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» / Верховний Суд України. 112 с. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e099d00a118d129ac22580e40048eba9/\\$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%202015.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e099d00a118d129ac22580e40048eba9/$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%202015.pdf).
18. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 р. / Вищий адміністративний суд України. 2015. 45 с. URL: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Statistika/Analit_oglyad_2014_rik.doc.
19. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2015 р. / Вищий адміністративний суд України. 2016. 52 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Statistika/anlit_oglyad_adminsudochinstva_2015.doc.
20. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 р. / Вищий адміністративний суд України. 2017. 48 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Statistika/Analit_oglyad_2016text.doc.

Цвіркун Ю. І.,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету
суддя
Вищого адміністративного суду України

ЩОДО ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

ON THE ISSUE OF RESPONSIBILITY OF REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FOR NON-COMPLIANCE WITH COURT DECISIONS IN ADMINISTRATIVE CASES

Статтю присвячено дослідженню теоретичних аспектів відповідальності за невиконання судових рішень в адміністративних справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності місцевих рад. Розглянуто питання щодо проблем притягнення до відповідальності даних колегіальних суб'єктів публічної адміністрації за невиконання судових рішень у таких спорах.

Ключові слова: відповідальність, органи місцевого самоврядування, оскарження рішень, дій чи бездіяльності, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, місцеві ради, невиконання судових рішень.

Статья посвящена исследованию теоретических аспектов ответственности за неисполнение судебных решений по административным делам об обжаловании решений, действий или бездействия местных советов. Рассмотрены вопросы по проблемам привлечения к ответственности данных коллегиальных субъектов публичной администрации за невыполнение судебных решений в таких спорах.

Ключевые слова: ответственность, органы местного самоуправления, обжалования решений, действий или бездействия, коллегиальные субъекты публичной администрации, местные советы, невыполнение судебных решений.

The article is devoted to the study of the theoretical aspects of liability for non-enforcement of court decisions in administrative cases concerning appeals against decisions, actions or inactivity of local councils. The issues regarding the liability of these collegiate subjects of public administration for failure to comply with court decisions in such disputes is considered.

Key words: Liability, Local Government, Appeals, Actions or Inactivity, Collegial Subjects of Public Administration, Local Councils, Non-Enforcement of Court Decisions.

Постановка проблеми. Однією з основних конституційних засад судочинства є обов'язковість судового рішення [1]. Проте сьогодні в Україні вагома частина судових рішень у справах адміністративної юрисдикції не виконуються взагалі або виконуються несвоєчасно. Особливо гостро ця проблема постає при виконанні рішень адміністративних судів колегіальними суб'єктами владних повноважень, до яких зокрема належать представницькі органи місцевого самоврядування. Така ситуація породжує виникнення нових спорів, з метою вирішення яких фізичні та юридичні особи повторно звертаються до адміністративних судів, а після використання всіх національних засобів правового захисту – до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Актуальність теми. У вітчизняній науковій літературі чимало уваги приділялось теоретичним і практичним засадам щодо проблеми невиконання судових рішень. Ця тема часто ставала об'єктом дослідження учених. Зокрема проблеми виконання рішень адміністративних судів розглядаються у дисертаціях [2; 3] та інших наукових роботах [4; 5; 26]. Однак висвітлення причин невиконання судових рішень в адміністративних справах органами міс-

цевого самоврядування, зокрема місцевими радами, є недостатнім для покращення ситуації у цій сфері. Тому вивчення проблемних аспектів, які виникають у зв'язку із виконанням рішень судів, ухвалених у порядку адміністративного судочинства даними колегіальними суб'єктами владних повноважень, залишається актуальним і злободенним.

Метою статті є дослідження особливостей відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання судових рішень в адміністративних справах та обґрунтування пропозицій забезпечення відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб у зв'язку із цим.

Виклад основного матеріалу. У статті 5 Конституції України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Розділ XI «Місьцеве самоврядування» Конституції України містить базові положення щодо місцевого самоврядування у нашій державі, які закріплені у статтях 140-146 Основного Закону.

Норми, які регулюють питання організації та функціонування місцевого самоврядування, містяться у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], «Про службу в органах

місцевого самоврядування» [7], «Про статус депутатів місцевих рад» [8], «Про адміністративні послуги» [9], «Про місцеві вибори» [10] тощо.

Ст. 140 Конституції України передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами у містах належить до компетенції міських рад [1].

Отже, органи місцевого самоврядування поділяються на представницькі та виконавчі, а саме:

– сільські, селищні, міські ради, районні та обласні ради – представницькі органи місцевого самоврядування;

– виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (виконавчі комітети) – виконавчі органи місцевого самоврядування.

Особливістю представницьких органів місцевого самоврядування є те, що лише вони наділяються правом вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада, як представницький орган територіальної громади, може у принципі вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування [11].

Т. О. Мацелик, досліджуючи органи місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації, зазначає, що зазвичай науковці по-різному визначають можливість їх участі в адміністративно-правових відносинах, акцентуючи увагу на видах органів місцевого самоврядування та видах адміністративно-правових відносин, в яких вони мають можливість брати участь. Також наголошується на тому, що вчені-адміністративісти по-різному підходять до визначення повноважень органів місцевого самоврядування, одні їх визначають як владні повноваження, інші – здійснюють розподіл на дозвольно-реєстраційні та розпорядчі, наголошується і на публічних виконавчо-розпорядчих, дозвольно-реєстраційних, контрольних функціях, однак найусталенішим залишається поділ на власні та делеговані [12, с. 254].

Дискусія щодо «державницької» та «громадівської» теорій (концепцій) місцевого самоврядування триває понад сто років. Різниця цих теорій полягає у тому, що за першою теорією «місцеве самоврядування є частиною державного управління», а за другою – «місцеве самоврядування є автономною владою».

Основоположники державницької теорії Р. Гнейст, Л. Штейн та її прихильники О. Градовський, Б. Чичерин вважали, що органи місцевого самоврядування є частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством [13]. У свою чергу, основоположники громадівської теорії О. Ресслер, Р. Моль, В. Лешко,

А. Васильчиков вважали, що влада належить не державі, а громадянам як муніципальна [14].

Законодавство України розмежовує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Попри те, що сьогодні в Україні домінує громадівська концепція і органи місцевого самоврядування відносять до автономних від держави органів влади, на нашу думку, органи місцевого самоврядування є, якщо не органами державної влади, то все-таки державними органами, оскільки статус місцевого самоврядування визначається державою у Конституції та законах і захищається органами державної влади; територія місцевого співтовариства є державною територією; місцеві жителі є громадянами держави; місцеві справи вирішуються у руслі єдиної державної політики; встановлювати компетенцію органів місцевого самоврядування є прерогативою держави; в органів місцевого самоврядування є відповідний комплекс повноважень державно-владного характеру; територіальна громада не має суверенітету [15, с. 50-51].

У підручнику з адміністративного права України за загальною редакцією професора Т.О. Коломоець зазначається, що органи місцевого самоврядування виконують ряд повноважень, які притаманні органам державної влади. Це відбувається, по-перше, завдяки можливості останніх делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, а по-друге, завдяки делегуванню державою частини своїх повноважень для їх більш ефективної реалізації органам місцевого самоврядування. Саме виконуючи такі повноваження, органи місцевого самоврядування виступають як суб'єкти адміністративного права [16, с. 66].

Забезпечення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є досить актуальним завданням у царині публічного адміністрування, оскільки нині виникає безліч питань, які пов'язані із перетинанням їхніх владних управлінських функцій на місцях. Також слід зазначити, що у сфері адміністративного судочинства органи місцевого самоврядування при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, є суб'єктами владних повноважень.

Враховуючи викладене вище, можемо констатувати, що представницькі органи місцевого самоврядування, а саме сільські, селищні, міські ради, а також районні та обласні ради, є суб'єктами публічної адміністрації, які мають особливості в їх побудові та повноваженнях. При цьому за порядком функціонування й ухвалення рішень вони є колегіальними органами публічної влади.

Проблема невиконання судових рішень органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні залишається глобальною. Для розв'язання цієї проблеми усіма гілками влади докладається чимало зусиль. При цьому враховуються рекомендації міжнародних експертів та установ, а також практика Європейського суду з прав людини у цій області.

5 червня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [17], розроблений на реалізацію Україною пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України».

Однак до цього часу, коли судові рішення де-факто зобов'язують колегіальний орган публічної адміністрації вчинити певні дії чи привести правові акти у відповідність до закону, вони часто залишаються невиконаними або їх виконання затягуються. Крім того, трапляється невиконання чи тривале невиконання рішень як національних судів, так і міжнародних судових органів.

З 1 січня 2013 року Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» набрав чинності. Цей Закон встановив нову процедуру виконання рішень судів, боржниками за якими є державні органи, підприємства, установи та організації, а також юридичні особи, примусова реалізація майна яких забороняється відповідно до законодавства.

Тож за цим Законом держава гарантує виконання рішення суду про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є:

- державний орган;
- державні підприємства, установи, організації;

– юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства. Слід звернути увагу, що особлива процедура виконання за Законом не поширюється на рішення суду, стягувачем за якими є державний орган, державне підприємство, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, що належать до комунальної власності, а також на рішення суду, боржником за яким є орган місцевого самоврядування.

Питання щодо виконання судових рішень сьогодні на рівні закону регламентується зокрема Законом України «Про виконавче провадження» [18] та зазначеним вище Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [17].

Крім того, механізм виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, прийнятих судами, а також іншими державними органами (посадовими особами), які відповідно до закону мають право приймати такі рішення, визначено Порядком виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2011 року № 845 (далі – Порядок № 845). Відповідно до пункту 41 Порядку № 845 орган Казначейства здійснює безспірне списання коштів місцевих бюджетів для відшкодування шкоди, заподіяної: фізичним та юридичним особам внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування; органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності [19].

Таким чином, відповідний підзаконний акт передбачає безспірне списання коштів місцевих

бюджетів для відшкодування шкоди, заподіяної органом місцевого самоврядування. Однак в іншому законодавстві України у частині удосконалення виконання судових рішень органами місцевого самоврядування, які, як вище доводиться, є суб'єктами публічної адміністрації, що виконують ряд повноважень, притаманних органам державної влади, практично не зазнало змін.

Нині ситуація щодо виконання судових рішень в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності місцевих рад залишається складною. Зокрема, рішення адміністративних судів, які ухвалені не на користь відповідних колегіальних суб'єктів владних повноважень нерідко просто ігноруються. Це пов'язано із різними факторами. По-перше, даний суб'єкт за порядком функціонування і ухвалення рішень є колегіальним, у зв'язку із чим виникають труднощі у визначенні «винного». По-друге, склад рад періодично змінюється після місцевих виборів. Зазначені чинники часто є причинами безвідповідальності органу місцевого самоврядування за наслідки своєї діяльності або бездіяльності.

Для прикладу можна привести адміністративну справу № 330/3189/13-а Якимівського районного суду Запорізької області, рішення в якій від 17 грудня 2013 року набрало законної сили 23 січня 2014 року.

У постанові Якимівського районного суду Запорізької області від 17 грудня 2013 року встановлено, що попри низку судових рішень, які набрали законної сили, розглянувши постанову державного виконавця відділу примусового виконання рішень відповідач – селищна рада – повторно безпідставно прийняла рішення, яким відмовила позивачу у затвердженні проекту землеустрою. У цій адміністративній справі суд постановив задовольнити позовні вимоги. Визнав протиправним у повному обсязі рішення відповідача – селищної ради «Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для розширення магазину та обладнання складського приміщення» № 29 від 24 жовтня 2013 року. Зобов'язав відповідача на найближчому пленарному засіданні (сесії) розглянути питання щодо затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з урахуванням фактичних обставин, встановлених рішеннями судів, а саме: постановою Якимівського районного суду Запорізької області від 15 липня 2011 року по справі 2а-3526/2011 року; ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 21.06.2012 року по справі 2а-3526/2011 року, постановою Якимівського районного суду Запорізької області від 22.05.2013 року по справі № 330/800/13-а [20].

Також як приклад можна привести адміністративну справу № 713/794/13-а Вишницького районного суду Чернівецької області, рішення в якій від 26 квітня 2013 року набрало законної сили 09 липня 2013 року.

Судом у цій адміністративній справі встановлено, що попри неодноразові звернення позивача до міської ради про надання у приватну власність земельної ділянки та низку судових рішень, ухвалених на його

користь, рішеннями відповідача переносились вирішення даного питання, а надалі своїм рішенням відповідач відмовив особі у наданні дозволу на виготовлення проектної документації на земельну ділянку.

У постанові від 26 квітня 2013 року суд дійшов висновку, що спірні рішення міської ради від 28.12.2012 року, 24.01.2013 року та 20.02.2013 року суперечать нормам Конституції України, Земельному кодексу України, вимоги позивача є обґрунтовані, а тому підлягають задоволенню. Також суд зобов'язав міську раду винести на розгляд чергової сесії та повторно розглянути питання щодо надання дозволу позивачу на виготовлення проектної документації на земельну ділянку та її узаконення згідно з вимогами закону. Адміністративний позов задоволено частково [21].

Статтею 55 Конституції України передбачено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом [1]. Однак їх забезпечення та гарантування нерозривно пов'язані з інститутом відповідальності держави перед людиною.

У правовій державі, курс на розбудову якої взяла Україна, юридична відповідальність має застосовуватись не тільки до приватних осіб, а й до публічних суб'єктів права. У ст. 146 Конституції України зокрема закріплено, що питання відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [1].

Так, ст. ст. 74-77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема у відповідності до положень ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами [6].

Отже, законодавець визначив коло суб'єктів, перед якими несуть відповідальність органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Такими суб'єктами є територіальна громада, держава, юридичні і фізичні особи.

Згідно із ч. 1 ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Ст. 76 зазначеного Закону закріплює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою та водночас визнає загальну підставу такої відповідальності – порушення Конституції або законів України, яка випливає із закріпленого у ст. 19 Основного Закону принципу законності, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Ст. 77 даного Закону, яка закріплює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами, передбачає, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним

особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за кошти місцевого бюджету, а у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за їхні власні кошти у порядку, встановленому законом.

Юридичною гарантією виконання рішення суду має бути встановлена законом відповідальність за невиконання рішення суду. Відповідальність за невиконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції місцевих рад має невизначений характер, що, у свою чергу, призводить до незабезпечення відновлення порушеного права осіб. Нове законодавство, прийняте з метою покращення ситуації у частині виконання державою судових рішень, не охоплює гарантування виконання судових рішень у справах, де відповідачами є зокрема представницький орган місцевого самоврядування.

Як передбачено, у ч. 2 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рішення місцевої ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законодавством [6].

Проблема щодо невиконання судових рішень органами місцевого самоврядування, які приймають свої рішення колегіально, є вкрай наболююю. Повторюваність такого «невиконання» колегіальними суб'єктами публічної адміністрації свідчить про впевненість їх членів у своїй безкарності. Тому одним із важливих питань у цьому випадку є персоналізація суб'єкта відповідальності.

Законом України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII Конституцію України доповнено статтею 129-1, згідно з якою судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [1].

Отже, однією із важливих умов здійснення правосуддя є обов'язковість виконання судових рішень. Визначаючи обов'язковість судових рішень, слід звернути увагу на те, що законодавець встановлює не тільки заходи процесуального примусу забезпечення адміністративного судочинства, а й юридичну відповідальність учасників адміністративного процесу за невиконання чи недобросовісне виконання судових рішень, тим самим забезпечує державний примус щодо охорони суспільних відносин у публічній сфері.

Статтею 6 §1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року ETS № 005 передбачено, що [Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом...] [22].

Європейським судом з прав людини виконання судових рішень розглядається як невіддільна частина судового розгляду у розумінні ст. 6 Конвенції. Євросуд неодноразово робив висновок, що це право стало б ілюзорним у разі, коли б правова система держави

допускала, аби остаточне, обов'язкове судове рішення залишилося невиконаним. Тож одним із головних чинників реалізації покладеного на адміністративні суди завдання та ефективного захисту є безумовне виконання судових рішень. Саме виконання судових рішень є складовою права на справедливий суд та однією із процесуальних гарантій доступу до суду, що закріплені ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У рішенні від 15 жовтня 2009 року по справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» Євросуд зазначив, що право на судовий захист, яке гарантується статтею 6 §1, може стати нечинним, якщо національне законодавство держави-учасниці Конвенції дозволяє, щоб остаточне обов'язкове судове рішення залишалось невиконаним на шкоду однієї зі сторін. Доступ до суду також охоплює можливість виконання судового рішення без необґрунтованих затримок [23].

12 жовтня 2017 року Велика Палата Європейського суду з прав людини розглянула справу «Бурмич та інші проти України» щодо тривалого невиконання рішень українських судів. Суд вирішив, що п'ять заяв та об'єднані з ними 12 143 заяви, необхідно розглянути згідно із зобов'язаннями, викладеними у пілотному рішенні, яке було прийнято 15 жовтня 2009 року по справі Іванов проти України; та вирішив вилучити ці заяви з реєстру справ відповідно до ст. 37 § 1 (с) Конвенції та передати їх до Комітету Міністрів Ради Європи з метою їхнього опрацювання у межах заходів загального характеру, визначених у пілотному рішенні по справі Іванов [24].

Суд зазначив, що юридичні питання, які виникають у зв'язку із тривалим невиконанням судових рішень в Україні, вже були вирішені у пілотному рішенні по справі Іванов, однак з часу пілотного рішення Україна не зробила нічого аби вирішити проблему – кількість подібних скарг лише зростає. Комітет Міністрів має визначити найкращий спосіб вирішення виявлених проблем та вказати державі-відповідачу необхідні заходи загального характеру. Він також підкреслив, що Україна повинна негайно реформувати своє законодавство і адміністративну практику з тим, щоб привести їх у відповідність до його висновків.

Отже, проблема невиконання або несвоєчасного виконання судових рішень є кричущою, попри керівні вказівки та резолюції європейських інституцій, які протягом тривалого часу надаються українській владі.

Тож держава має створити відповідний механізм, який дасть реальну можливість судового захисту прав громадян і юридичних осіб з подальшим забезпеченням виконання судових рішень. Нормативне врегулювання питань виконання судових рішень у спорах, в яких відповідачами є колегіальні органи місцевого самоврядування, потребує неабиякого удосконалення шляхом закріплення відповідних приписів.

На наш погляд, складність притягнення до відповідальності спричинена колегіальним характером

суб'єкта публічної адміністрації, яким є місцева рада. Значна кількість правопорушень у сфері місцевого самоврядування пов'язана із колегіальністю місцевого рад, оскільки виникають складності у встановленні вини конкретних осіб. Деперсоніфікація суб'єкта управління призводить до «розсіювання» відповідальності. Також депутатський корпус місцевих рад постійно змінюється у зв'язку із переобранням депутатів, що також є проблемою покладення відповідальності на даного суб'єкта. У зв'язку із цим, передбачені законом приписи щодо відповідальності, у тому числі і санкції, з практичної точки зору втілення є нездійсненими до представницьких органів місцевого самоврядування.

У Рекомендаціях від 09 вересня 2003 року № 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права», які є обов'язковими для виконання Україною як членом Ради Європи, зазначається, що держави-члени повинні забезпечити виконання судових рішень адміністративними органами у межах розумного строку; вони повинні вживати всіх необхідних заходів згідно із законом з метою надання цим рішенням повної сили; у разі, якщо адміністративний орган не виконує судового рішення, необхідно передбачити відповідну процедуру, що дозволятиме домагатися виконання такого рішення, зокрема за допомогою винесення судових заборон або накладення штрафів [25].

Проте визначені чинним законодавством України механізми притягнення до відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання рішень адміністративних судів залишаються неефективними.

Європейський суд з прав людини наполягає на тому, що судові рішення проти органів державної влади повинні виконуватися без додаткових формальностей, які обтяжують осіб. Його висновки є правовим обґрунтуванням якнайширшого застосування судових засобів впливу на суб'єкта владних повноважень з метою виконання ними судових рішень. Для реалізації такого підходу адміністративні суди повинні застосовувати права, надані їм ст. ст. 166, 267 Кодексу адміністративного судочинства України, а невиконання судових рішень винними посадовими особами повинно розглядатися як порушення Присяги із застосуванням ст. 30 Закону України «Про державну службу» [26, с. 263].

Таким чином, сьогодні є нагальна необхідність розробки та прийняття нового законодавства щодо удосконалення та посилення відповідальності за невиконання судових рішень, зокрема шляхом закріплення дієвих санкцій. Це пов'язано з тим, що положення чинного національного законодавства не забезпечують виконання державою своїх зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Висновки. У даній статті проаналізовано проблеми виконання судових рішень у справах, де учасниками є представницькі органи місцевого самоврядування, не на користь яких вони ухвалені. З'ясовано,

що значний вплив на допущення вказаної бездіяльності відповідними колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, які мають особливості в їх побудові та повноваженнях, сприяє відсутність встановленого законом механізму застосування відповідальності у випадку, коли рішення суду в адміністративних справах не виконується. Наголошено на взаємозв'язку

між ухиленням від принципу обов'язковості судових рішень з суб'єктним складом колегіального органу, якого судом зобов'язано до вчинення певних дій або прийняття рішень, а також періодичною зміною його персоналізованого складу. Запропоновано посилення відповідальності за невиконання даними суб'єктами рішень адміністративних судів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
2. Говоруха М. М. Організаційно-правові аспекти діяльності прокурора у виконавчому провадженні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура». Х., 2008. 21 с.
3. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2009. 20 с.
4. Белкін Л. Невиконання судового рішення органами державної влади: Європейський суд з прав людини як засіб захисту від свавілля чиновників // Юридична газета. 2010. № 28. 13 липня. С. 10.
5. Шевченко Д. Актуальні питання виконання судових рішень в адміністративному судочинстві // Юридична газета. 2006. № 4. 28 лютого. URL: <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/2054/>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 року № 2493-III. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 1 лип. 2002 року № 93-IV. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
9. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
10. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
11. Муніципальне право України: підручник / кол. авт.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
12. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби, 2013. 342 с.
13. Градовский А. Д. Государство и провинция. URL: http://dugward.ru/library/gradovskiy/gradovskiy_gos_provincia.html.
14. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2001. 304 с.
15. Цвіркун Ю. І. Адміністративно-правове регулювання діяльності головуючого у судовому адміністративному процесі України: монографія. Харків: Панов, 2015. 292 с.
16. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Вид. 2-е, змін. і доп. К.: Істина, 2012. 528 с.
17. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 року № 4901-VI. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
18. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
19. Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2011 року № 845. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
20. Постанова Якимівського районного суду Запорізької області від 17 груд. 2013 року № 330/3189/13-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36439072>.
21. Постанова Вишницького районного суду Чернівецької області, рішення, в якій від 26 квіт. 2013 року № 713/794/13-а // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31038910>.
22. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року ETS № 005. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
23. Рішення Європейського суду з прав людини від 15 жовтня 2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява № 40450/04). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_479.
24. Рішення Європейського суду з прав людини від 12 жовтня 2017 року у справі «Бурмич та інші проти України» (Заява № 46852/13 та ін.). URL: <http://khp.org/files/docs/1510228159.doc>.
25. Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права: Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 09.09.2003 № 16. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_692.
26. Белкін Л. М. Проблеми виконання рішення адміністративних судів органами державної влади України у контексті правових позицій Європейського суду з прав людини // Університетські наукові записи. 2011. № 1 (37). С. 260-264.

Юровська В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ

EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE RIGHTS METHODS: CONCEPT AND CRITERIA OF EVALUATION

У статті автором на підставі аналізу наукових та публіцистичних джерел визначається поняття ефективності методів адміністративного права та встановлюються її критерії. Автором зроблено висновок, що ефективність методів адміністративного права – це рівень їх регулюючого впливу на суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, який (рівень) визначається з урахуванням соціальних, політичних та економічних критеріїв.

Ключові слова: метод адміністративного права, адміністративні правовідносини, правове регулювання, ефективність, критерії.

В статье автором на основании анализа научных и публицистических источников определяется понятие эффективности методов административного права и устанавливаются ее критерии. Автором сделан вывод, что эффективность методов административного права – это уровень их регулирующего воздействия на общественные отношения, формирующие предмет административного права, который (уровень) определяется с учетом социальных, политических и экономических критериев.

Ключевые слова: метод административного права, административные правоотношения, правовое регулирование, эффективность, критерии.

In the article the author on the basis of the analysis of scientific and publicist sources determines the concept of effectiveness of administrative law methods and establishes its criteria. The author concludes that the effectiveness of administrative law methods is the level of their regulatory impact on public relations that form the subject of administrative law, which (level) is determined taking into account social, political and economic criteria.

Key words: method of administrative law, administrative legal relations, legal regulation, efficiency, criteria.

Аналіз методів адміністративного права як філософської категорії дає підстави говорити про те, що вказана категорія має діалектичний взаємозв'язок з аксіологією права. Аксіологія права є структурним розділом філософії права, в якій цінність розглядається як визначальна характеристика людського буття, спосіб буття цінностей, у ньому аналізуються основні правові цінності (справедливість, воля, рівність, права людини тощо), їх «ієрархія» і способи реалізації в умовах сучасної правової реальності. До сфери інтересів правової аксіології іноді включають питання співвідношення права з іншими формами ціннісної свідомості: мораллю, політикою, релігією, а також питання про правовий ідеал і правовий світогляд [1, с. 18]. Як слушно зауважує П. В. Поліщук, ціннісний підхід до права зустрічається у різних концепціях праворозуміння. Зокрема, у рамках легістської аксіології право і закон ототожнюються, заперечується об'єктивна детермінація права (Г. Кельзен). Легістська «цінність» закону (позитивного права) – це його офіційна загальнообов'язковість, владна імперативність тощо.

Натомість, природно правова цінність права як зразка належного є його змістом, який поряд з об'єктивними властивостями права (принципом рівності людей, їх свободи і т. д.), включає різні моральні, релігійні характеристики і може трактуватися як загальна й абсолютна справедливість природного права, якій мають відповідати позитивне

право і діяльність держави загалом. До безперечних переваг природно-правового підходу слід віднести той факт, що саме юснатуралізм виявився своєрідним поштовхом до вивчення проблеми правових цінностей, здійснивши постановку і розробку проблем цінності права.

Відповідно до лібертарної концепції праворозуміння, цінність права, полягає у тому, що воно є загальною, абсолютною, необхідною і загальнообов'язковою формою вираження таких фундаментальних цінностей як справедливість, рівність і свобода. Право у своєму аксіологічному вимірі виступає не як неформалізований носій змішаних морально-правових цінностей, що характерно для природно-правового підходу, а як особлива форма правових цінностей та норм. Метою правової аксіології у межах даної концепції є підвищення значення права (позитивного закону) і держави через підвищення відповідності їх цілей цінності права. Таким чином, ціль права як належного у відношенні до закону (позитивного права) і держави можна сформулювати у вигляді наступного ціннісно-правового імперативу: закон (позитивне право) і держава повинні бути правовими. Правовий закон і правова держава – це правові цілі-цінності реального закону (позитивного права) і держави.

Згідно з іншою концепцією, що має назву «конструктивна аксіологія», передбачається свідоме встановлення та засвоєння правових цінностей, які

розуміються насамперед як форми людського відношення до права, певні властивості предметів об'єктивної дійсності, а також як потреби, інтереси і переживання суб'єктів [2, с. 78, 79, 80; 3; 4].

Не вдаючись до наукових дискусій, що головним чином, мають філософсько-правове походження, лише зазначимо, що ми підтримуємо загальноновідомі тези про те, що:

- цінність права виражається у його здатності сприяти реалізації так званого загально соціального права (права, що виникає й існує незалежно від держави) за допомогою спеціальних механізмів і процедур;

- розрізняють інструментальну цінність права (зокрема стабілізаційну, організаційну, узгоджувально-інтеграційну, орієнтаційно-координаційну, управлінську, комунікативну, охоронну, пізнавальну) та його власну цінність – здатність оптимізувати соціально прийнятні шляхи і засоби задоволення потреб суб'єктів;

- загальносоціальна цінність права характеризується передусім значенням для розвитку (прогресу) суспільства тих відносин, які закріплює та захищає відповідна правова система. Суб'єктивна цінність права визначається мірою (змістом і обсягом) тих реальних можливостей (свобод), які воно надає людині за певних історичних умов;

- цінність права є його конкретно-історичною властивістю, не може бути безсуб'єктною чи позасуб'єктною, має, як правило, відносний характер [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12].

Враховуючи викладене, можна цілком логічно припустити, що цінність права тісно пов'язана з іншою філософсько-правовою категорією – «мета права» (те, що намічене у ньому, що виражає певні ідеали, стан регульованих суспільних відносин і установок їх учасників). Виходячи із запропонованої формули, зазначимо, що, як слушно вказують Ф. Н. Фаткуллін та Ф. Ф. Фаткуллін, цілі права з точки зору послідовності здійснення поділяються на найближчі (тактичні) і перспективні (стратегічні). Перші з них уособлюють нагальні потреби правового регулювання на даному етапі розвитку суспільних відносин і свідомості їх учасників, зраховані на невідкладну реалізацію. Перспективні цілі висловлюють більш віддалені ідеальні результати, які можуть досягатися лише у майбутньому, за допомогою повсякденного здійснення цілей всієї суми правових установок. Безпосередня мета уособлюється у тих загальних масштабах поведінки, що адресовані учасникам регульованих суспільних відносин. Досягнення саме наміченого у праві стану упорядкування відносин і відповідних йому установок їх учасників означає той прямий результат, який насамперед планується регулюючою підсистемою [13, с. 152]. Тобто, мета права полягає не просто у правовому регулюванні суспільних відносин, а у такому їх впорядкуванні, що забезпечить здатність права сприяти реалізації правового статусу всіма суб'єктами права. Іншими словами, оптимальне впорядкування суспільних відносин, як мета права,

має відповідати загальносоціальній цінності права (як фактору, що забезпечує сталий розвиток суспільства та держави) та спеціальній (визначається змістом і обсягом тих реальних можливостей, які воно надає людині за певних історичних умов).

Однак, варто зробити суттєве уточнення, що як влучно підкреслює П. М. Рабінович, визнання права цінністю або ж, навпаки, нецінністю зумовлюється вихідними методологічними засобами та критеріями оцінювання [12]. Безперечно, «цінність» як правова та філософсько-правова категорія, є оціночною по своїй суті і пошуки мірила її визначення є доволі суб'єктивними процесами, які залежать у тому числі і від сприйняття права конкретною особою, рівня її правової культури тощо. Але, разом з тим, вбачається, що є й певні, більш точні, та об'єктивні механізми оцінювання досягнення мети права, що знаходяться у площині визначення ефективності та результативності його норм.

Отже, на наше переконання, шлях відповіді на це питання (цінність права або його нецінність) лежить через визначення категорій «ефективність», «ефективність правового регулювання», «ефективність використання методів права». Саме на останній термінологічній конструкції ми й зупинимо свою увагу. Ефективність (від лат. Effectus – виконання, дія) – здатність виконувати роботу і досягати необхідного або бажаного результату з найменшою витратою часу і зусиль [14]. Ефективність (у широкому сенсі слова) – мірило суспільної практики [15, с. 300]. Як вказує Х. А. Джавадов, на сучасному етапі розвитку суспільства термін «ефективність» універсальний. Його застосовують у всіх сферах людської діяльності: економіці, політиці, науці, техніці, культурі і т. д. [16, с. 137]. М. Д. Шаргородський вважає, що ефективність є абстрактним поняттям, що означає тільки здатність застосовуваного засобу сприяти досягненню бажаної мети, оцінка ж відноситься не до ефективності, а до мети, досягненню якої служить аналізований засіб [17, с. 57–58.].

У філософії під ефективністю розуміється здатність діючої причини зробити певний ефект. У філософському аспекті ефективність характеризує цілеспрямовані дії; тут зазначається зв'язок ефективності зі свідомою діяльністю людей, підкреслюється, що ефективність являє собою ступінь близькості до дійсності «другого роду», що здійснюється людиною [18, с. 46-47.]. На думку філософа М. М. Андрющенко, практика використання поняття «ефективність» показує, що ефективність виступає мірою можливості, але не будь-якої, а тієї, яка виражає мету людини, реалізує його ідею, тобто ефективність є міра можливості з точки зору її близькості до найбільш доцільного, необхідного (потрібного) людині результату [18, с. 45-46].

Що стосується ефективності права (правових норм, правового регулювання і т. д.), то слід зазначити, що зазначена проблематика є предметом глибокого вивчення у соціології права, загальній теорії права, а також філософії права. Важливо підкреслити, що даній проблематиці було присвячено багато

наукових робіт ще радянського періоду, зокрема були запропоновані цікаві розробки, конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності радянського законодавства, наголошувалося на необхідності широкого використання соціологічних досліджень [19, с. 44], методів системного аналізу і порівняльного правознавства, проводилися прикладні дослідження, пов'язані з розробкою методик визначення ефективності правових норм і правозастосовної діяльності [20; 21, с. 52].

Наразі, можна зазначити, що сучасна теоретико-правова наука характеризує поняття «ефективність» у кількох варіантах: 1) визначення ефективності, як співвідношення між метою та фактично досягнутим результатом; 2) функціонально-цільовий або причинно-функціонально-цільовий підхід; 3) тлумачення ефективності, як здатності приводити суспільні відносини до позитивних результатів [22, с. 7]. Наведемо найбільш відомі точки зору на питання про дефініції зазначених понять. Так, у найперших визначеннях поняття «ефективність правових норм», воно повністю або частково ототожнювалося з їх оптимальністю, правильністю, обґрунтованістю і доцільністю [23, с. 143; 19, с. 200; 21, с. 195].

На думку С. Пелевіна, ефективність правових норм у даному випадку розглядається як адекватність засобів, правового регулювання і способів застосування права тим суспільним відносинам, на регулювання яких воно спрямоване, відповідно до мети, що відповідає об'єктивним умовам розвитку суспільства» [24, с. 98]. Аналогічні поняття пропонують І. С. Самощенко, В. І. Никитинський та А. Б. Венгеров [25, с. 70-71]. В. М. Кудрявцев вважає, що під ефективністю правових норм розуміється співвідношення між фактично досягнутим результатом їх дії і мети, для досягнення якої ці норми були прийняті [20, с. 22].

У свою чергу, П. М. Рабінович розрізняє юридичну та загальну ефективність правового регулювання. Юридична ефективність має місце, коли у результаті прийняття нормативно-правового акту настають саме юридичні наслідки, що пов'язані з внесенням змін до правового становища окремого суб'єкта чи групи осіб. Загальна ефективність правового регулювання передбачає реальні зміни у різних сферах суспільних відносин, які мають місце у результаті впровадження нормативно-правового акту у практичній діяльності. Загальна ефективність правового регулювання забезпечується певними чинниками, а саме: ефективністю самого нормативно-правового акту; ефективністю процедурно-процесуального механізму застосування нормативно-правового акту; ефективністю діяльності щодо застосування і реалізації нормативно-правового акту [26, с. 150-151.]. Натомість Р. І. Байгутлін вказує, що правове регулювання ефективне, коли закріплені у відповідних джерелах правила реалізуються (втілюються) у поведінці конкретних учасників суспільних відносин [27, с. 5].

Суто юридико-догматичну позицію обирає С. С. Алексєєв, вказуючи, що «взагалі ефективність права з суто юридичного, спеціального правового

боку характеризується безвідмовною та чіткою роботою усіх компонентів правової системи, усіх механізмів правового регулювання, злагодженістю, дієвістю всього взаємопов'язаного ланцюга юридичних засобів» [28, с. 127].

У свою чергу О. Д. Магденко вважає, що визначення ефективності правових засобів вимагає плюралістичного підходу. На його думку, яку розділяє чимала кількість науковців, ефективність права є багатоаспектною категорією, тому може бути визначена з різних сторін і у різних аспектах. По-перше, вона може бути розглянута як забезпечення за допомогою права ефективного, безперешкодного доступу до соціальних благ і їх обороту. По-друге, критерієм ефективності права як соціального регулятора може вважатися ускладнення суспільного життя, поява нових соціальних зв'язків та інститутів. По-третє, ефективність права у соціальному сенсі означає успішне, мінімально конфліктне функціонування наявних соціальних інститутів, наприклад, сім'ї, трудових колективів, державного апарату, громадських об'єднань і т. д. По-четверте, під соціальною ефективністю права може матися на увазі максимальна згуртованість суспільства, його спрямованість за допомогою права на вирішення спільних завдань. По-п'яте, при розумінні норми як цінності вона буде вважатися ефективною, якщо закріплює і захищає прийнятні духовні і соціальні цінності, зокрема порядок, свободу, власність, працю і т. д. По-шосте, за діяльним аспектом норма вважається ефективною, якщо максимально сприяє позитивній правовій активності, максимально перешкоджає антигромадській поведінці.

Таким чином, ефективність правових засобів, як зазначає О. Д. Магденко, можна розглядати у контексті виконання ними свого соціального призначення, яке реалізується через здійснення правом своїх функцій. У цьому випадку можна виділяти регулятивну ефективність права, охоронну ефективність права, а також виховну та інформаційну [29, с. 126-127]. На переконання Н. О. Рибалко та С. М. Балабана, ефективність правового регулювання – це показник його соціальної значущості, що визначається на підставі повноти реалізації функцій правового регулювання у цілому, окремих його складових з огляду на цілі правотворчого органу, а також запити, потреби суб'єктів суспільних відносин в усуненні соціальних суперечностей, сприянні у реалізації конструктивного людського потенціалу [30, с. 153].

У свою чергу, найважливішим питанням у контексті визначення ефективності права, у тому числі і його методів, є пошук відповіді на питання – які ж критерії оцінювання зазначеного явища? Слід зауважити, що наукою, яка вивчає ефективність тієї чи іншої діяльності, є праксеологія. Саме вона і закладає фундамент для вироблення загальних критеріїв ефективності будь-яких процесів. Зокрема, з погляду праксеології дія ефективна тоді і тільки тоді, коли вона приводить до результату. Практика окреслює серед оцінок ефективності правильність, точність, чіткість виконання, оперативність,

підприємливість, економічність (ощадливість і продуктивність), витривалість і багато інших практичних цінностей [31]. Натомість, на цей рахунок правова наука не має однозначної думки, яка, як правило, залежить від підходу до розуміння ефективності права і правового регулювання. Узагальнений аналіз думок теоретиків права з вказаної проблематики, дає підстави стверджувати, що впадає в око те, що першорядна важливість соціальної складової від загального ефекту у досягненні поставленої мети регулювання суспільних відносин практично у всіх поглядах вважається непорушною, а питання соціального значення виносяться на перший рівень правовій площині. Що стосується критеріїв ефективності права, то слід підкреслити, що велика частина думок учених зводиться до того, що основними критеріями ефективності права і правового регулювання є результативність, ступінь реалізації норм права і рівень правозастосовної практики.

Разом з тим, поряд із загальнотеоретичними і філософсько-правовими дослідженнями зазначеного питання, галузева правова наука також приділяє чималу увагу проблематиці ефективності правового регулювання окремих суспільних відносин, які складають предмет тієї чи іншої галузі права. Зокрема, наблизеними саме до нашої тематики є роботи О. С. Рогачової, С. М. Балабана, Н. О. Рибалко, Ю. Ю. Чуприни та інших.

Наприклад, О. С. Рогачова, яка на фундаментальному рівні досліджувала ефективність норм адміністративно-деліктного права, абсолютно правильно пропонує розглядати зазначену ефективність відразу у декількох аспектах, зокрема таких:

1) цільовий аспект – це співвідношення між цілями норми адміністративно-деліктного права і реальними результатами її застосування;

2) соціальний аспект ефективності норми адміністративно-деліктного права – це відповідність норми адміністративно-деліктного права соціальним інтересам. Він обумовлений правильним визначенням мети адміністративного стягнення, вибором його виду і змісту, спрямованого на зниження рівня соціально шкідливої конфліктності у сфері відносин щодо встановлення і застосування адміністративної відповідальності;

3) економічний аспект ефективності норм адміністративно-деліктного права виражається у забезпеченні економічної вигоди для держави норм адміністративно-деліктного права. Наступ наслідків у вигляді призначення адміністративного стягнення повинно відбуватися з найменшими витратами організаційних, матеріальних, часових ресурсів;

4) психологічний аспект ефективності норм адміністративно-деліктного права виражається у тому, що вони впливають, насамперед, на самого правопорушника, а також у тому, щоб у силу комунікативного устрою суспільних відносин за допомогою емоційних навантажень сформувати в інших осіб адекватну позицію щодо усвідомлення: вчиняти або не вчиняти ті чи інші адміністративно-карані діяння. У зв'язку з цим психологічний аспект

ефективності включає також ступінь формування у конкретних індивідів і їхніх груп активної громадянської позиції, бажання добровільно виконувати, дотримуватися, використовувати і застосовувати ті чи інші норми.

На думку О. С. Рогачової, дані аспекти виступають одночасно і основними критеріями, на яких має базуватися діяльність уповноважених суб'єктів щодо створення, зміни або скасування адміністративно-деліктних норм з метою вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення [32, с. 11-12].

Н. О. Рибалка та С. М. Балабан вважають, що під ефективністю адміністративно-правового регулювання можна розуміти міру вкладу реальної дії норм права в усуненні соціальних суперечностей та сприянні у реалізації конструктивного людського потенціалу, що досягається на підставі оптимізації функціонування суспільних відносин у сфері державного управління. До таких відносин, зокрема, належать: а) відносини між фізичними або юридичними особами, які звернулися до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою забезпечити їхні публічні права і свободи, у цьому випадку суб'єкт публічної адміністрації не може діяти владно щодо об'єкта управління, бо є зобов'язаним перед ним; б) відносини між суб'єктом публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами, які порушують права і свободи третіх осіб, інтереси громадянського суспільства та держави [30, с. 153].

Підтримуючи тезу про те, що ефективність у праві є категорією комплексною, вбачається за необхідне підкреслити, що ефективність методів адміністративного права слід розглядати у кількох аспектах, під кутом зору різних факторів впливу. Кожна складова цього явища, яка, до речі, формує самостійну групу критеріїв ефективності, існує у нерозривній єдності між собою та дає змогу дати загальну оцінку рівню ефективності використання методів адміністративного права у цілому або його окремих різновидів зокрема. Окрім того, необхідність застосування так би мовити комплексного підходу обумовлено ще й особливою сферою об'єктивізації методів адміністративного права – публічні відносини. Саме у зв'язку із наведеним, важливо, щоб мірила оцінювання методів адміністративного права відбивали одразу кілька площин сприйняття результативності (чи навпаки) адміністративно-правового регулювання та правового впливу норм адміністративного права.

Враховуючи раніше визначену формулу мети та цінності права, слід підкреслити, що соціальний аспект ефективності методів адміністративного права є основною складовою у системі критеріїв оцінювання їх результативності, оскільки саме він визначає рівень упорядкування суспільних відносин, що формують предмет адміністративного права та реальний стан можливостей особи реалізувати свій адміністративно-правовий статус. Група соціальних критеріїв дає змогу оцінити наскільки ефективно той чи інший метод адміністративного права забезпечує здатність особи не тільки

вступити у конкретний різновид правовідносин, але й реалізувати свої права, виконати обов'язок тощо. Соціальні критерії дають змогу проаналізувати метод адміністративного права з точки зору його здатності позитивно чи негативно впливати на механізми забезпечення та гарантування прав особи у публічній сфері, рівень захищеності її прав.

Соціальні критерії ефективності методів адміністративного права тісно пов'язані з політичними критеріями, які головним чином відбиваються у рівні реалізації політичних прав особи у публічній сфері та наявності розвиненого громадянського суспільства. У даному аспекті, на наш погляд, доцільно відштовхуватись від міжнародних стандартів та засад формування та розвитку громадянського суспільства. Зокрема, нормативною базою для вироблення відповідних критеріїв оцінювання може стати: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про права інвалідів, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод тощо. Аналіз вказаних міжнародних актів дає змогу визначити, що рівень розвитку громадянського суспільства визначається за допомогою тих показників, що відбивають ступінь реалізації таких політичних прав і свобод як: свобода об'єднання, свобода мирних зібрань, свобода вираження, право на участь у державних справах тощо.

Надзвичайно важливе значення, з точки зору об'єктивності, для оцінки ефективності методів адміністративного права має економічний блок критеріїв. Економічні показники дають змогу оцінити рівень фінансових та інших затрат внаслідок використання методів адміністративного права, рівень незаконного (необґрунтованого) втручання держави у приватний сектор економіки та ступінь реалізації економічних прав особи тощо. З приводу останнього варто зазначити, що саме від адміністра-

тивного законодавства, яке визначає різноманітні реєстраційні адміністративні процедури, залежить рівень забезпечення прав особи на зайняття підприємницькою діяльністю, вільний вибір певного виду діяльності тощо.

Щодо рівня незаконного втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання, то у даному випадку вбачається за доцільне спиратись на сформульовані у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року принципи державної регуляторної політики. На нашу думку, вони також можуть виступати економічними критеріями ефективності методів адміністративного права. Зокрема, принципами державної регуляторної політики є: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість та врахування громадської думки [33].

У площині вказаного питання надзвичайно важливе значення безумовно мають кількісні показники, що відображають рівень витрат під час адміністрування правовідносин. Вбачається, що правильно обраний метод адміністративного права, а точніше вибір «коректного» арсеналу його правових засобів та їх баланс (дозволів, приписів, заборон) поряд з іншими факторами, можуть оптимізувати витрати ресурсів (фінансових, людських, часових тощо), що використовуються публічною адміністрацією для упорядкування тих чи інших публічних відносин, що також можна вважати критерієм оцінювання рівня ефективності адміністративно-правового регулювання у цілому.

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного, можна зробити висновок, що ефективність методів адміністративного права – це рівень їх регулюючого впливу на суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, який (рівень) визначається з урахуванням соціальних, політичних та економічних критеріїв.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. ; за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.
2. Поліщук П. В. Поняття правових цінностей та методологічні підходи до їх сутності. Філософські та методологічні проблеми права. 2013. № 1-2. С. 75-81.
3. Нерсесянц В. С. Філософія права. М.: ИНФРА-НОРМА, 2002. 286 с.
4. Розов Н. С. Ценности в проблемном мире: философские основания и социальные приложения конструктивной аксиологии. Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та, 1998. 292 с.
5. Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность. Львов: Вища школа, 1985. 168 с.
6. Алексеев С. С. Теория права. Издание 2-е, переработанное и дополненное. М.: БЕК, 1995. 320 с.
7. Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление / отв. ред. В. С. Нерсесянц [и др.]; РАН, Институт государства и права. М.: [б.в.], 1996. 89 с.
8. Петрова, Л. В. Фундаментальні проблеми методології права: філософсько-правовий дискурс: монографія. Х.: Право, 1998. 416 с.
9. Козловський А. А. Право як пізнання. Вступ до гносеології права. Чернівці: Рута, 1999. – 295 с.
10. Харитонов Є. О. Історія приватного (цивільного) права Європи. Частина I. Витоки. Одеса: БАХВА, 1999. 292 с.
11. Ципеліус Р. Філософія права / Пер. з нім. Є. М. Причепій [та ін.]; ред. пер. Є. М. Причепій. К.: Тандем, 2000. 300 с.
12. Енциклопедія сучасної України. «Аксиологія права». URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=43501.
13. Фаткуллін Ф. Н., Фаткуллін Ф. Ф. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Казань: КЮИ МВД России, 2003. 351 с.
14. «Ефективність» / Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>
15. Попов Л. Л. О понятии эффективности административно-правовых санкций. Управление и право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1977. Вып. 3. С. 300.

16. Джавадов Х. А. Отдельные аспекты имплементации понятия «эффективность» в понятийно-категориальный аппарат гражданского процесса. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 133-137.
17. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. Л.: Издательство ленинградского университета, 1973. 115 с.
18. Андрищенко М. Н. Понятие эффективности и его философский смысл. Ученые записки кафедр общественных наук вузов г. Ленинграда. Серия: Философия. Л., 1971. Вып. 12: Философские и социологические исследования. С. 42-53.
19. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования). Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40-48.
20. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. М.: Юридическая литература, 1980. 280 с.
21. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. 356 с.
22. Куракін О. М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» і суміжних понять / О. М. Куракін // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 2. С. 7-10.
23. Керимов Д. А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М.: Госюриздат, 1960. 223 с.
24. Пелевин С. Эффективность права и дальнейшее совершенствование законодательства о разводах. Правоведение. 1971. № 1. С. 95-104.
25. Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм. Советское государство и право. 1971. № 3. С. 70-71.
26. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Видання 5-те, зі змінами. К.: Атіка, 2001. 176 с.
27. Байгутлин Р. И. К вопросу об эффективности правового регулирования (опыт аксиологического подхода к проблеме). Вестник Челябинского государственного университета. Серия Право. 2008. № 31. С. 5-14.
28. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 2. 361 с.
29. Магденко А. Д. К вопросу об эффективности правовых средств в механизме правового регулирования. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященная 25-летию юбилею Челябинского государственного университета, 24-26 мая 2016. Челябинск: Полиграф-мастер, 2016. С. 125-128.
30. Рибалко Н., Балабан С. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: між-дисциплінарний підхід. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 1. С. 147-159.
31. Філософія. Львівсько-Варшавська школа: підручник. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki http://buklib.net/books/31319/](https://ru.wikipedia.org/wiki/http://buklib.net/books/31319/)
32. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 «административное право; финансовое право; информационное право». Воронеж, 2012. 50 с.
33. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page>

Яровий К. В.,
старший лейтенант поліції,
ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS OF INTERACTION BETWEEN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AND OTHER PUBLIC ADMINISTRATION BODIES WITHIN THE AREA OF THE ANTI-TERRORISM OPERATION

Стаття присвячена проблемним питанням адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції, а також шляхам їх вирішення та внесенню пропозицій щодо вдосконалення законодавства України.

Ключові слова: правові засади, взаємодія, Національна поліція України, суб'єкти публічної адміністрації, зона проведення антитерористичної операції.

Стаття посвящена проблемним вопросам административно-правовых основ взаимодействия Национальной полиции Украины с другими субъектами публичной администрации в зоне проведения антитеррористической операции, а также путем их решения и внесению предложений по совершенствованию законодательства Украины.

Ключевые слова: правовые основы, взаимодействие, Национальная полиция Украина, субъекты публичной администрации, зона проведения антитеррористической операции.

The article deals with the problem issues associated with the administrative and legal foundations of interaction between the National Police of Ukraine and other public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation, as well as their solutions and suggestions on improving the legislation of Ukraine.

Key words: administrative and legal foundations, interaction, National Police of Ukraine, public administration bodies, area of anti-terrorism operation.

Постановка проблеми. Основою ефективною реалізації своїх повноважень під час взаємодії Національної поліції України (далі – НПУ) з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції (далі – АТО) є їх належне правове регулювання. Особливе місце у системі ефективною взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО займає адміністративно-правове регулювання, оскільки норми закону повинні чітко регулювати питання взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО.

Проведення АТО на території України показало, що для досягання суб'єктами публічної адміністрації домовленостей під час виконання спільних службових завдань, необхідні заздалегідь погоджені дії та чіткий розподіл обов'язків. Тому, сьогодні виникає нагальна потреба у перегляді чинної нормативно-правової бази щодо взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО та приведення законодавства України до вимог європейських та міжнародних стандартів.

На превеликий жаль, в Україні відсутній такий нормативно-правовий документ, який би регламентував взаємодію суб'єктів публічної адміністрації, їх повноваження та послідовність згаджених дій між собою під час виконання ними як спільних, так і окремих службових завдань у зоні проведення АТО.

Тому саме питання адміністративно-правових засад взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО потребує ґрунтовного дослідження з метою визначення напрямків його подальшого удосконалення та прийняття відповідних заходів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У вітчизняній науковій літературі питання сутності і змісту адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів з іншими суб'єктами публічної адміністрації висвітлювались у роботах О. М. Бандурки, В. П. Бірюкова, С. А. Буткевича, Ю. В. Дубка, О. Г. Комісарова, О. Ю. Конєва, В. В. Крикуна, С. О. Кузніченка, В. П. Лазутка, В. А. Лаптія, Д. С. Савочкина, В. А. Сягровця, І. О. Шаповалової та інших авторів. Однак, у зазначених наукових роботах не була врахована специфіка проблеми взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО.

Метою статті є аналіз проблем, пов'язаних з адміністративно-правовими засадами взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО та розробка рекомендацій щодо удосконалення законодавства України.

Для реалізації поставленої мети було визначено наступні завдання:

- проаналізувати сутність визначення «правові засади»;
- розробити практичні рекомендації щодо побудови ефективною системи взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО.

Виклад основного матеріалу. В основі правових засад забезпечення взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації знаходиться адміністративно-правове регулювання, яке здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм різної юридичної сили. Аналізуючи адміністративно-правові засади взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО необхідно з'ясувати сутність визначення «правові засади». У сучасній українській мові термін «засади» визначається як:

1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь;

2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки;

3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [1, с. 300].

Поряд з цим, адміністративно-правовими засадами взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО виступають головні положення, на яких ґрунтується правова система держави, способи та методи правового регулювання.

Треба зазначити, що правова основа діяльності суб'єктів публічної адміністрації у зоні проведення АТО ґрунтується на сукупності правових норм й положень Конституції України, деяких Законів України, Європейських та Міжнародних конвенцій, указах і розпорядженнях Президента України, постановках Кабінету Міністрів України та інших законодавчих нормативно-правових актах України.

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [2]. НПУ є одним з таких державних органів, що здійснює зазначені повноваження у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України.

В українському законодавстві НПУ – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [3].

На думку О. В. Батраченка, адміністративно-правове регулювання щодо забезпечення публічної безпеки та порядку НПУ можна визначити як єдиний механізм, в основі якого лежать адміністративно-правові засоби та норми адміністративного законодавства, за допомогою яких створюються належні організаційні, правові та інші умови для виконання НПУ відповідних завдань та функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, а також завдяки яким здійснюється упорядкування адміністративних правовідносин, що при цьому виникають [4, с. 59]. Однак, ефективне здійснення НПУ своїх функцій та повноважень було б неможливим без взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію України» НПУ у процесі своєї діяльності взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами,

утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [3].

Таким чином, НПУ, здійснюючи свої повноваження у зоні проведення АТО, взаємодіє з такими суб'єктами публічної адміністрації, як: Збройні сили України (далі – ЗСУ), Національна Гвардія України (далі – НГУ), Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ), Служба безпеки України (далі – СБУ), Державна фіскальна служба України (далі – ДФСУ), Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСУНС), Державна міграційна служба України (далі – ДМСУ), органи місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічної адміністрації, організовує боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою [5]. Однак, у Законі не визначено загального порядку і підстав організації взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО. У зв'язку з цим виникає багато суперечностей та непорозумінь серед науковців.

Деякі фахівці визнають, що чинний Закон України «Про боротьбу з тероризмом» не здатен регулювати питання взаємодії суб'єктів публічної адміністрації під час проведення антитерористичних заходів, оскільки він спрямований переважно на вирішення окремих питань протидії терористичній діяльності, а не на послідовності злагоджених дій між собою під час виконання ними як спільних, так і окремих службових завдань у спеціальних операціях [6, с.120].

Особливістю організації взаємодії й координації діяльності суб'єктів антитерористичної діяльності є постійно діючий координаційний орган – Антитерористичний центр (далі – Центр) при СБУ. Він був створений відповідно до указу Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99. Відповідно до чинного законодавства України він здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні [7].

Однак, треба зазначити, що Центр та його координаційні групи при регіональних органах СБУ не здійснюють координацію взаємної діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час проведення АТО.

Ще одним нормативно-правовим актом у системі адміністративно правового регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації у зоні АТО є Закон України «Про основи національної безпеки України» [8]. Значення зазначеного законодавчого акту полягає у тому, що у ньому визначено: поняття національної безпеки (складовою якої є публічна безпека), державні органи, на які покладається забезпечення національної безпеки (серед них визначені

органи внутрішніх справ), принципи забезпечення національної безпеки, межі повноважень та функції центральних органів виконавчої влади (до яких належить НПУ) щодо участі у забезпеченні національної безпеки України. Однак зазначені норми загальної дії потребують конкретизації та уточнення в інших нормативно-правових актах.

Ст. 9 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» регулює питання сприяння органів, які здійснюють боротьбу з тероризмом. Насамперед, це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, їх посадові особи зобов'язані сприяти органам, які здійснюють боротьбу з тероризмом, повідомляти дані, що стали їм відомі, щодо терористичної діяльності або будь-яких інших обставин, інформація про які може сприяти запобіганню, виявленню і припиненню терористичної діяльності, а також мінімізації її наслідків [5]. Але послідовність дій та порядок взаємодії між зазначеними суб'єктами під час проведення АТО більше нічим не регламентований.

Указом Президента України № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» визначено, що налагодження належної взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами повинна здійснюватися як на державному, так і на міжнародному рівні, у тому числі шляхом спільного виконання завдань та для координації спільних дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій. [9]. Однак чіткого алгоритму послідовності дій та переліку спільних завдань у зазначеному документі не наведено. Усі положення є загальними, які розповсюджуються на всі суб'єкти публічної адміністрації України, а про взаємодію зазначених органів у зоні проведення АТО не йдеться.

Положення деяких підзаконних нормативно-правових актів прямо або опосередковано присвячені регулюванню діяльності НПУ та інших суб'єктів публічної адміністрації у зоні проведення АТО. До них належать: укази Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації у Донецькій та Луганській областях» від 14 листопада 2014 року № 875/2014 [10], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015 року «Про додаткові заходи щодо мирного врегулювання, нормалізації ситуації та зміцнення безпеки в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 18 березня 2015 року № 149/2015 [11], «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18 березня 2015 року № 150/2015 [12], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про організацію розроблення та виконання плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичних операцій та Автономної Республіки Крим» від

18 лютого 2015 року № 251-р [13], «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 1085» від 05 травня 2015 року № 428-р [14], «Про затвердження плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичної операції та Автономної Республіки Крим» від 14 травня 2015 року № 439-р [15], Наказ Першого заступника керівника АТЦ при Службі безпеки України (керівника АТО на території Донецької та Луганської областей) «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 12 червня 2015 року № 4150г [16], наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Додаткових тимчасових режимних обмежень у контрольованих прикордонних районах» від 07.09.2015 № 1075 [17] та інші.

Однак, вище перелічені документи не регламентують та не уточнюють їх повноваження, послідовність спільних дій та порядок взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО. Зазначене свідчить про необхідність створення єдиного нормативно-правового документа, який би регламентував взаємодію зазначених суб'єктів та визначав порядок їх спільних дій у зоні проведення АТО.

Взаємодія НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО є взаємним безперервним процесом, який погоджений за місцем, метою, порядком, часом та спрямований на узгодження дій вказаних суб'єктів з приводу завчасного виявлення, попередження та припинення порушень публічного порядку та злочинних (терористичних) проявів з використанням ресурсів один одного [18, с. 44].

Крім цього, О. В. Кривенко вважає, що під час реалізації взаємодії органів МВС України важливим залишається питання нормативно-правового забезпечення взаємовідносин управлінських органів та підлеглих формувань Міністерства, а також розробки оперативних і бойових документів, в яких повинна знайти відображення чітка регламентація прав і обов'язків посадових осіб у системі управління і взаємодії [18, с. 44]. На його думку, вирішити проблему взаємодії можливо шляхом розробки нормативно-правових документів, які повинні відображати чітку регламентацію прав і обов'язків посадових осіб у системі управління і взаємодії.

Законодавчі акти України не дають конкретної та чіткої відповіді щодо особливості взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації, які здійснюють свої повноваження у безпосередній зоні проведення АТО. На його думку, сутність проблеми полягає у відсутності нормативного закріплення правових засад взаємодії зазначених суб'єктів у зоні проведення АТО [19, с. 97].

На думку В. М. Бокія, адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів публічної адміністрації повинні визначати конкретний алгоритм дій у тій чи іншій ситуації, чіткий розподіл функціональних

обов'язків відповідно до встановленої компетенції окремих структурних підрозділів, закріплення порядку підпорядкованості єдиному керівництву й механізму управління спільними діями як власними, додатковими силами й засобами, виконують відомчі нормативні документи [19, с. 98]. Однак, автор не називає ці документи та конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства України він не наводить.

На нашу думку, для врегулювання зазначених суперечностей необхідно створити спільний наказ, який би відповідав вимогам європейських та міжнародних конвенцій і діяв на всій території проведення АТО, а не в окремих її районах. Крім цього, новостворений документ повинен чітко регулювати питання взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО, а саме:

- розкрити сутність терміну «взаємодія» щодо суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та суб'єктів публічної адміністрації між собою під час проведення АТО;

- розробити чіткий алгоритм послідовності спільних дій НПУ та суб'єктів публічної адміністрації для забезпечення ефективної взаємодії під час виконання спільних та окремих службових завдань;

- визначити суб'єктів владних повноважень, які будуть наділені правом приймати відповідні рішення щодо взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО;

- спрощення процедур узгодження спільних дій НПУ з суб'єктами публічної адміністрації для прийняття термінових рішень та підвищення ефективності;

- забезпечення чіткого розподілу повноважень між органами державної влади забезпечить налагодження взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО;

- запровадити більш суворі заходи адміністративного та дисциплінарного впливу щодо невиконання поставлених обов'язків перед НПУ та суб'єктами публічної адміністрації.

- визначити порядок залучення суб'єктів публічної адміністрації для сприяння НПУ у боротьбі з тероризмом і незаконними збройними формуваннями, відпрацюванні території під час скоєння тяжких та особливо тяжких злочинів, проведеної охорони публічного порядку та безпеки;

- забезпечення належного матеріального забезпечення з боку держави;

- впровадити порядок підпорядкованості та взаємодії ЗСУ, НГУ, ДПСУ, СБУ ДФСУ, ДСНСУ, ДМСУ, органів місцевого самоврядування з НПУ під час

виконання спільних та окремих службових завдань;

- створити структурні підрозділи взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації у ЗСУ, НГУ, НПУ, ДПСУ, СБУ ДФСУ, ДСНСУ, ДМСУ, органах місцевого самоврядування для підтримання ефективного постійного зв'язку між ними;

- дозволити самостійно приймати відповідні рішення суб'єктам публічної адміністрації у разі виникнення обставин, які потребують рішучих дій і термінового прийняття рішень без погодження з керівництвом.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно додати, що для створення такого нормативно-правового документа, як спільний наказ, він повинен мати державну підтримку, яка буде здійснюватися на рівні міністерств, відомств та окремих служб. Контроль за його виконанням необхідно покласти на голову СБУ та Президента України. Крім цього, у зазначеному документі взаємодія суб'єктів публічної адміністрації повинна бути закріплена шляхом деталізації повноважень суб'єктів, відведення особливого місця послідовності дій під час виконання спільних та окремих службових завдань, врегулювання питання повноцінної структури адміністрування щодо координації взаємодії та організації злагодженої роботи у зоні проведення АТО.

Висновки. Отже, адміністративно-правові засади взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО повинні ґрунтуватися, насамперед, на законодавчо визначених на національному рівні принципах з урахуванням основних положень антитерористичної стратегії ООН, Європейського Союзу та комплексному дослідженні зазначеної проблеми, з метою дотримання основних принципів, визначених національним і міжнародним законодавством.

Іншими словами, під взаємодією НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні АТО слід розуміти необхідну спільну діяльність, що здійснюється на основі законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у конкретних організаційних формах, узгоджену за метою, місцем та часом і спрямовану на забезпечення якісного й ефективного виконання покладених на них завдань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Вважаємо, що зазначені пропозиції допоможуть вирішити проблеми адміністративно-правових засад взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО та наблизять нашу державу до протистояння терористичним проявам на її території на належному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 3. 941 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості ВРУ, 2015, № 40-41, ст. 379.
4. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук. спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми: СумДУ, 2017. 218 с.
5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV (Редакція станом на 28.07.2016 підстава 1437-19) // Відомості Верховної Ради. 2003. № 25. Ст.180.
6. Беляков К. І. Антитерористичне законодавство України: новації 2013 року. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). К.: Міжвід. наук.-дослід. Центр, 2013. № 2. С. 117-125.

7. Про положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України // Офіційний вісник України від 12.02.2010. 2010 р., № 7, стор. 38, стаття 302, код акту 49402/2010.
8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
9. Офіційний сайт Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях» від 14 листопада 2014 року № 875/2014: Указ Президента України // Офіційний вісник Президента України. 2014 р., № 43, стор. 44, стаття 1963.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015 року «Про додаткові заходи щодо мирного врегулювання, нормалізації ситуації та зміцнення безпеки в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 18 березня 2015 року № 149/2015: Указ Президента України // Офіційний вісник Президента України – 2015 р., № 9, стор. 27, стаття 526.
12. Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18 березня 2015 року № 150/2015: Указ Президента України // Офіційний вісник Президента України. 2015 р., № 9, стор. 28, стаття 527.
13. Про організацію розроблення та виконання плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичних операцій та Автономної Республіки Крим» від 18 лютого 2015 року № 251-р: розпорядження КМУ // Урядовий кур'єр. 2015 р. № 58.
14. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 1085 від 05 травня 2015 року № 428-р: розпорядження КМУ // Урядовий кур'єр. 2015 р., № 36, стор. 57, стаття 1090, код акту 76717/2015.
15. Про затвердження плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичної операції та Автономної Республіки Крим» від 14 травня 2015 року № 439-р: розпорядження КМУ // Урядовий кур'єр. 2015. № 86.
16. Офіційний веб-сайт Служби безпеки України. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/32>.
17. Про затвердження Додаткових тимчасових режимних обмежень у контрольованих прикордонних районах: Наказ МВСУ від 07.09.2015 № 1075 // Офіційний вісник України. 2015 р., № 86, стор. 69, стаття 2888, код акту 79116/2015.
18. Кривенко О. В. Окремі проблеми взаємодії органів системи МВС України з питань охорони правопорядку в зоні АТО. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 4. С. 43-47.
19. Бокій В. М. Адміністративно-правові засади взаємодії ОВС з іншими силами охорони правопорядку в особливих умовах. Правове забезпечення адміністративної реформи. Південноукраїнський правничий часопис. Одеса. 2013. № 2. С. 95-99.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341

Марченко О. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

Мирошніченко Ю. А.,

*магістрант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ ТА ІМПОРТУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В КРАЇНАХ ЄС

SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF AGRICULTURAL EXPORT AND IMPORT IN EU COUNTRIES

У даному дослідженні розглядається питання імпорту та експорту сільськогосподарської продукції до ЄС та за його межі з використанням експортно-імпортних ліцензій, які є засобом адміністративного контролю торгівлі ЄС з іншими країнами. Проаналізовано зарубіжний досвід щодо імпорту та експорту сільськогосподарської продукції, а також нормативно-правову базу, яка регулює питання даної сфери.

Ключові слова: імпорт, експорт, сільськогосподарська продукція, експортно-імпортні ліцензії, захисні заходи.

В данном исследовании рассматривается вопрос импорта и экспорта сельскохозяйственной продукции в ЕС и за его пределы с использованием экспортно-импортных лицензий, которые являются средством административного контроля торговли ЕС с другими странами. Проанализированы зарубежный опыт по импорту и экспорту сельскохозяйственной продукции, нормативно-правовая база, регулирующая вопросы данной сферы.

Ключевые слова: импорт, экспорт, сельскохозяйственная продукция, экспортно-импортные лицензии, защитные меры.

This study examines the issue of import and export of agricultural products to the EU and beyond, using export-import licenses, which are the means of administrative control of EU trade with other countries. The foreign experience in import and export of agricultural products, as well as the legal and regulatory framework regulating the issue, is analyzed.

Key words: import, export, agricultural products, export-import licenses, protective measures.

Постановка проблеми. Необхідність уніфікації регулювання торгівлі сільськогосподарською продукцією з іншими країнами згідно з засадою преференції зумовило запровадження спільної системи підтримання внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію. Охорона Внутрішнього ринку ЄС від конкуренції з боку дешевших імпортованих продуктів, а також підтримка експорту дорожчих продуктів із держав-членів ЄС на світові ринки – саме в цьому полягає сутність засади преференції.

Імпортні мита, а також засоби нетарифного регулювання вважаються важливими елементами впливу на імпорт сільськогосподарської продукції. Одним із інструментів регулювання імпорту сільськогосподарської продукції є забезпечувальні застереження, головним завданням яких є обмеження чи припинення імпорту сільськогосподарської продукції, яка може призвести до серйозних негативних наслідків на Внутрішньому ринку ЄС.

Експортні доплати використовуються для прискорення експорту сільськогосподарської продукції з ЄС. Завданням експортних доплат є збільшення конкурентоздатності сільськогосподарської продукції, яка виготовляється в ЄС та на світових ринках,

а також заохочення виробників до експорту надлишкової сільськогосподарської продукції.

Експортно-імпортні ліцензії є засобом адміністративного контролю торгівлі ЄС з іншими країнами, і саме на них ґрунтується імпорт і експорт сільськогосподарської продукції в країнах ЄС. За допомогою таких ліцензій можна визначити обсяги та строки чинності експорту та імпорту сільськогосподарської продукції в країнах ЄС. Для отримання детальної інформації як на рівні ЄС, так і на рівні держав-членів про розміри планованих торговельних операцій, що дозволяє планувати застосування відповідних інтервенційних засобів впливу на ринки сільськогосподарської продукції в країнах ЄС, здійснюється ліцензування експортно-імпортних операцій.

Актуальність теми дослідження полягає в необхідності дослідження цільового призначення захисних засобів експорту та імпорту сільськогосподарської продукції в країнах ЄС для використання в господарській практиці України.

Ступінь розробленості проблеми. Питання експорту та імпорту розглядало багато вчених, а саме: Аракелян М.Р., Вишняков О.К., Казимирик Р.Р., Павленко І.І., Грицяк І.А., але, незважаючи на результати досліджень вищеназваних науковців, сутності

та цільового призначення захисних заходів експорту та імпорту сільськогосподарської продукції в їхніх роботах не висвітлено, що викликає необхідність розглянути це питання.

Метою даного дослідження є визначення основних захисних заходів імпорту та експорту сільськогосподарської продукції, а також їх цільового призначення.

Виклад основного матеріалу. З точки зору Р.Р. Казимирика міжнародна торгівля – це первинна форма міжнародних економічних зв'язків, що являє собою обмін товарами, послугами між державно оформленими національними господарствами, тобто між державами, але в даному дослідженні ми розглядаємо міжнародну торгівлю як сферу міжнародних товарних відносин, як специфічну форму обміну продуктами праці (товарами і послугами) різних країн, яку утворюють два зустрічних потоки товарів і послуг: експорт та імпорт [1, с. 218].

Регулювання експорту товарів з країн ЄС до інших країн поширюється на всі промислові та сільськогосподарські товари, і ця норма закріплена Регламентом від 19 жовтня 2009 року № 1061/2009 «Про загальні правила для експорту». Керуючись принципом СОТ щодо свободи експорту, на якому базується регулювання експорту, необхідно зазначити, що саме цей принцип допускає обмеження щодо якості захисних заходів [2].

Саме ці заходи використовуються для попередження або усунення критичної ситуації, яка може бути викликана браком найважливіших товарів, для виконання міжнародних зобов'язань, взятих на себе ЄС чи всіма державами-членами, зокрема щодо торгівлі сировинними товарами або в інших випадках, коли цього потребують інтереси ЄС. Вони можуть обмежувати експорт із деяких регіонів ЄС або імпорт до деяких країн, причому вони не можуть стосуватися товарів, які вже прямують до кордонів ЄС [3, с. 115].

Заходи щодо кількісних обмежень експорту запроваджуються Радою за поданням Комісії, а у невідкладних випадках – Комісією. Перед їх запровадженням та в період дії заходи обговорюються консультативним комітетом на предмет їх запровадження, продовження чи припинення. Комітет, який складається з представників держав-членів та представника Комісії як головуючого, збирається якнайшвидше в міру необхідності. Комісія може запровадити нагляд за експортом окремих видів товарів перед запровадженням захисних заходів на базі інформації від країн-членів про економічну та комерційну ситуацію.

Рішенням Ради запроваджуються кількісні обмеження, які є захисними заходами експорту. Одним із таких видів захисного заходу є обмеження експорту обсягами, які існували до виникнення певної критичної ситуації. Для запровадження того чи іншого захисного заходу Комісія впродовж 12 робочих днів має звернутися до Ради з пропозицією щодо заходів, а заходи повинні бути запроваджені Радою [4, с. 201].

Експорт товарів «подвійного призначення» (ті товари, які використовуються для цивільних і

військових дій, а також програмне забезпечення та програмні технології, культурні цінності та деякі інші товари) регулюється спеціальними правилами [5].

У сфері регулювання торговельного права ЄС знаходяться також питання гармонізації державами-членами підтримки експорту до третіх країн, експортних субсидій (Угода СОТ про субсидії і компенсаційні заходи), пільгового державного експортного кредитування та страхування [6].

Особливі правила експорту з ЄС можуть передбачатися угодами ЄС з третіми країнами.

З приводу регулювання імпорту товарів із держав, які не є членами ЄС, то таке регулювання поділяється на тарифне та нетарифне.

Тарифне регулювання побудовано на наступних принципах митного союзу між державами-членами ЄС:

- скасування митних платежів між державами-членами;
- розвиток торгівлі з третіми країнами;
- урахування потреб ЄС щодо постачання сировини та напівфабрикатів;
- забезпечення раціонального розвитку виробництва і розширення споживання в межах ЄС.

Тарифне регулювання щодо третіх країн має свій інструмент, ним є Єдиний митний тариф (який діє з 1 січня 1988 р.). Його створено на базі Комбінованої номенклатури, яка, в свою чергу, побудована на міжнародній Гармонізованій системі опису і кодуювання товарів. Ставки мита встановлюються та змінюються Радою. Для зручності користувачів запроваджено Інтегрований тариф (TARIC), за допомогою якого можна ознайомитися з поточним станом митного тарифу з урахуванням диференціації мита, а також переглянути інформацію стосовно всіх інших заходів торговельної політики ЄС щодо всіх товарів тарифної номенклатури [7, с. 134].

З приводу нетарифного регулювання імпорту до ЄС хотілося б зазначити, що його правила є інструментом захисту внутрішнього ринку ЄС, торговців та виробників ЄС. Головною відмінністю від тарифного регулювання є те, що нетарифне регулювання має оперативний характер, який проявляється в захисних заходах і використовується на відповідь конкретних дій, які порушують інтереси ринку ЄС в цілому та його учасників, які є резидентами ЄС.

Захисні заходи мають наступну класифікацію:

1. У залежності від інструменту протидії:
 - захисне мито;
 - кількісні обмеження;
 - адміністративні дозволи.
2. За об'єктом протидії:
 - антидемпінгові заходи;
 - антисубсидійні заходи;
 - заходи проти імпорту, що завдає шкоди, та «зростаючого» імпорту;
 - заходи проти іноземних торговельних бар'єрів

[7, с. 382].

Більш детально хотілося б зупинитися на захисних заходах за об'єктом протидії.

Першими за об'єктом протидії зазначаються антидемпінгові заходи, сутність яких полягає в

запровадженні антидемпінгового мита, розмір якого визначається спеціальними правилами, за якими можуть змінюватися ставки тарифу на різні категорії товарів. Регламент Ради ЄС 384/96 зазначає, що антидемпінгове мито застосовується лише у випадку демпінгу, коли у країні експортера ціна на будь-яку категорію товару є нижчою за нормальну ціну, але таке мито може і не застосовуватися, це відбувається лише в тому випадку, коли експортер-виробник добровільно зобов'язується підвищити ціни на товар [7, с. 101].

У разі коли імпорт товарів до ЄС демпінговий, Комісія вводить попереднє антидемпінгове мито на період 6 або 9 місяців, про що зазначається в Офіційному віснику ЄС, але дію такого мита може бути призупинено строком до 9 місяців, після чого дія такого мита або поновлюється, або припиняється.

Наступним видом захисних заходів є антисубсидійні заходи, сутність яких полягає у компенсації прямого чи непрямого субсидування виробництва, виготовлення, експорту або транспортування будь-яких товарів, випуск яких у вільний обіг тягне за собою заподіяння шкоди ЄС. Такі заходи регулюються Регламентом 2026/97 про захист проти субсидованого імпорту [8, с. 516].

Субсидія розглядається лише в тому випадку, коли її надає держава, з якої походить товар, або та країна, з якої експортується товар до ЄС. Субсидування вважається державним, якщо надається урядом або будь-якими органами публічної влади на території країни походження або експорту товару.

Субсидування має надавати перевагу та здійснюватися у формі фінансового вкладення в державі походження або експорту товару, тобто, коли:

а) має місце пряме переведення коштів (грант, позика, придбання акцій тощо), приховане пряме переведення коштів або відповідальності (наприклад, гарантія позики);

б) податок, який має справлятися, не справляється або не збирається (наприклад, податковий кредит як стимулюючий фіскальний захід);

в) на пільгових умовах надаються товари і послуги;

г) для забезпечення вищезазначених дій має місце фінансування чи гарантування приватних фондів або управління ними, тоді як при нормальних умовах таке забезпечення мало б здійснюватися безпосередньо публічною владою, причому така практика, всупереч реальному підходу, відрізняється від тої, якої зазвичай дотримуються публічні влади [8, с. 518].

Окрім переваги, субсидування має надавати вигоду. Виділяють наступні критерії вигоди для одержувача субсидії:

а) у разі внесків до статутного капіталу вони не відповідають звичайній практиці приватного інвестування на території країни походження або експорту товару;

б) у разі позики є різниця у платі за неї порівняно з платою, яку одержувач мав би зазвичай сплатити на ринку комерційних позик;

в) у разі гарантії позики є різниця у платі за отриману позик порівняно з платою, яку одержувач мав

би зазвичай сплатити на ринку комерційних позик, якби не було гарантії з боку органу публічної влади;

г) винагорода за державну поставку товарів чи послуг є меншою або винагорода за державну закупку товарів є вищою за адекватну винагороду, тобто за таку, яка відповідає умовам ринку в країні поставки чи закупки або в іншій країні, або умовам світового ринку (ціна, якість, доступність, ліквідність, перевезення тощо) [8, с. 518].

Ще одним із видів заходів нетарифного регулювання є заходи проти імпорту, що завдає шкоди, та «зростаючого» імпорту. Заходи проти імпорту є оперативною відповіддю на ситуацію, коли імпорт певного товару зростає настільки за кількістю та/або за своїми умовами, що спричиняє чи загрожує спричинити серйозної шкоди виробникам Співтовариства. Такий вид заходів здійснюється за загальними правилами, і, в свою чергу, є поділ на загальні та спеціальні [9, с. 103].

Загальні правила застосовуються щодо нетекстильних товарів походженням із будь-якої країни. Заходами проти імпорту, що завдає шкоди, та «зростаючого» імпорту є «наглядові заходи» та «захисні заходи». Цим заходам можуть передувати спеціальні інформаційно-консультативна процедура та процедура розслідування.

Інформаційно-консультативна процедура являє собою процедуру, яка зобов'язує держав-членів ЄС інформувати Комісію про потребу використати процедуру розслідування або нагляду. Таку процедуру здійснює Консультативний комітет у складі представників держав-членів і відповідно представника Комісії. До функцій Комітету відноситься консультування щодо необхідності запровадження наглядових заходів чи заходів безпеки, а також розгляд звітів Комісії про результати розслідувань [9, с. 104].

Процедура розслідування запроваджується по результатах інформаційно-консультативної процедури. Метою процедури розслідування є встановлення наявності серйозної шкоди товаровиробникам ЄС або її загрози. Під час проведення розслідування до уваги беруться різні чинники тенденцій імпорту та виробництва: обсяг, ціна та рейтинг зростання імпорту, різні економічні показники виробників країн походження імпортованих товарів та виробників Співтовариства (обсяг випуску товарів, обсяг продаж, потужності, акції, ціни, прибутки тощо), а також інші чинники. Розслідування може тривати до 9 місяців (з подовженням до 2 місяців), протягом яких має бути прийняте рішення про запровадження наглядових заходів чи захисних заходів або про припинення розслідування. Якщо протягом 9 місяців немає підстав прийняти таке рішення, розслідування має бути протягом місяця припинено [9, с. 105].

Наглядові заходи запроваджуються рішенням Комісії у разі загрози того, що імпорт може зашкодити виробникам Співтовариства або якщо того «потребують інтереси Співтовариства». Наглядові заходи можуть запроваджуватися ще в період процедури розслідування.

В якості захисних заходів Комісія застосовує:

а) обмеження строку дії наглядового документа на товар;

б) введення імпортного дозволу для випуску товару у вільний обіг.

Стосовно заходів проти торговельних бар'єрів необхідно зазначити, що заходи проти іноземних торговельних бар'єрів, тобто бар'єрів, створених третіми країнами, охоплюють не тільки товари, а й послуги та забезпечують реалізацію прав ЄС у відповідності до міжнародних торговельних правил. Ці заходи передбачено у відповідь на торговельні бар'єри, що впливають на ринок ЄС, з метою усунення шкоди, яка ними спричиняється, або у відповідь на торговельні бар'єри, що впливають на ринок третьої країни, з метою усунення несприятливих торговельних наслідків, які з цього випливають (Регламент 3286/94) [4, с. 136].

Під торговельними бар'єрами розуміється будь-яка торговельна практика, яку прийнято або яка має місце у третій країні та відносно якої міжнародними правилами торгівлі встановлено «право діяти», тобто торговельна практика, яка є з точки зору міжнародних норм неприпустимою або такою, що дає право заінтересованій стороні на усунення її дії, але не вважається неприпустимою у тій чи іншій країні. Шкодою вважається будь-яка матеріальна шкода галузі виробництва Співтовариства, яку завдає або загрожує завдати торговельний бар'єр щодо будь-якого товару чи послуги на ринку Співтовариства. Несприятливими торговельними наслідками вважаються ті, до яких торговельні бар'єри призводять чи загрожують

призвести підприємства Співтовариства щодо товарів або послуг на ринку будь-якої третьої країни і які мають матеріальний вплив на економіку Співтовариства або будь-якого регіону Співтовариства чи сектору економічної діяльності.

Висновок. Враховуючи вищевикладене, можна дійти наступного висновку.

Експорт та імпорт сільськогосподарської продукції в країнах ЄС є одним із найпоширеніших питань в ЄС. Для здійснення міжнародної торгівлі необхідно дотримуватися правил, які регулюються регламентами ЄС, угодами СОТ та іншою нормативно-правовою базою.

Не менш важливими в питанні імпорту є заходи тарифного та нетарифного регулювання імпорту сільськогосподарської продукції.

Тарифне регулювання імпорту висвітлюється через принципи митного союзу між державами-членами ЄС, а нетарифне регулювання – в захисних заходах, які мають свою класифікацію і спеціальне цільове значення.

Основними в цих захисних заходах виділяють:

1. Антидемпінгові заходи.
2. Антисубсидійні заходи.
3. Заходи проти імпорту, що завдає шкоди, та «зростаючого» імпорту.
4. Заходи проти іноземних торговельних бар'єрів.

Отже, міжнародна торгівля – це сфера міжнародних товарних відносин, а також специфічна форма обміну продуктами праці (товарами і послугами) різних країн, яку утворюють два зустрічних потоки товарів і послуг: експорт та імпорт.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Казимирик Р.Р. Експортно-імпорتنний потенціал України: пріоритети та митні аспекти / Р.Р. Казимирик. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 334 с.
2. Регламент від 19 жовтня 2009 року №1061/2009 «Про загальні правила для експорту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_45882.
3. Павленко І.І. Міжнародна торгівля та інвестиції / І.І. Павленко. – К. : Істина, 2012. – 283 с.
4. Право Європейського Союзу : [навчальний посібник] / за ред. Р.А. Петрова. – 5-те видання, змінене і доповнене. – К. : Істина, 2013. – 384 с.
5. Генеральна угода з тарифів та торгівлі (ГАТТ 1947) від 30.10.1947 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_264.
6. Угода СОТ про субсидії і компенсаційні заходи від 15.04.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_015.
7. Аракелян М.Р. Право Європейського Союзу / М.Р. Аракелян. – Одеса, 2011. – 413 с.
8. Правове регулювання сфери захисту прав споживачів у Європейському Союзі та в Україні (комплексне порівняльно-правове дослідження) / за заг. ред. І.А. Грицяка. – К. : АТКА-Н, 2005. – 656 с.
9. Микієвич М.М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами : [монографія] / М.М. Микієвич. – Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 200 с.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Бондарев О. Б.

ІСТОРІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ
ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ.....3

Слатвінська В. М.

КОНСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЕКС-ГЛАВИ ДЕРЖАВИ.....8

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Глібко С. В.

ВПЛИВ БАЗЕЛЬСЬКОГО КОМІТЕТУ З БАНКІВСЬКОМУ НАГЛЯДУ
НА ВИЗНАЧЕННЯ БАНКІВСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ.....12

Гнедик Є. С.

МЕДИЧНИЙ ТУРИЗМ ЯК ВИД ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:
ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ18

Гордієнко А. В.

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНВЕТОРІВ
ЗА ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ДОГОВОРАМИ НА БУДІВНИЦТВО.....22

Іванюта Н. В.

ЕКОНОМІЧНА ФУНКЦІЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА.....26

Коритін Д. С.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ЄС
ЩОДО МАЛИХ ТА СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ.....31

Кулак Н. В.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....36

Ляшенко Л. В., Плотнікова М. В.

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ НА РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНІ.....40

ТРУДОВЕ ПРАВО

Вознюк Н. І.

ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИМИ СОЦІАЛЬНИМИ ДОПОМОГАМИ.....45

Лежнєва Т. М.

ТРУДО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ОХОРОНИ КОМЕРЦІЙНОЇ ТАЄМНИЦІ
ЯК ЗАГРОЗА ТРУДОВИМ ПРАВАМ ПРАЦІВНИКІВ
(ЗА ПРОЕКТОМ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ).....49

Силенко Н. М.

ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ РОБОТИ.....53

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Брусакова О. В.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ.....57

Гордєєв В. І.

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ.....60

Орленко М. І.

ЕКОЛОГІЗАЦІЯ ВИРОБНИЦТВА ЯК ПРАВОВИЙ ПРИНЦИП ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ
У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ.....65

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Біліченко В. В.

ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВІ.....69

Бойко В. В.

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЮ ВИКОНАННЯ
ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ВИДАТКАМИ73

Бортнікова А. Г.

МЕДІАЦІЙНА УГОДА, УКЛАДЕНА ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ВИРІШЕННЯ
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ В РАМКАХ ПОЗАСУДОВОЇ МЕДІАЦІЇ77

Деніс О. В.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ.....81

Діордіца І. В.

ПОЗИТИВНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ.....86

Козинець І. Г., Шпак А. В.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ.....91

Консва І. В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ
У ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ.....95

Коробцова Д. В.

ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ100

Кушнір І. М.

ОПОДАТКУВАННЯ УГОД ПРИ ДОЛЬОВОМУ БУДІВНИЦТВІ:
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ.....105

Максіменцева Н. О.

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ
В УКРАЇНІ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД.....110

Манжула А. А.

СУТНІСНИЙ ЗМІСТ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ.....114

Мельниченко Б. Б.

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ: АДАПТАЦІЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ.....118

Мулявка Д. Г., Серeda А. В.

ПРИНЦИПИ АТЕСТАЦІЇ НАУКОВИХ КАДРІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ
ЯК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....122

Панова О. О.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....125

Петришина М. Д.

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ
ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПРАВ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ СУБ'ЄКТІВ
ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....129

Попадинець І. І.

ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....132

Савранчук С. Л.

ЩОДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ
СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ.....136

Семеній О. М.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ ПРАВОМ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ
ВІД ПОРУШЕНЬ ІЗ БОКУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ПРАКТИЧНА СТОРОНА ПИТАННЯ.....139

Цвіркун Ю. І.

ЩОДО ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА НЕВИКОНАННЯ
СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ144

Юровська В. В.

ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ПОНЯТТЯ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ.....150

Яровий К. В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ
З СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
У ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ.....156

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Марченко О. В., Мирошніченко Ю. А.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ ТА ІМПОРТУ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В КРАЇНАХ ЄС.....161

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW

| | |
|---|---|
| Bondarev O. B. HISTORY OF IMPLEMENTATION AND TRENDS OF INSTITUTE OF OMBUDSMAN IN FOREIGN STATES..... | 3 |
| Slatvinska V. M. CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE EX-HEAD OF THE STATE..... | 8 |

COMMERCIAL LAW AND PROCESS

| | |
|--|----|
| Hlibko S. V. INFLUENCE OF THE BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION TO THE DETERMINATION OF BANKING REGULATION IN UKRAINE..... | 12 |
| Hnedyk Ye. S. MEDICAL TOURISM AS A TYPE OF ECONOMIC ACTIVITY: PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION..... | 18 |
| Hordiienko A. V. LEGAL PROTECTION OF INVESTOR RIGHTS BY INVESTMENT CONTRACTS FOR BUILDING..... | 22 |
| Ivaniuta N. V. THE ECONOMIC FUNCTION OF THE COMMERCIAL PROCEDURAL LAW..... | 26 |
| Korytin D. S. SOME QUESTIONS OF THE FORMATION EU POLICY FOR SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES..... | 31 |
| Kulak N. V. NORMATIVELY IS THE LEGAL PROVIDING OF INVESTMENT ACTIVITY IN UKRAINE..... | 36 |
| Liashenko L. V., Plotnikova M. V. BRIEF HISTORY OF THE INSTITUTE OF LEGAL LIABILITY FOR VIOLATIONS IN SECURITIES MARKETS..... | 40 |

LABOR LAW

| | |
|---|----|
| Vozniuk N. I. PROCEDURES OF STATE SOCIAL ASSISTANCE PROVIDING..... | 45 |
| Lezhnieva T. M. LABOR-LEGAL MEANS OF PROTECTION OF COMMERCIAL SECRETS AS A THREAT TO LABOR RIGHTS OF EMPLOYEES (ON THE BILL OF LABOR CODE UKRAINE)..... | 49 |
| Sylenko N. M. CONCERNING THE PROBLEMATIC ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF DISTANCE EMPLOYMENT..... | 53 |

ENVIRONMENTAL LAW

| | |
|---|----|
| Brusakova O. V. THE LEGAL ADJUSTING OF ECOLOGICAL SAFETY IS IN UKRAINE: SOME ASPECTS..... | 57 |
| Hordieiev V. I. APPLICATION PROBLEMS OF LEGISLATION AT CONSIDERATION OF THE LANDED DISPUTES..... | 60 |
| Orlenko M. I. THE ECOLOGIZATION OF PRODUCTION AS THE NATIONAL PRINCIPLE OF PERMITTING SYSTEM IN MINERAL RESOURCES USE AND PROTECTION IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS..... | 65 |

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Bilichenko V. V.

CONCEPT AND FORMS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES
OF THE NATIONAL POLICE IN ENSURING PUBLIC SECURITY IN THE STATE.....69

Boiko V. V.

AS FOR THE DEFINITION OF BUDGETARY CONTROL OVER
THE IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S STATE BUDGET EXPENDITURES..... 73

Bortnikova A. H.

MEDIATION AGREEMENT CONCLUDED BY RESULTS OF THE DECISION
PUBLIC-LAW DISPUTE IN THE FRAMEWORK OF OUT-OF-COURT MEDIATION.....77

Denis O. V.

SPECIFICS OF LEGAL REGULATION OF THE BUDGET PROCESS IN UKRAINE.....81

Diorditsa I. V.

POSITIVE FACTORS FOR THE FORMATION OF THE CYBERNETIC FUNCTION OF THE STATE..... 86

Kozynets I. H., Shpak A. V.

LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF TAXPAYERS' RIGHTS..... 91

Konieva I. V.

THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC SECTOR
OF THE ECONOMY IN THE PROCESS OF THE EUROPEAN UNION ASSOCIATION
AGREEMENT FULFILLMENT..... 95

Korobtsova D. V.

THE PRINCIPLES OF BUILDING THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE100

Kushnir I. M.

TAXATION OF CONTRACTS IN LOAN BUILDING:
PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION.....105

Maksimentseva N. O.

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF STATE ADMINISTRATION GOVERNANCE
IN UKRAINE IN THE SOVIET PERIOD.....110

Manzhula A. A.

CONTENT AND APPOINTMENT OF SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTIONS.....114

Melnychenko B. B.

BASIC PRINCIPLES OF ACTIVITY OF PUBLIC MANAGEMENT IN UKRAINE:
ADAPTATION TO EUROPEAN STANDARDS.....118

Muliavka D. H., Sereda A. V.

PRINCIPLES OF APPROVAL OF SCIENTIFIC PERSONS OF HIGH QUALIFICATION
AS AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....122

Panova O. O.

INFORMATIVE PROVIDING OF PUBLIC SAFETY IN UKRAINE.....125

Petryshyna M. D.

PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE JURISDICTION
OF THE ADMINISTRATIVE COURT IN SOLVING CASES ON APPEALS
OF THE SUBJECTS OF POWER AUTHORITIES.....129

Popadynets I. I.

DETERMINATION OF BASIC PRINCIPLES OF FINANCIAL CONTROL
IN UKRAINE'S LEGISLATION.....132

Savranchuk S. L.

ON THE QUESTION OF ADMINISTRATIVE LEGAL SUBJECTIVITY
OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE.....136

Semenii O. M.

PROVIDING PERSONS WITH THE RIGHT OF JUDICIAL PROTECTION
FROM VIOLATION OF THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION:
PRACTICAL PART OF THE QUESTION.....139

Tsvirkun Yu. I.

ON THE ISSUE OF RESPONSIBILITY OF REPRESENTATIVE BODIES
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FOR NON-COMPLIANCE
WITH COURT DECISIONS IN ADMINISTRATIVE CASES.....144

Yurovska V. V.

EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE RIGHTS METHODS:
CONCEPT AND CRITERIA OF EVALUATION.....150

Yarovi K. V.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS OF INTERACTION BETWEEN
THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AND OTHER PUBLIC ADMINISTRATION BODIES
WITHIN THE AREA OF THE ANTI-TERRORISM OPERATION.....156

INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW

Marchenko O. V., Myroshnychenko Yu. A.

SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF AGRICULTURAL EXPORT
AND IMPORT IN EU COUNTRIES.....161

НОТАТКИ

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 6

Том 2

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – С.Ю. Калабухова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 20,71, ум.-друк. арк. 20,00.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 1263.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.