

ЕКОНОМІКА

2(41) - 2015

ТА ПРАВО

ECONOMY AND LAW

СЕРІЯ «ПРАВО»

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ ■ ЗАСНОВАНИЙ У СЕРПНІ 2001 р. ■ ВИХОДИТЬ 3 РАЗИ НА РІК ■ КИЇВ

*Економіці — правове забезпечення,
законам — економічне обґрунтування*

ЗМІСТ

Проблеми правового регулювання господарської діяльності

УСТИМЕНКО В.А., ДЖАБРАІЛОВ Р.А. Перспективні напрями економіко-правового забезпечення відновлення інфраструктури та виробничої сфери Донбасу

ВАЛИТОВ С.С., ТРЕГУБЕЦ Н.А. Мери защиты в законодательстве об экономической конкуренции

ГРУДНИЦЬКА С.М., МІНЬКОВСЬКИЙ С.В. Питання удосконалення розпорядження майном боржника у процедурі банкрутства

ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА Г.Д. Наближення галузевого регулювання використання природних ресурсів

РОГОЗЯН Ю.С. Аналіз джерельної бази з питань стимулювання підприємницької діяльності

Господарське право, господарське судочинство

РЕЗНІКОВА В.В. До питання про поняття господарського процесу

СВЯТОГОР О.А. Правове регулювання виконання рішень господарського суду: постановка проблеми

БОЛОТОВА Г.Д. До питання причинного зв'язку у господарських спорах про відшкодування збитків

CONTENTS

Problems of legal regulation of economic activity

3 USTYMENKO V.A., Dzhabrailov R.A. Perspective directions for economic and legal support to the recovery of infrastructure and production sector of Donbas

12 VALITOV S.S., TREHUBETS N.O. Protection measures in the legislation on economic competition

17 GRUDNYTSKA S.N., MINKOVSKIY S.V. Business improvement disposition of property of the debtor in bankruptcy procedures

25 DZHUMAGELDIEVA G.D. Convergence industry regulation using of natural resources

31 ROHOZYAN J.S. Analysis of sources for stimulating entrepreneurship

Economic law, economic legal proceedings

38 REZNIKOVA V.V. On the concept of commercial process

45 SVYATOGOR O.A. Legal regulation of the commercial court decisions performance: the problem formulation

53 BOLOTOVA H.D. The causal connections' question in commercial disputes for damages

Проблеми розвитку законодавства України

ЗЕЛЬДІНА О.Р. Податкове законодавство: декларації та реалії

АПАНАСЕНКО К.І. Теоретичні засади формування інституту права комунальної власності

ТИТОВА О.В. Про окремі аспекти здійснення податкового контролю

ТОДУА Т.Л. Направлення совершенствования законодательства Украины о коммерческом посредничестве в сфере хозяйствования

ГОСТЄВА О.Ю. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, як можливість поповнення місцевих бюджетів

Запрошуємо до дискусії

РОЗОВСКИЙ Б.Г. Купите изменение в законе!

ЯКОВЛЄВ І.О. Державний екологічний контроль в умовах територіально-адміністративної та економічних реформ в Україні (Нова парадигма)

Методика дослідження теми НДР

АШУРКОВ О.О. Методика виконання науково-дослідної роботи за темою «Господарсько-правове забезпечення енергетичної безпеки України»

Рецензії, коментарі, відгуки

КРЕМЕНОВСЬКА І.В. Борьба з науковим шахрайством у правознавстві триває

Problems of Ukraine's legislation development

57 ZELDINA O.R. The tax legislation: declaration and realities

62 APANASENKO K.I. The theoretical bases of communal property rights institutions' formation

69 TYTOVA E.V. On selected aspects of tax control

74 TODUA T.L. Areas of improvement Ukrainian law about commercial mediation in the economic activity

79 GOSTEVA O.Yu. Tax on real estate, other than land, as an opportunity to replenish local budgets

Invitation to discussion

85 ROZOVSKII B.G. Buy a change in the law!

92 YAKOVLEV I.O. State environmental control in territorial-administrative and economic reforms in Ukraine (New Paradigm)

Methodology for studying the topic of R&D

97 ASHURKOV O.A. Methods of research on the topic «Economic and legal support for Ukraine's energy security»

Reviews, Comments, Opinions

106 KREMENOVSKA I.V. The fight against academic fraud continues

УДК 346.542:346.57(477.62)

В.А. УСТИМЕНКО, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, директор
Р.А. ДЖАБРАІЛОВ, д-р юрид. наук, заступник завідувача відділу
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ВИРОБНИЧОЇ СФЕРИ ДОНБАСУ

Ключові слова: Донбас, економіко-правове забезпечення, інфраструктура, виробнича сфера, правові заходи стимулювання.

Розглянуто питання відновлення економіки Донбасу, усунення наслідків руйнування її інфраструктури та виробничої сфери. Обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін до окремих законодавчих актів, які можуть скласти підґрунтя для активізації правотворчої роботи в контексті розробки правових заходів стимулювання економіки Донбасу і вдосконалення, в цілому, правового забезпечення економічної самодостатності регіонів України.

На даний час у центрі міжнародної уваги перебувають події, що відбуваються на території України. Найбільш гострими й такими, що потребують невідкладного вирішення, слід визнати питання відновлення економіки Донбасу, усунення наслідків руйнування її інфраструктури та виробничої сфери. Саме цим злгоденним питанням було присвячено Міжнародну конференцію на підтримку України, яка відбулася 28 квітня 2015 р. у Києві. Можливість залучення іноземних інвестицій у відновлення інфраструктури Донбасу у розмірі 2 млрд доларів США зумовлює об'єктивну потребу у створенні особливої конфігурації правової системи України, яка б стимулювала приток фінансових і матеріальних ресурсів. При цьому пріоритетного характеру набувають інвестиції у ті сфери економіки Донбасу, розвиток яких може бути забезпечений на принципово новій основі шляхом залучення енергоефективних матеріалів, устаткування, обладнання, комплектуючих та інших наукоємних високотехнологічних товарів, впровадження інноваційних розробок у виробничу діяльність промислових підприємств, поглиблення співпраці науки та бізнесу, що може отримати вияв у створенні технопарків, наукових та індустріальних парків тощо. Саме з акцентом на інноваціях у виробництві та сфері управління бачиться прогресивний розвиток Донбасу та підвищення рівня його економічної активності й самодостатності.

Варто визнати, що питання підвищення економічної активності регіонів, у тому числі Донбасу, неодноразово висвітлювалися у науковій літературі та засобах масової інформації. У науковому співтоваристві найбільш ґрунтовно було розглянуто окремі аспекти проблематики розвитку економіки регіонів, а саме: забезпечення бюд-

жетної самодостатності регіонів і міст України [1]; врахування під час реформування державного управління економікою на регіональному рівні принципів економічної доцільності та соціальної справедливості (В.М. Геєць, Е.М. Лібанова [2, 3]); відправні засади балансування державного регулювання та ринкової саморегуляції в економічній сфері міста, держави та регіону (наукові праці В.К. Мамутова й М.Г. Чумаченка [4, 5]) та ін. У той же час за сучасних особливих умов розвитку політичної, економічної і правової систем України питання розвитку економіки регіонів і забезпечення їхньої фінансово-економічної самодостатності потребують нового неординарного підходу до їх розв'язання.

У зв'язку з цим **метою роботи** є обґрунтування перспективних напрямів економіко-правового забезпечення відновлення інфраструктури та відбудови виробничої сфери Донбасу. При цьому **мету та завдання роботи** розкрито особливим чином, а саме: в окремих випадках здійснено узагальнення і творче опрацювання наукових думок фахівців Інституту економіко-правових досліджень НАН України, які було свого часу надано у межах виконання постанови Президії НАН України «Про організацію участі НАН України у відновленні інфраструктури та відбудові виробничої сфери Донбасу» від 10.09.2014 р. № 183 та під час підготовки розділу до наукової доповіді від Відділення економіки Президії НАН України на тему «Промисловість Донецької та Луганської областей: деякі проблеми подальшого функціонування та відродження». *Отже, під час викладу наукового матеріалу здійснюватиметься посилання на вченого (працівника Інституту економіко-правових досліджень НАН України) — розробника відповідної пропозиції, яка не належить авторам цієї статті.*

Загальний підхід до вибору економіко-правових засобів відновлення економіки Донбасу. Насамперед обґрунтованою слід визнати позицію фахівців Інституту економіки промисловості НАН України щодо доцільності розробки у найближчий час проекту Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей». Вказаний законопроект має стати основою для проведення подальших перетворень у правовому полі України з питань відновлення та відбудови

окремих районів Донбасу, що перебували під окупацією, прилеглих до них територій і тих населених пунктів, що були звільнені і зазнали втрат від воєнних дій.

Наразі серед пріоритетних галузей економіки Донбасу, які потребують упровадження спеціального режиму господарської та інвестиційної діяльності, слід виділити такі: металургійна, вугільна та хімічна промисловість, машинобудування, паливно-енергетичний сектор, будівельна галузь тощо. Саме вказані сектори економіки є бюджетоутворюючими для більшості населених пунктів Донбасу, від рівня рентабельності підприємств відповідних галузей залежить рівень соціально-економічного забезпечення територіальних громад, а також повноцінність і своєчасність надання соціальних послуг.

Питання залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки є вельми актуальними, про що свідчать норми Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 06.09.2012 р. Частково положення цього законодавчого акта можуть забезпечити приток інвестицій в економіку Донбасу, проте акцент на специфіці інвестиційно-інноваційних правовідносин можна забезпечити лише у разі прийняття згаданого вище спеціального нормативно-правового акта.

Додатково важливо передбачити в тексті проекту Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей» більш конкретизований порядок організації та здійснення державно-приватного партнерства як інструменту залучення інвестиційних коштів у наукоємні розробки в державному та комунальному секторах економіки. Перевагу при цьому варто надати концесійному механізму інвестування в об'єкти виробничого та невиробничого фонду як найбільш поширеній формі державно-приватного партнерства.

Стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності. Відновлення промислових та інших виробничих об'єктів на території Донбасу має відбуватися з урахуванням передових технологічних розробок. Наявний правовий механізм передбачає можливість створення технопарків, вільних економічних зон, територій пріо-

ритетного розвитку, наукових та індустріальних парків тощо. Утім дотепер інноваційний потенціал практично не реалізовано. І це при тому, що виробнича сфера Донбасу є вельми енергоємною й потребує впровадження інноваційних рішень. До речі, перші кроки на цьому шляху було здійснено. Зокрема, передбачалося створити науковий парк на базі Донецького національного технічного університету та НТЦ «Реактивелектрон» НАН України.

Вказане свідчить про необхідність закріплення у відповідному розділі проекту Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей» правових норм, згідно з якими іноземні інвестори на весь період реалізації інвестиційного проекту у пріоритетних галузях економіки Донбасу звільняються від сплати ввізного мита й податку на додану вартість за умови ввезення на територію України матеріалів, устаткування, обладнання, комплектувальних та інших високотехнологічних товарів, аналогів яких не виробляють вітчизняні підприємства. Окремі зміни у цьому контексті могли б бути відображені у нормах Митного та Податкового кодексів України, Закону України «Про Митний тариф України».

Певні преференції доцільно надати і вітчизняним інвесторам, які залучатимуться до реалізації інвестиційних проектів у межах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей. Зокрема, обґрунтованим виглядатиме підхід щодо можливості надання вітчизняним суб'єктам господарювання державної підтримки у вигляді:

- повного або часткового безвідсоткового кредитування інвестиційних проектів, що ними реалізуються у межах договорів з уповноваженими органами державної влади;
- повної або часткової компенсації відсотків, сплачуваних комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інвестиційних проектів.

Виділення коштів має щорічно передбачатися у Законі України про державний бюджет на відповідний рік.

Правове забезпечення енергоефективності. Першочерговими мають бути законодавчі ініціативи, які будуть спрямовані на перебудову енергетичного сектору економіки Донбасу з

переважанням енергоефективних технологій (передовсім, «зелена» енергетика). Звісно, що цьому мають сприяти заходи стимуляційного характеру, вжити яких вдасться за умов активної участі держави у здійсненні економічної політики у сфері енергетики.

Варто визнати доцільним внесення змін до Митного та Податкового кодексів України, Закону України «Про Митний тариф України» та інших нормативних актів України, якими передбачити положення про те, що суб'єкти господарювання на весь період реалізації інвестиційного проекту у пріоритетних галузях економіки Донбасу звільняються від сплати ввізного мита та податку на додану вартість за умови ввезення на територію України енергоефективних матеріалів, устаткування, обладнання, комплектувальних та інших високотехнологічних товарів, аналогів яких не виробляють вітчизняні підприємства.

Крім того, невідкладних заходів потрібно вжити на законодавчому рівні щодо визначення напрямів відновлення діяльності вугледобувних підприємств, оскільки саме енергетичне вугілля, яке добувалося на території Донбасу, забезпечувало ефективну роботу енергогенерувальних теплоелектростанцій. У зв'язку з цим уявляється можливим визначення таких пріоритетів у здійсненні законотворчої роботи:

- тимчасово на період до 01.01.2025 р. передбачити у Податковому кодексі України норму про звільнення від оподаткування податком на прибуток діяльності з виробництва електроенергії з використанням підземних шахтних вод, а також діяльності з видобутку та використання газу (метану) вугільних родовищ для виробництва електроенергії з метою її продажу на Оптовому ринку електроенергії України;
- доповнити Податковий кодекс України нормою про те, що регулювання цін на електроенергію, яка виробляється з газу (метану) вугільних родовищ з метою її подальшу продажу на Оптовому ринку електроенергії України, здійснюється у порядку, передбаченому Законом України «Про електроенергетику»;
- у Законі України «Про електроенергетику» вдосконалити визначення поняття «зелений» тариф, визнавши його спеціальним тарифом, за яким закуповується електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики, у тому

числі на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станцій (пускових комплексах), з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії — вироблена лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями, у т. ч. такими, що використовують підземні шахтні води)», а також альтернативних видів палива, у т. ч. газу (метану) вугільних родовищ (*автор пропозицій — д-р юрид. наук Г.Д. Джумагельдієва*).

Правові засади відновлення житлово-комунальної інфраструктури. З метою формування ринкових механізмів функціонування житлово-комунального комплексу необхідно на законодавчому рівні:

- передбачити демонополізацію і стимулювання розвитку конкуренції у сфері надання житлово-комунальних послуг і управління житловим фондом шляхом внесення змін до Законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про житлово-комунальні послуги», якими передбачити залучення малих підприємств до обслуговування житлового фонду, відокремлення в комунальному секторі виконання функцій власника житлового фонду від діяльності з управління й обслуговування цього фонду, переважання конкурсного відбору підрядних організацій для виконання робіт з обслуговування і ремонту, а також управління комунальним житловим фондом;

- на весь період дії спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей звільнити суб'єктів комунального сектору економіки від сплати податку на додану вартість із відповідним спрямуванням вивільнених сум коштів на відновлення виробничих фондів таких суб'єктів господарювання, розширення матеріально-фінансової бази їх функціонування, модернізацію та розвиток житлово-комунальної інфраструктури на основі сучасних технологій і енергоефективних матеріалів тощо (*автори пропозицій — д-р екон. наук С.В. Богачов, д-р екон. наук М.В. Мельникова, канд. екон. наук Є.С. Градобогєва та інші співробітники відділу економіко-правових проблем містознавства*).

Стимулювання відтворення дорожньої інфраструктури. На даний час в Україні реконструкції потребують 1,5 тис. кілометрів автомобільних доріг загального користування, у

стані ремонту знаходиться понад 24 тис. кілометрів автомобільних доріг. У зв'язку з бойовими діями на території Донецької та Луганської областей стан автомобільних доріг загального користування, що мають загальнодержавне значення, суттєво погіршився.

Виконання робіт з реконструкції та ремонту автомобільних доріг за рахунок державних або місцевих коштів ускладнюється постійним дефіцитом бюджетного фінансування.

У зв'язку з цим виникає потреба пошуку альтернативних джерел фінансування будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування. Зокрема, актуалізується завдання залучення інвестиційних коштів у сферу дорожнього господарства Донбасу, створення для цього сприятливих економічних умов.

Адже розвиток і утримання автомобільних доріг за рахунок переважно приватних інвестицій здійснюється у більшості розвинутих країн, наприклад, у Франції та Італії. Так, у Франції за рахунок приватних інвестицій побудовано мережу автомобільних доріг протяжністю більш як 7 тис. кілометрів, утримання яких здійснюється за рахунок оплати за користування. Як свідчить зарубіжний досвід, такі результати стали можливими завдяки ефективним заходам із удосконалення законодавчого поля.

Вирішення цього завдання уявляється можливим у площині перетворень у сфері правового регулювання діяльності з будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування.

У свою чергу збільшення обсягу приватного інвестування у сферу будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування на території Донбасу вбачається можливим у разі реалізації таких економіко-правових заходів:

- звільнення суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг загального користування, на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, від оподаткування податком на прибуток підприємств, але не менш як на п'ять років;

- звільнення суб'єктів господарювання, які здійснюють концесійну діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг загального користування, на період віднов-

лення економіки Донецької та Луганської областей від сплати концесійних платежів, але не менш як на п'ять років;

- першочергове надання на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, але не менш як на п'ять років, державних та місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання — резидентів України, які здійснюють діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг загального користування;

- зарахування до бюджету розвитку місцевих бюджетів ста відсотків збору за першу реєстрацію транспортного засобу з відповідним їх акумулюванням на здійснення робіт із будівництва та реконструкції доріг, що перебувають у комунальній власності;

- зарахування до бюджету розвитку місцевих бюджетів ста відсотків акцизного збору з пального, яке купуватимуть власники транспортних засобів на території відповідного населеного пункту, із відповідним акумулюванням коштів на здійснення робіт із будівництва та реконструкції доріг, що перебувають у комунальній власності.

Розвиток бізнесу та підвищення економічної активності суб'єктів господарювання. Економічне зростання Донбасу має бути забезпечене одночасно заходами зі стимулювання господарської діяльності, створенням вигідних умов для розвитку підприємництва, розробкою адаптованих до сучасних економічних умов програм кредитування суб'єктів господарювання.

Поставлена мета може бути досягнута лише за умови внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства України, що визначає засади розвитку підприємництва й економічного стимулювання суб'єктів господарювання.

Створення пільгового режиму діяльності для суб'єктів господарювання, що реалізують інвестиційні проекти на території Донецької та Луганської областей, має отримати вияв у спеціальному режимі їх господарювання, а саме:

- 1) у їх звільненні на період відновлення, але не менш як на п'ять років, від оподаткування за певними видами загальнодержавних і місцевих податків. Зокрема, від податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, плати за землю, митних зборів. У майбутніх

періодах (поствідновлювального характеру) передбачатиметься можливість сплати окремих податків за пільговими ставками;

- 2) у спрощенні процедури: видачі документів дозвільного характеру, необхідних для здійснення господарської діяльності; оформлення документів за зовнішньоекономічними договорами; підготовки та здачі податкової звітності;

- 3) звільненні від сплати податкових зобов'язань та інших обов'язкових платежів, пов'язаних зі здійсненням певного виду господарської діяльності, за умови відсутності фактичної можливості її продовження на непідконтрольній українській владі території Донбасу (*автор пропозицій — д-р юрид. наук О.Р. Зельдіна*).

Організаційно-правові та матеріально-фінансові засади здійснення місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях. Розвиток економіки Донбасу не уявляється можливим за умов економічної незабезпеченості територіальних громад і фінансової неспроможності органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим доцільно запропонувати такі економіко-правові заходи:

- закріплення правової норми, яка передбачає на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, але не менш як на п'ять років, зарахування у повному обсязі до місцевого бюджету основних загальнодержавних податків. Зокрема, податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств усіх форм власності, податку на доходи фізичних осіб. У майбутніх періодах (поствідновлювального характеру) передбачатиметься зарахування до місцевих бюджетів 70 % відрахувань від зазначених податків;

- надання можливості органам місцевого самоврядування самостійного розпорядження бюджетними коштами з можливістю їх розміщення у відділеннях банків державної форми власності або в комунальних банках, що сприятиме усуненню наявних проблем у сфері казначейського обслуговування місцевих бюджетів;

- уточнення положень чинного законодавства, що визначають порядок реалізації «делегованих» повноважень. Як відомо, такими визнані повноваження органів державної виконавчої влади в основному в соціальній сфері, надані органам місцевого самоврядування для їх реалізації на відповідній підвідомчій тери-

торії. Протягом останніх років практика взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування в контексті реалізації «делегованих» повноважень демонструє стійку тенденцію до їх «хронічного» недофінансування. У зв'язку з чим органи місцевого самоврядування вимушені направляти на фінансування соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура і т. д.) кошти місцевого бюджету, залишаючи без належної уваги і вирішення не менш важливі питання функціонування житлово-комунального господарства. Крім того, ускладнюється в цілому реалізація власних (самоврядницьких) повноважень органів місцевого самоврядування, що лише негативно позначається на оперативності прийняття управлінських рішень. Вирішення цієї проблеми полягає в необхідності встановлення в Бюджетному кодексі України відповідальності розпорядників бюджетних коштів за несвоєчасне і неповне фінансування «делегованих» повноважень, а також наданні органам місцевого самоврядування права з їх реалізації в межах коштів, виділених із державного бюджету.

Механізм створення та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей — державні закупівлі (за спрощеним порядком здійснення закупівель згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель»). У значній частині заходи з відбудови зруйнованої інфраструктури здійснюватимуться за рахунок державних коштів, що передбачатиме обов'язкове застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель». Утім дотримання всіх вимог Закону, навіть у разі використання спрощеної закупівлі у одного учасника, може призвести до значних затримок у виконанні робіт, що неприпустимо в тих умовах, які склалися на Донбасі. Так, за загальними правилами, замовники мають пройти довгий шлях, починаючи від обов'язкового опублікування інформації про закупівлю, дотримання строків подання пропозицій потенційними учасниками, оцінку пропозицій, заповнення й обов'язкового оприлюднення оголошень про кожну дію протягом закупівлі, укладання договору з дотриманням встановлених у Законі строків, закінчуючи поданням усіх необхідних документів органам казначейської служби, де часто бувають затримки у проведенні закупівлі.

Проблема полягає в тому, що закупівлю потрібно провести швидко, що може означати

відмову від конкуренції між учасниками, яка є необхідною для досягнення ефективності.

Оскільки Закон України «Про здійснення державних закупівель» не пристосований для здійснення швидких закупівель у такій нагальній ситуації, яка склалася на Донбасі, пропонується, щоб центральні органи виконавчої влади, зокрема Міністерство інфраструктури України та/або Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, застосовували таку закупівельну процедуру, визначену у ст. 37 Закону України «Про здійснення державних закупівель», як процедура попередньої кваліфікації, згідно з якою всі постачальники, що виявили бажання пройти процедуру кваліфікації, подають свої кваліфікаційні пропозиції.

Завдяки цій закупівельній процедурі буде перевірено відповідність потенційних учасників встановленим кваліфікаційним критеріям (наприклад, наявність працівників відповідної кваліфікації — будівників, інженерів тощо; необхідного обладнання, матеріалів, досвіду виконання аналогічних робіт та ін.) і спроможність виконати роботи з будівництва та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей. На підставі такої процедури Міністерством інфраструктури або/та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства як головними розпорядниками буде відібрана певна кількість (виходячи з попередніх розрахунків пошкоджених об'єктів інфраструктури) суб'єктів господарювання, з якими вже інші замовники на місцях будуть укладати прямі договори без проведення закупівельних процедур. Таким чином, здійснюється поєднання конкурентного відбору (Міністерством інфраструктури та/або Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства), чим забезпечується ефективність, і нагального характеру закупівлі робіт, що передбачає швидкі дії, без затримок (прямі договори без дотримання закупівельних процедур). Тобто замовники на місцях звільняються від дотримання довготривалих і складних закупівельних процедур (*автор пропозицій — В.К. Малолітнева*).

Механізм створення та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей — державне замовлення. Важливим господарсько-правовим засобом, за допомогою якого можна

відновити інфраструктуру Донбасу, є державне замовлення, роль якого, на жаль, на сьогодні знівельована і який майже не застосовується як засіб державного регулювання господарської діяльності. Крім того, скасовано Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб».

Зараз здійснюється розробка державних програм з відновлення зруйнованої інфраструктури Донбасу, зокрема, таку роботу наразі веде уряд. Передбачається, що у таких програмах буде визначений обсяг руйнувань, об'єкти інфраструктури, які потребують першочергового відновлення, буде виготовлена проектна документація та визначений обсяг фінансування таких заходів, строки виконання робіт, відповідальні суб'єкти за належне і своєчасне виконання програми тощо. І саме державне замовлення повинно бути прив'язане до таких програм (планів). Згідно із Законом «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» пріоритетні потреби повинні визначатися, виходячи із завдань, закріплених у державних і міждержавних цільових програмах. Тобто державне замовлення повинно мати прив'язку до вирішення стратегічних завдань і найбільш гострих проблем розбудови країни.

У цьому контексті варто залишити незмінними норми Господарського кодексу України, що закріплюють обов'язковість державного замовлення на поставку продукції для виконавців, які повністю або частково засновані на державній власності, а також для суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності — монополістів на відповідному ринку продукції. У зазначених випадках між головними розпорядниками (Міністерство інфраструктури, Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства) та виконавцями робіт мають укладатися державні контракти без дотримання конкурсних процедур, які передбачені в Законі України «Про здійснення державних закупівель». Цим самим забезпечується швидке виконання держзамовлення та завантаження виробничих потужностей національних виробників, що слугує підтримкою для таких підприємств.

Кошти на відновлення Донбасу мають бути передбачені у проекті Державного бюджету України на 2015 р. і подальші роки за окремою

бюджетною програмою на відновлення об'єктів інфраструктури (відповідно до Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей від 16.10.2014 р. № 1002-р»). Державне замовлення реалізується саме за рахунок коштів Державного бюджету. Отже, у щорічній Постанові КМУ «Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2015 році» треба передбачити обсяги фінансування на заходи з відновлення інфраструктури Донбасу.

Зауважимо, що за Програмою розвитку ООН в Україні здійснено оцінку потреб у відновленні Донбасу і представлено конкретні заходи, які необхідно провести для його відновлення. У зв'язку з цим важливо врахувати можливість відновлення інфраструктури Донбасу за рахунок потенційної фінансової допомоги та позик, зокрема від ЄС та Світового банку (*автор пропозицій — В.К. Малолітнева*).

Механізм створення та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей — державні закупівлі (конкурентні процедури здійснення державних закупівель, які відповідають вимогам Угоди про асоціацію з ЄС (глава 8 розділу IV Угоди про асоціацію з ЄС, Директив ЄС з державних закупівель). Можливі джерела фінансування — кошти ЄС.

У разі використання коштів ЄС з метою відновлення зруйнованої інфраструктури Донбасу замовники мають дотримуватися основних правил і принципів з держзакупівель, закріплених в Угоді про асоціацію з ЄС (глава 8 і розділ IV). Крім того, замовникам варто звернути увагу на нові Директиви ЄС з держзакупівель, які були прийняті у січні 2014 р. і вже набрали чинності. Згідно зі ст. 151 Угоди про асоціацію з ЄС не пізніше ніж через 6 місяців із дати набрання чинності цією Угодою Сторони мають дотримуватися низки основних стандартів для укладання будь-яких договорів про державні закупівлі [6]. Ці основні стандарти походять безпосередньо із правил і принципів державних закупівель, які регулюються *acquis* ЄС у сфері державних закупівель, зокрема принципи недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності.

Особливості даного механізму відновлення інфраструктури Донбасу:

1) може виявитися більш довготривалим і складним, адже передбачатиме необхідність створення максимально сприятливих умов для участі у таких закупівлях іноземних постачальників, зокрема із країн-членів ЄС (застосування строків, достатніх для підготовки іноземних постачальників, іноземної мови тощо);

2) перевага віддається саме відкритим конкурсним торгам;

3) відсутня можливість надання будь-яких переваг національним виробникам і врахування національних особливостей під час здійснення закупівель;

4) у контексті відбудови нових будівель саме постачальники з ЄС, де віддається перевага «зеленим» держзакупівлям і значний досвід здійснення таких закупівель, можуть забезпечити будівництво нових енергоефективних будівель (в ЄС закріплено напрями закупівельної політики замовників, яка полягає у впровадженні заходів з енергоефективності, а також сприяння будівництва та використання ресурсощадних громадських будівель — Директива 2010/31 про енергозабезпечення будівель для зниження енергетичної залежності передбачає, що з 1 січня 2019 р. всі нові будівлі, які будуть належати державним замовникам, повинні мати нульовий рівень споживання енергії) (*автор пропозиції — В.К. Малолітнева*).

Висновки. Резюмуючи вищенаведене, необхідно вказати, що досягти істотних позитивних зрушень у соціально-економічній сфері Донбасу можливо у разі вдосконалення чинної нормативно-правової бази. Невідкладних змін потребують Бюджетний та Податковий кодекси України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про здійснення державних закупівель» та інші нормативно-правові акти.

Додатково підкреслимо, що за особливих умов функціонування економіки Донбасу потрібно обрати відповідну їй модель управління. Зокрема, обґрунтованим і своєчасним варто визнати впровадження спеціального режиму господарювання на території Донбасу зі встановленням запропонованих особливостей функціонування органів державної влади

та місцевого самоврядування, побудови податкової та бюджетної системи, залучення іноземних інвестицій та їх гарантування, реєстрації суб'єктів господарювання і припинення господарської діяльності тощо. Певні кроки у цьому напрямі вже здійснено з боку держави, проте досі залишається низка не вирішених питань соціально-економічного розвитку Донбасу.

Викладені у цьому дослідженні ідеї та підготовлені фахівцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України проекти Законів України щодо внесення змін до окремих законодавчих актів можуть скласти підґрунтя для активізації правотворчої роботи в контексті розробки правових заходів стимулювання економіки Донбасу і вдосконалення, в цілому, правового забезпечення економічної самодостатності регіонів України. Додатково слід зауважити, що запропоновані та інші економіко-правові заходи щодо відновлення економіки Донбасу матимуть більшу ефективність у разі їх реалізації у межах системи актів спеціального законодавства, що дозволить оперативно вирішувати проблеми цього регіону України, особливо в контексті об'єктивно зумовленої потреби правового забезпечення підприємницької активності громадян України — внутрішньо переміщених осіб.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Лукьянченко А.А. Концепция формирования местных бюджетов на основе принципа «распределения полномочий» / А.А. Лукьянченко, В.Н. Амитан; НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. — Донецк, 1999. — 38 с.
2. Геєц В. Экономические начала правового регулирования хозяйственных отношений / В. Геєц, А. Гриценко // Экономика Украины. — 2008. — № 5. — С. 4—18.
3. Либанова Э. Ценностные ориентации и социальные реалии украинского общества / Э. Либанова // Экономика Украины. — 2008. — № 10. — С. 120—137.
4. Мамутов В.К. О сочетании госрегулирования и рыночной саморегуляции / В.К. Мамутов // Экономика Украины. — 2006. — № 1. — С. 59—65.
5. Чумаченко Н.Г. К проблеме сочетания государственного регулирования и рыночной саморегуляции / Н.Г. Чумаченко // Экономика Украины. — 2006. — № 8. — С. 79—81.
6. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами // Офіційний вісник України. — 2014. — № 75. — Ст. 2125.

Надійшла 27.05.2015

В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

**ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ВОССТАНОВЛЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ
И ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЫ ДОНБАССА**

Рассмотрены вопросы восстановления экономики Донбасса, устранения последствий разрушения ее инфраструктуры и производственной сферы. Обоснованы предложения о внесении изменений в отдельные законодательные акты, которые могут выступить основой для активизации правотворческой работы в контексте разработки правовых мер стимулирования экономики Донбасса и совершенствования, в целом, правового обеспечения экономической самодостаточности регионов Украины.

Ключевые слова: Донбасс, экономико-правовое обеспечение, инфраструктура, производственная сфера, правовые меры стимулирования.

V.A. Ustymenko, R.A. Dzhabrailov

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

**PERSPECTIVE DIRECTIONS
FOR ECONOMIC AND LEGAL SUPPORT
TO THE RECOVERY
OF INFRASTRUCTURE AND PRODUCTION
SECTOR OF DONBAS**

The problems of Donbass economic recovery, eliminate the effects of the destruction of its infrastructure and the production sector are revealed. Substantiated proposals for amendments to some legislative acts that could serve as a basis for activation of law-making work in the context of the development of legal measures to stimulate the economy and improve Donbass, in general, the legal provision of economic self-sufficiency of the Ukrainian regions.

Key words: Donbass, economic and legal support, infrastructure, productive sector, legal incentives.

УДК 346.546

С.С. ВАЛИТОВ, д-р юрид. наук, заведующий кафедрой
Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев
Н.А. ТРЕГУБЕЦ, канд. наук гос. упр., доцент
Донецкий национальный университет, г. Винница

МЕРЫ ЗАЩИТЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Ключевые слова: антимонополюльно-конкурентное законодательство, меры защиты, запреты, рекомендации, пресечение (предупреждение) правонарушения, восстановление права.

Исследованы теоретические проблемы содержания, целей и функций мер защиты в антимонополюльно-конкурентном законодательстве. Рассмотрена сущность пресекательной, превентивной и восстановительной функций мер защиты.

Конкуренция, по мнению лауреата Нобелевской премии Ф. Хайека, требует не только правильной организации таких институтов, как деньги, рынок и каналы информации, но и соответствующей правовой системы. Законодательство должно быть специально сконструировано для охраны и развития конкуренции [1, С. 35].

Ст. 3 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» определяет, что защита экономической конкуренции основывается на нормах, установленных Конституцией Украины, и состоит из этого Закона, законов Украины «Об Антимонополюльном комитете Украины», «О защите от недобросовестной конкуренции», других нормативно-правовых актов, принятых в соответствии с этими законами [2]. Вместе с тем, в самом антимонополюльно-конкурентном законодательстве отсутствует как понятие мер защиты, так и их классификация, основания для применения.

В теории права понятие и признаки мер защиты, их функции, направленные на восстановление права, обеспечение его исполнения, предупреждение и пресечение правонарушений, отграничение мер защиты от мер юридической ответственности исследовались С.С. Алексеевым [3], В.М. Ведяхиным [4], Д.А. Липинским [5], А.В. Малько [6], А.А. Мусаткиной [7] и многими другими учеными.

Значительное развитие проблематика мер защиты получила в отраслевых правовых науках: гражданском, уголовном, административном, хозяйственном, экологическом, информационном праве (Д.Н. Кархалев [8], В.К. Мамутов [9], Б.И. Пугинский [10] и др.).

Необходимо отметить, что в научной литературе вопросы понятия и функций мер защиты, их классификация и характеристика, основания применения в антимонополюльно-конкурентном праве практически не исследовались. Исключение составляют лишь работы И.И. Туйск [11] и А.В. Безуха [12].

Цель данной статьи — исследование содержания функций мер защиты в антимонопольно-конкурентном законодательстве, определение отраслевой классификации мер защиты и разграничение их с мерами ответственности в законодательстве о конкуренции.

В теории права меры защиты определяют как правовые средства, не относящиеся к мерам юридической ответственности и к мерам безопасности, установленные в законодательстве и направленные на восстановление права, обеспечение его исполнения, предупреждение и пресечение правонарушения [4, С. 67—69].

Кроме того, большинство авторов считает, что меры защиты основаны на государственном принуждении; закрепляются как в санкции, так и в диспозиции нормы права; реализуется как в процессуальной форме, так и не в процессуальной; действуют в рамках охранительных правоотношений; основанием их применения выступают различные юридические факты; служат многофункциональным правовым средством, т. е. осуществляют превентивную, восстановительную функции, а также функцию обеспечения безопасности. Для мер защиты не характерна карательная функция, так как ее осуществляют санкции, содержащие меры юридической ответственности [7, С. 123].

Необходимо отметить, что каждая отрасль или подотрасль права может иметь свои специфические меры защиты, их цели и функции, основания применения, классификацию. Рассмотрим признаки, которые характеризуют меры защиты в законодательстве об экономической конкуренции.

Прежде всего, меры защиты экономической конкуренции содержатся в нормах права. Отсутствие определенных норм в законодательстве о защите экономической конкуренции делает невозможным реализацию этих мер. Основное назначение норм, содержащих меры защиты, заключается в поддержании нормального функционирования конкуренции на товарных рынках. Иногда в научной литературе совокупность этих норм называют правилами конкуренции.

Эти нормы, прежде всего, общие и частные запреты в законодательстве о защите экономической конкуренции, направленные на соблюдение участниками рынка определенных действий, которые приводят или могут приве-

сти к недопущению или ограничению конкуренции. Следовательно, эти нормы закрепляют обязанность субъектов хозяйствования воздержаться от совершения определенных конкретных действий, приводящих к отрицательным последствиям для конкуренции. Запрещающие нормы в конкурентном праве по своей сути императивны и не допускают никаких отступлений, поскольку последствия могут нанести обществу непоправимый ущерб.

Статьей 13 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» предусмотрен перечень запретов на действия субъектов хозяйствования, которые являются злоупотреблением монопольным (доминирующим) положением на рынке. Часть 1 ст. 13 Закона содержит общую норму, запрещающую хозяйствующему субъекту (группе лиц), занимающему монопольное (доминирующее) положение, осуществлять действия или бездействия, которые привели или могут привести к недопущению, устранению либо ограничению конкуренции или ущемлению интересов потребителей, которые были бы невозможными при условии существования значительной конкуренции на рынке [2].

Статьей 6 Закона антиконкурентными согласованными действиями признаются согласованные действия, которые привели или могут привести к недопущению, устранению или ограничению конкуренции. Часть первая данной статьи — это общий запрет на все согласованные действия, которые имели или могут иметь отрицательное влияние на конкуренцию. Часть вторая ст. 6 Закона содержит конкретные частные запреты.

В Законе Украины «О защите от недобросовестной конкуренции» установлены запреты на неправомерное использование обозначений, сравнительную рекламу, дискредитацию субъектов хозяйствования, распространение информации, которая вводит в заблуждение, неправомерный сбор, разглашение и использование коммерческой тайны, а также любые действия в конкуренции, которые противоречат торговым и другим честным обычаям в хозяйственной деятельности [13]. Все эти запреты выступают в качестве инструмента, модели правил конкуренции, которые должны соблюдать субъекты хозяйствования. Реализоваться эти правила могут лишь посредством принуждения компетентным органом субъектов рынка к правомерному поведению, пре-

крашению или предупреждению правонарушения [14, С. 392].

Статья 7 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» обязывает органы Антимонопольного комитета Украины (далее — АМКУ) рассматривать заявления и дела о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции и проводить расследования по этим заявлениям и делам; принимать предусмотренные законодательством распоряжения и решения по заявлениям и делам, предоставлять выводы относительно квалификации действий в соответствии с законодательством о защите экономической конкуренции; проверять субъектов хозяйствования и органов власти по соблюдению ими требований антимонопольно-конкурентного законодательства, а также принимать решения (распоряжения); осуществлять другие действия, направленные на защиту экономической конкуренции [15]. По результатам рассмотрения дел органы АМКУ принимают решения, в том числе о прекращении нарушения законодательства о защите экономической конкуренции.

Пресекательная функция — главная в мерах защиты экономической конкуренции. Суть ее заключается в том, что в процессе нарушения субъектами хозяйствования общих и частных запретов происходит недопущение, устранение или ограничение конкуренции на рынке. Так, например, использование субъектом хозяйствования обманчивой рекламы создает им неправомерное преимущество для оборота товара на рынке. Или антиконкурентные согласованные действия субъектов хозяйствования в виде сговора по цене, разделу рынка по территории, продавцам или покупателям приводят к устранению конкуренции и лишают потребителя права выбора товара. В этом случае пресечение означает прекращение действий (бездействий), создающих препятствия реализации права субъекта рынка на свободную конкуренцию.

Основанием пресечения в мерах защиты служит правонарушение. В законодательстве о защите экономической конкуренции это могут быть антиконкурентные согласованные действия, злоупотребления доминирующим положением, ограничительная или дискриминационная деятельность, антиконкурентные действия органов власти, невыполнение реше-

ний органов АМКУ, совершение концентрации без получения согласия антимонопольных органов, непредоставление информации, невыполнение решений органов АМКУ, создание препятствий в ходе проведения проверок и другие нарушения. Следовательно, меры защиты в конкурентном законодательстве выполняют пресекательную функцию. Необходимо отметить, что в конкурентном законодательстве указанные основания для пресечения в мерах защиты применяются и для мер ответственности.

В соответствии со ст. 7 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» предусмотрено предоставление органами АМКУ рекомендаций субъектам хозяйствования, органам власти, органам местного самоуправления на предупреждение нарушения законодательства о защите экономической конкуренции. Рекомендации и предложения органов Антимонопольного комитета Украины, направленные на ограничение монополизма, развитие предпринимательства и конкуренции, предупреждение нарушений законодательства предоставляются в тех случаях, когда действия или бездействия субъектов хозяйствования не содержат признаков нарушений законодательства, но негативно влияют на состояние конкуренции на соответствующем товарном рынке или не создают условия и предпосылки для ее развития, поэтому такие деяния могут в дальнейшем привести к нарушению антимонопольно-конкурентного законодательства.

Так, например, с целью предупреждения совершения нарушений законодательства о защите экономической конкуренции территориальными органами АМКУ были предоставлены для выполнения рекомендации крупнейшим предприятиям, которые действуют на рынке реализации муки, и ряду хлебокомбинатов. В случае выявления фактов закупки данными предприятиями зерна и муки для хлебопечения по завышенным ценам, при наличии на рынке предложений относительно поставки по более низким ценам, что приведет к росту цен на муку, хлеб и хлебобулочные изделия, такие действия могут рассматриваться органами АМКУ как нарушение законодательства о защите экономической конкуренции. Вышеуказанные рекомендации и предложения предоставлены соответствующим субъектам конкурентных правоотношений, они обя-

зательны для рассмотрения в установленные сроки. Таким образом, меры защиты в конкурентном законодательстве выполняют превентивную функцию.

В соответствии со ст. 48 Закона органы АМКУ вправе принимать решения об устранении последствий нарушений законодательства о защите экономической конкуренции, в том числе устранение или смягчение негативного влияния согласованных действий и концентрации субъектов хозяйствования на конкуренцию.

Рассмотрим, как это происходит на практике. Так, КП «Гортеплосеть» (далее — Теплосеть) в одностороннем порядке без соблюдения 30-дневного срока уведомления потребителей повысила тарифы на услуги централизованного отопления. Необходимо отметить, что указанные действия Теплосети не были бы возможными при условии существования конкуренции на рынке услуг по централизованному отоплению.

В соответствии со ст. 1 Закона экономическая конкуренция — это состязательность между субъектами хозяйствования с целью приобретения благодаря собственным достижениям преимуществ над другими субъектами хозяйствования, вследствие чего потребители, субъекты хозяйствования и другие субъекты рынка имеют возможность выбирать между несколькими продавцами, а отдельный субъект хозяйствования не может определять условия оборота товара.

При условии существования значительной конкуренции на рынке Теплосеть существенно утратила бы привлекательность услуг, которые ею предоставляются, а потребители имели бы возможность выбирать другого продавца на более выгодных условиях. Необходимым признаком конкуренции является возможность выбора потребителем продавца услуг. Однако в данном случае конкуренции не существует. Поэтому Теплосеть в одностороннем порядке, используя свое монопольное положение, вынудила потребителей платить больше средств за услуги вследствие нарушения процедуры введения новых тарифов. Такие действия Теплосети были квалифицированы антимонопольными органами как нарушение законодательства о защите экономической конкуренции, определенное частью 1 ст. 13 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» в

виде злоупотребления монопольным положением на рынке путем установления действий, которые привели к ущемлению интересов потребителей, которые были бы невозможными при условии существования значительной конкуренции на рынке.

По результатам рассмотрения дела антимонопольный орган обязал Теплосеть устранить последствия указанного нарушения путем осуществления перерасчетов потребителям за услуги по централизованному отоплению, о чем уведомить его в двухмесячный срок со дня получения решения по делу с предоставлением надлежащим образом заверенной копии подтверждающих документов. Следовательно, меры защиты в антимонопольно-конкурентном законодательстве выполняют также восстановительную функцию.

Необходимо подчеркнуть, что для мер защиты не характерно применение административно-хозяйственных санкций, которые относятся к сфере ответственности за нарушение антимонопольно-конкурентного законодательства. Однако это не означает, что применение мер защиты не сопровождается определенным нежелательным воздействием на нарушителя. Так, в приведенном выше примере выполнение рекомендаций антимонопольных органов приведет к снижению цен на хлебобулочные изделия, а, следовательно, и к уменьшению выручки предприятий. Вместе с тем эти меры не несут в себе претерпевания неблагоприятных последствий, которые характерны для мер ответственности.

Таким образом, на основе изложенного можно сделать следующие **выводы**. Цель мер защиты в законодательстве об экономической конкуренции — пресечение и предупреждение конкурентных правонарушений, восстановление антимонопольными органами нарушенных интересов и обеспечение на этой основе нормального функционирования конкуренции на товарных рынках.

В случае, когда эта цель достигается путем добровольного соблюдения правил конкуренции (исполнения обязанностей), то необходимость применения мер защиты отпадает.

Мерами защиты в антимонопольно-конкурентном законодательстве служит совокупность правовых средств, направленных на предупреждение и пресечение антимонопольными органами правонарушений со стороны

субъектов хозяйствования и органов власти, восстановление (компенсация) нарушенных интересов субъектов рынка.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хайек Ф.А. Дорога к рабству : пер. с англ. / Ф.А. Хайек; предисл. Н.Я. Петракова. — М. : Экономика, 1992. — 176 с.
2. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 12. — Ст. 64.
3. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. — М. : Юрид. литература, 1966. — 187 с.
4. Ведяхин В.М. Защита права как правовая категория / В.М. Ведяхин, Т.Б. Шубина // Правоведение. — 1998. — № 1. — С. 67—69.
5. Липинский Д.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты : монография / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина. — М. : Инфра-М, 2013. — 139 с.
6. Малько А.В. Цели и средства в праве и в правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундигов. — Саратов : Изд-во СГАП, 2003. — 296 с.
7. Мусаткина А.А. К вопросу о понятии мер защиты / А.А. Мусаткина // Вектор науки ТГУ. — 2010. — № 1. — С. 123—126.
8. Кархалев Д.Н. Гражданско-правовые меры защиты и меры ответственности / Д.Н. Кархалев. — Уфа : РИО БашГУ, 2004. — 148 с.
9. Мамутов В.К. Экономика и право: Сб. науч. тр. / В.К. Мамутов. — К. : ЮринкомИнтер, 2003. — 544 с.
10. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. — М. : Юрид. лит., 1984. — 224 с.
11. Туйськ І.І. Антимонопольні правоохоронні засоби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / І.І. Туйськ, Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. — Донецьк, 2003. — 19 с.
12. Безух О.В. Захист від недобросовісної конкуренції у сфері промислової власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / О.В. Безух, Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. — Донецьк, 2001. — 19 с.

13. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 7 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 36. — Ст. 164. — (Зі змін. та допов.).
14. Трегубец Н.А. Правовые средства в законодательстве о защите экономической конкуренции / Н.А. Трегубец // Форум права. — 2014. — № 3. — С. 390—394.
15. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.
Поступила 08.04.2015

С.С. Valitov

Інститут економіко-правових досліджень
НАН України, м. Київ

Н.О. Трегубець

Донецький національний університет, м. Вінниця

ЗАХОДИ ЗАХИСТУ В ЗАКОНОДАВСТВІ ПРО ЕКОНОМІЧНУ КОНКУРЕНЦІЮ

Досліджено теоретичні проблеми змісту, цілей і функцій заходів захисту в антимонопольно-конкурентному законодавстві. Розглянуто сутність припиняючої, превентивної та відновної функцій заходів захисту.

Ключові слова: антимонопольно-конкурентне законодавство, заходи захисту, заборони, рекомендації, припинення (попередження) правопорушення, відновлення права.

S.S. Valitov

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

N.O. Trehubets

Donetsk National University, Vinnytsya

PROTECTION MEASURES IN THE LEGISLATION ON ECONOMIC COMPETITION

Theoretical problems of content, objectives and functions of protective measures in antimonopoly and competitive legislation are presented. The essence continuing, preventive and restorative functions of protective measures are reviewed.

Key words: antimonopoly and competition law, protection measures, prohibitions, recommendations termination (notice) offense recovery law.

УДК 347.952.8

С.М. ГРУДНИЦЬКА, д-р юрид. наук, професор
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

С.В. МІНЬКОВСЬКИЙ, суддя Господарського суду Харківської області, м. Харків

ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОМ БОРЖНИКА У ПРОЦЕДУРІ БАНКРУТСТВА

Ключові слова: процедура банкрутства, відновлення платоспроможності боржника, розпорядження майном боржника, комітет кредиторів, збори кредиторів, суб'єкт організаційно-господарських повноважень.

Здійснено наукову розробку теоретичних і практичних питань розпорядження майном боржника у процедурі банкрутства, відповідних пропозицій з удосконалення законодавства. Виявлено правову природу зборів кредиторів як публічного суб'єкта організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання-боржника і комітету кредиторів як уповноваженого органу цього суб'єкта, що зумовлює публічно-правове регулювання їх правового статусу, направлене на узгодження й захист приватних і публічних інтересів. На цій основі сформульовано низку пропозицій, реалізація яких здатна створити додаткові важелі для відновлення платоспроможності боржників, щодо яких розпочато судову процедуру у справі про банкрутство — розпорядження майном боржника.

Підвищена увага держави до регулювання відносин неспроможності (банкрутства) є загальносвітовою тенденцією. Зазнавши протягом історичного розвитку суттєвої трансформації, інститут банкрутства використовується як індикатор рівня розвитку й організації національної економіки та сприяє очищенню економічного простору від суб'єктів, які неефективно господарюють. Разом із тим наявність судових процедур банкрутства як головного механізму відновлення платоспроможності суб'єкта господарювання-боржника та задоволення вимог його кредиторів створює і практичні проблеми у відносинах банкрутства, які недобросовісні боржники та окремі кредитори використовують як інструмент перерозподілу власності, рейдерства та уникнення від проведення розрахунків з кредиторами, що впливає на економічну систему країни в цілому, знижуючи інвестиційну привабливість національної економіки. Нерідко передбачених важелів правового регулювання виявляється недостатньо для того, щоб реально забезпечити своєчасне відновлення платоспроможності боржника, від чого часто страждають й інтереси кредиторів. Зокрема, аналіз чинного законодавства і практики його застосування свідчить про необхідність розширення можливої участі заінтересованих осіб у процесі балансування приватних і публічних інтересів у процедурі розпорядження майном боржника. Невеликі суб'єкти господарювання, навпаки, переобтяжені законодавчими вимогами щодо процедури розпорядження майном боржника і мають потребу в її спрощенні.

У процесі застосування Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі —

Закону про банкрутство) [1] виявилось, що нормативна база, яка регулює розпорядження майном боржника як судову процедуру банкрутства, потребує вдосконалення, оскільки не створює достатніх умов для захисту майнових інтересів конкурсних, поточних і заставних кредиторів, а для боржника за допомогою системи заходів з нагляду та контролю не створює правових підстав для подальшого відновлення його платоспроможності. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 22.12.2011, який почав діяти з 19.01.2013, Закон про банкрутство було викладено у новій редакції, в якій не всі проблемні питання було остаточно вирішено. Так, механізм побудови правових норм судової процедури розпорядження майном боржника, визначений Законом про банкрутство, викликає загалом у сторін і учасників провадження у справі про банкрутство нерозуміння мети призначення цієї процедури, її основних функцій та особливостей, що є істотною перешкодою для її ефективного застосування. Наразі законотворча діяльність щодо вдосконалення правового регулювання відносин банкрутства є активною, але, на жаль, недостатньо супроводжується науковою розробкою правового змісту нормативного матеріалу і єдиною судовою практикою правозастосування Закону про банкрутство. Значущість наукових досліджень відповідної групи відносин багаторазово зростає, якщо брати до уваги те, що інститут банкрутства формувався на стику приватного і публічного права, в якому дуже тісно переплелися суспільний інтерес і приватна заінтересованість окремих суб'єктів господарювання, а також матеріальні і процесуальні норми.

На сьогодні фундаментальних наукових досліджень у галузі вітчизняного права, що присвячені проблемам банкрутства, багато. Питанням банкрутства присвячено ґрунтовні роботи Р.Г. Афанасьєва, О.М. Бірюкова, І.О. Вечірко, В.В. Джуня, В.А. Малиги, Б.М. Полякова, В.В. Радзивилук, М.І. Тітова [2—9]. Проте більшість робіт вказаних авторів ґрунтується на проведенні теоретико-прикладного аналізу загальних правових проблем банкрутства (неспроможності) та шляхів їх розв'язання. Разом із тим комплексного наукового дослідження розпорядження майном боржника, як судової

процедури банкрутства, у справі про банкрутство не здійснювалося.

Метою цієї роботи є наукова розробка теоретичних і практичних питань розпорядження майном боржника у процедурі банкрутства і відповідних пропозицій з удосконалення законодавства.

Інститут розпорядження майном у відносинах банкрутства за своєю суттю був одним зі способів захисту конкурсних кредиторів від втрати, псування і можливості розпорядження боржником своїм майном всупереч інтересам кредиторів. Історичний огляд становлення цього інституту дозволяє виокремити декілька етапів його формування у відносинах банкрутства.

На першому етапі (X—XVI ст.) відбулося відокремлення процесу майнових стягнень від стягнень на особу боржника, започаткування контролю органів публічної влади шляхом встановлення переліку мір впливу і попереджувальних заходів (охоронних, захисних), направлених на акумулювання належних боржнику активів для подальшого задоволення вимог кредиторів.

На другому етапі (XVI—XVIII ст.) законодавець врегулював безсистемні відносини між кредитором і боржником, пов'язані з банкрутством, через спеціальні статuti (уложення) з метою охорони торгового (комерційного) кредиту, запобігання приховування боржником його активів від сплати боргів і створення підстав рівномірного розподілу майна боржника між кредиторами, що відповідало загальносуспільній потребі. Вказане здійснювалося у вигляді тимчасового управління й охорони майна боржника під наглядом (контролем) його кредиторів або за допомогою уповноваженої особи для забезпечення прав кредиторів на майно боржника.

На третьому етапі (XIX ст. — по цей час) формується правове підґрунтя для захисту публічних інтересів у відносинах банкрутства. Вже у дореволюційному законодавстві про неспроможність адміністрація з торгових справ (примусова або формальна), яка застосовувалася для відновлення торговельних справ боржника, мала спільні риси із сучасною судовою процедурою розпорядження майном боржника в частині дій з управління і розпорядження майном боржника та його ефективного використання, застосування заходів, направлених

на відновлення справ боржника, створення основ захисту публічних інтересів у сфері приватних торговельних відносин.

Для централізованої планової економіки СРСР була характерна підпорядкованість норм законодавства про неспроможність (банкрутство) загальногосподарському інтересу. Нечисленні положення про неспроможність існують тільки протягом певного часу (а саме за часів НЕПу), а в законодавстві часів радянської економіки вони відсутні, як і відсутній правовий механізм з нагляду та контролю за розпорядженням майном боржника.

У незалежній Україні з прийняттям Закону «Про банкрутство» від 14.05.1992 № 2344-ХІІ розпочалося відродження інституту банкрутства, який спочатку мав прокредиторську направленість, потім було продекларовано перехід до продебіторської моделі. З розвитком вітчизняного законодавства про неспроможність було прийнято Закон про банкрутство в новій редакції від 22.12.2011. До характерних особливостей поточного періоду належить орієнтація на відновлення платоспроможності боржника і збереження боржника як суб'єкта господарювання у процесі досягнення балансу інтересів сторін (боржника і кредиторів) у справі про банкрутство. Вказане говорить про нейтральну направленість моделі правового регулювання банкрутства в державі, що дозволяє в межах реалізації процедури розпорядження майном боржника виявити характер фінансових труднощів, які існують у боржника, встановити необхідні підстави для їх подолання, а також забезпечити інтереси кредиторів і права боржника. Проте нинішня модель правового регулювання відносин банкрутства може бути розцінена як нейтральна з тих позицій, що передбачених важелів правового регулювання недостатньо для того, щоб реально забезпечити своєчасне відновлення платоспроможності боржника, від чого часто страждають і інтереси кредиторів, що свідчить про потребу розвитку законодавства у необхідному напрямку.

Судова процедура розпорядження майном у справах про банкрутство була запроваджена у зв'язку з переходом від прокредиторської до продебіторської моделі правового регулювання відносин банкрутства в Україні. Фактично метою судової процедури розпорядження майном боржника у справі про банкрутство

стає контроль, що здійснюється в тому числі засобами активного нагляду (спостереження) за господарською діяльністю в частині управління й розпорядження боржником та його майном, що реалізується розпорядником майна боржника та контролюється судом, для забезпечення збереження й ефективного використання майнових активів боржника, проведення аналізу його фінансового становища та визначення правових підстав для подальшого застосування оптимальної судової процедури банкрутства (санації, мирової угоди або ліквідації) до боржника. Варто підкреслити необхідність акцентування мети на забезпеченні відновлення платоспроможності боржника та відповідне посилення правового впливу на процес розпорядження майном боржника за допомогою додаткових важелів забезпечення досягнення цієї мети.

До основних функцій судової процедури розпорядження майном боржника належать регулятивна, контрольна-наглядова, забезпечувальна й аналітична. Зазначені функції упорядковують матеріальні та процесуальні правовідносини між сторонами та учасниками процедури, забезпечуючи захист інтересів кредиторів і права боржника.

Особливостями процедури розпорядження майном боржника є: обов'язковість введення процедури розпорядження майном боржника, наявність мораторію на задоволення вимог кредиторів, що визначає підстави участі й обліку грошових зобов'язань кредиторів до боржника, спеціальний порядок здійснення господарської діяльності боржником, наявність незацікавленої фізичної особи (розпорядника майна боржника), наявність граничного строку щодо вимог кредиторів, які подають заяви з грошовими вимогами до боржника. Зазначені особливості у своїй сукупності створюють відмінності від судових процедур санації та ліквідації.

Забезпечення балансу прав та інтересів сторін у процедурі розпорядження майном боржника вимагає посилення правового захисту боржника у цій процедурі. Натомість таку «продебіторську» спрямованість законодавства про банкрутство доцільно застосовувати лише до великих і середніх підприємств в Україні. Щодо суб'єктів малого підприємництва застосування продебіторської моделі часто виявляється економічно необґрунтованим.

З урахуванням цього пропонується передбачити у законодавстві, що на вимогу кредиторів суд може прийняти рішення про застосування щодо таких суб'єктів прокредиторської моделі з урахуванням економічного обґрунтування.

Необхідним є обов'язкове застосування процедури розпорядження майном до боржників — фізичних осіб-підприємців, а також до суб'єктів некомерційного (неприбуткового) господарювання в разі, якщо неприбуткова діяльність суб'єкта некомерційного господарювання набуває характеру підприємницької діяльності (систематичність, отримання доходу), що створить єдиний процедурний порядок провадження у справах про банкрутство для представників однієї групи економічних відносин.

Аналіз норм Закону про банкрутство засвідчує, що у процедурі розпорядження майном боржника кредиторів можна поділити на «конкурсних» і «неконкурсних». Натомість поняття «кредитор» у процедурі розпорядження майном боржника використовується для охоплення лише наявних конкурсних кредиторів (юридичних і фізичних осіб) боржника суб'єктів приватного та публічного права, вимоги яких не забезпечені заставою майна боржника, інші кредитори залишаються за межами цього поняття. У процедурі розпорядження майном боржника поняття «кредитор» безпосередньо пов'язано з наявністю грошового зобов'язання, обсяг прав кредитора прямо пов'язаний з часом виникнення грошових зобов'язань та соціальною значущістю публічних інтересів, що захищаються державою. До «неконкурсних» кредиторів належать кредитори (забезпечені, поточні), які не беруть участь у конкурсній вимог кредиторів, відомості щодо яких вносяться розпорядником майна у процедурі розпорядження майном до реєстру вимог кредиторів окремо, вимоги таких кредиторів погашаються в ліквідаційній процедурі у шосту чергу. Доцільним буде застосування поняття «неконкурсного» кредитора в Законі про банкрутство для визначення правових підстав участі поточних, заставних, кредиторів шостої черги у процедурі розпорядження майном боржника, у зв'язку з чим пропонується внести відповідне доповнення до ст. 1 Закону про банкрутство. Зазначене створить єдність у правозастосуванні норм Закону про банкрутство, допоможе вірно визначати правовий статус

такої групи кредиторів у справі про банкрутство порівняно з конкурсними кредиторами.

Доцільним також видається внесення доповнення до ч. 1 ст. 78 Закону про банкрутство, а саме: пропонується визначити серед інших учасників мирової угоди поточних кредиторів, що створить підстави для задоволення вимог таких кредиторів у справі про банкрутство та розширить можливості застосування норм розділу V «Мирова угода» до «неконкурсних» кредиторів.

У разі загрози неплатоспроможності боржник не обмежений правом у підтвердження такої загрози подати до суду документи у вигляді невиконаних договірних і фінансових зобов'язань перед кредиторами, у зв'язку з чим пропонується доповнити ч. 5 ст. 11 Закону про банкрутство нормою, згідно з якою боржник подає заяву при загрозі його неплатоспроможності не тільки за наявності безспірних вимог кредиторів, але і за наявності невиконаних договірних або фінансових зобов'язань перед кредиторами.

Надання права тільки окремим конкурсним кредиторам та арбітражному керуючому звертатися із заявою про визнання недійсними правочинів (договорів) і спростування майнових дій у процедурі розпорядження майном вважаємо недоцільним, оскільки за цієї процедури боржник продовжує здійснення господарської діяльності та є активним учасником цього провадження. З огляду на це пропонується закріпити право на подання такої заяви до суду за керівником або іншою уповноваженою особою боржника, у зв'язку з чим внести відповідні зміни до ч. 1 ст. 20 Закону про банкрутство й уточнити компетенцію боржника.

У разі порушення справи про банкрутство та введення процедури розпорядження майном боржника необхідно передбачити право боржників на державну підтримку у вигляді надання податкових пільг, звільнення від оподаткування, надання податкового кредиту, конвертації податкових зобов'язань у державні інвестиції тощо з урахуванням економічних обґрунтувань на умовах державного контролю за ефективністю господарської діяльності, що створить додаткові підстави для відновлення фінансового становища боржників. Треба звернути увагу на необхідність формування єдиного підходу до визначення кола боржників — суб'єктів банкрутства з метою охоплен-

ня процедурою розпорядження майном всіх неплатоспроможних суб'єктів господарювання з урахуванням поділу господарської діяльності на комерційну і некомерційну, що необхідне для забезпечення рівних прав суб'єктів господарювання, у т. ч. це дасть можливість створити однакові правові підстави застосування до суб'єктів некомерційного господарювання судової процедури розпорядження майном боржника у випадках, передбачених законом.

Розпорядник майном боржника у справі про банкрутство має самостійну правосуб'єктність, оскільки як фізична особа є суб'єктом незалежної професійної діяльності і може бути прирівняний до службової особи підприємства боржника лише у випадках, прямо передбачених законом. Розпорядник майном боржника є уповноваженою державою самозайнятою службовою особою, яка виконує функції з контролю та нагляду за діяльністю органів управління суб'єкта підприємницької діяльності — боржника щодо розпорядження майновими активами в інтересах його кредиторів і боржника, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність останнього, крім випадків, передбачених законом. Для практичної реалізації його повноважень запропоновано ввести в Закон про банкрутство норму, що надає розпоряднику майном боржника право звертатися до господарського суду, у провадженні якого перебуває справа про банкрутство, із заявами про визнання правочинів недійсними, що укладені органами управління боржника без згоди з розпорядником майном боржника, і спростовувати юридично значимі майнові дії боржника, що вчинені без погодження з ним.

Запропонований законодавцем механізм автоматичного відбору кандидатів на призначення розпорядника майном боржника у справах про банкрутство не забезпечує формування дійсно кваліфікаційного і якісного складу антикризових керуючих з високим рівнем професійних і моральних якостей для підприємств, що мають відповідну специфіку виробничої діяльності, особливий правовий статус (особливо небезпечні підприємства), іншу специфіку. Для вирішення цього питання пропонується внести зміни до ч. 1 ст. 97 Закону про банкрутство, встановивши додаткові фахові вимоги до кандидатури розпорядників майном боржника: наявність освіти за спеціальністю, що відповідає сфері діяльності борж-

ника, стажу роботи на керівних посадах у відповідній галузі економіки, значущість підприємства-боржника для держави і суспільства.

Незалежність арбітражного керуючого у справі про банкрутство напряму пов'язана з його незаангажованістю щодо наслідків провадження процедури розпорядження майном боржника, у зв'язку з чим арбітражними керуючими не повинні призначатися також особи, які мають конфлікт інтересів. У зв'язку з цим пропонується визначити у глосарії Закону про банкрутство поняття «конфлікт інтересів» і внести зміни до п. 1 ч. 2 ст. 114 Закону про банкрутство, зазначивши, що розпорядником майном боржника не можуть бути призначені арбітражні керуючі, які є особисто зацікавленими й мають конфлікт інтересів у цій справі.

Оплата грошової винагороди розпоряднику майна боржника шляхом її авансування кредитором-ініціатором або боржником і виплата її арбітражному керуючому через депозит нотаріуса створює особисту заінтересованість і пряму залежність розпорядника майном боржника від учасників провадження у справі про банкрутство, а також збільшує витрати у цій процедурі. Для вирішення цього питання пропонується внести зміни до абз. 3 ч. 2 ст. 115 Закону про банкрутство, зазначивши, що джерелом оплати грошової винагороди розпоряднику майном боржника є кошти, що одержані від продажу конкурсної маси боржника, або кошти кредиторів, які акумулюються у створеному фонді кредиторів, і що виплачується ця грошова винагорода за рішенням комітету кредиторів.

Необхідно вказати, що ні Законом про банкрутство, ні іншими нормативними документами не визначено істотних умов добровільного страхування цивільно-правової відповідальності розпорядника майном боржника. У зв'язку з цим пропонується закріпити порядок і умови страхування професійної діяльності розпорядника майном боржника у ч. 4 ст. 110 Закону про банкрутство, що значно підвищило б рівень ефективності праці арбітражних керуючих і зробило можливим реальне відшкодування збитків, заподіяних неправомірною роботою арбітражного керуючого.

Правова природа зборів кредиторів і комітету кредиторів у процедурі розпорядження майном боржника як публічних суб'єктів ор-

ганізаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання-боржника зумовлює публічно-правове регулювання їх правового статусу, направлене на узгодження та захист приватних і публічних інтересів у справі про банкрутство. Акцентуємо увагу на подібності правової природи зборів кредиторів і загальних зборів акціонерів (учасників), що обумовлює певну подібність у порядку скликання, проведення, прийняття рішень зборами кредиторів боржника і загальними зборами акціонерів (учасників), у зв'язку з чим запропоновано закріпити право при організації та прийнятті рішень повноважними зборами кредиторів використовувати досвід законодавчого регулювання, передбаченого щодо загальних зборів акціонерів, що створить підстави, які гарантують належний захист інтересів усіх конкурсних кредиторів у ході ухвалення рішень зборами кредиторів і комітетом кредиторів.

Базовим принципом, на якому будуються взаємовідносини між конкурсними кредиторами на зборах кредиторів або комітеті кредиторів, є прийняття рішень з процедурних питань більшістю голосів кредиторів. У цьому яскраво відображається публічно-правова природа процедури розпорядження майном боржника, що створює основні засади формування єдиної думки кредиторів з метою визначення єдиного порядку щодо можливості відновлення платоспроможності боржника або його ліквідації.

При формуванні комітету кредиторів кредитор, що має двадцять п'ять і більше відсотків голосів, автоматично включається до складу комітету кредиторів. Проте такий кредитор може створювати підстави, які можуть блокувати проведення перших і наступних зборів кредиторів. У зв'язку з чим пропонується внести зміни до ч. 2 ст. 26 Закону про банкрутство, передбачивши виняток з дії цієї норми для випадків, коли кредитор систематично (два та більше разів) не бере участь у перших або чергових зборах кредиторів, блокуючи їх проведення.

Важливо, що принцип публічності при прийнятті рішень повноважними зборами конкурсних кредиторів не гарантує дрібним кредиторам реальних важелів впливу на хід цієї процедури у ході ухвалення рішень і не завжди забезпечує винесення достатньо обґрунтованого рішення щодо подальшої процедури бан-

крутства. З огляду на це пропонується з урахуванням зарубіжного досвіду [10] поділити кредиторів боржника на класи, в яких будуть об'єднані однорідні вимоги конкурсних кредиторів, залежно від суми їхніх вимог до боржника. Вважається, що клас проголосував за те чи інше рішення, коли за нього віддало голоси більше половини кредиторів класу.

Заслуговує на увагу думка вчених, які обґрунтовують, що положення чинного Закону про банкрутство не надають право визнавати недійсними рішення зборів кредиторів і комітету кредиторів, проте необхідно повною мірою створити реальні важелі задля запобігання недобросовісним діям учасників відносин неплатоспроможності. Для реалізації цього пропонується включити до ч. 9 ст. 26 Закону про банкрутство абзац 2 наступного змісту: «Заперечення учасників провадження на рішення зборів кредиторів (комітету кредиторів) розглядаються судом, якщо представлені докази свідчать, що допущені порушення були істотними і створюють підстави для проведення повторних зборів кредиторів або комітету кредиторів».

Також потребує розгляду питання ефективності участі у процедурі розпорядження майном боржника власника майна (органу, уповноваженого управляти майном боржника), Фонду державного майна України, Державного органу з питань банкрутства, представника органу місцевого самоврядування, представника працівників боржника, уповноваженої особи акціонерів або учасників товариства з обмеженою чи додатковою відповідальністю. Отриманими повноваженнями учасника у справі про банкрутство вищезазначені суб'єкти користуються не в достатньому і не в повному обсязі. Таке ставлення пов'язане з відсутністю практичного досвіду щодо реалізації окремої процедури розпорядження майном боржника, а також важелів реального впливу на прийняття рішень щодо боржника і необхідного правового механізму на місцевому й державному рівнях, спрямованого на відновлення платоспроможності боржників державного і приватного сектору економіки.

Зростання суспільної значущості Закону про банкрутство як засобу стратегічного регулювання економіки визначає, що у процедурі розпорядження майном боржника керівник боржника і прокурор відіграють важливу роль.

Найбільш чітко публічний аспект інституту неспроможності виявляється при регулюванні правовідносин між боржником і його кредитором, ступінь правової захищеності яких у справі про банкрутство істотно вищий, ніж боржника, що призводить до необхідності посилення захисту інтересів боржника, держави або громадянина у справі про банкрутство. У зв'язку із зазначеним пропонується внесення змін до ст. 1 Закону про банкрутство та визначення учасниками провадження у справі про банкрутство прокурора та керівника боржника. Доцільно також передбачити в законі обов'язок представників держави, органів місцевого самоврядування брати участь у справі про банкрутство суб'єктів господарювання, що мають суспільну цінність або особливий правовий статус, і вжити невідкладних заходів щодо відновлення платоспроможності суб'єктів підприємницької діяльності, що мають суспільну цінність, до виконання яких суд може зобов'язувати, так само як й ініціювати притягнення до відповідальності. Необхідно також передбачити право цих суб'єктів, так само, як представників трудового колективу боржника, інших носіїв інтересів, брати участь у діяльності комітету кредиторів із правом вирішального голосу поруч із представниками кредиторів, які становлять переважну більшість у складі комітету кредиторів, що створить додаткові важелі для відновлення платоспроможності таких боржників.

Збори кредиторів у процедурі розпорядження майном боржника є органом об'єднання волевиявлення всіх конкурсних кредиторів, а комітет кредиторів — провідником збалансованих інтересів всіх учасників правовідносин з боржником (трудового колективу, органів місцевого самоуправління, державних органів, інших), чим забезпечується необхідний баланс приватних і публічних інтересів у процедурі банкрутства. Враховуючи це, пропонуємо передбачити можливість визнавати недійсними рішення цих органів, якщо допущені порушення були істотними, а також закріпити в законі право представників держави, органів місцевого самоврядування, трудового колективу боржника, інших носіїв інтересів брати участь у діяльності комітету кредиторів із правом вирішального голосу, поруч із представниками кредиторів, які становлять переважну більшість у складі комітету кредиторів.

Висновки. На основі проведеного дослідження виявлено правову природу зборів кредиторів як публічного суб'єкта організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання — боржника і комітету кредиторів як уповноваженого органу цього суб'єкта, що зумовлює публічно-правове регулювання їх правового статусу, направлене на узгодження й захист приватних і публічних інтересів. Обґрунтовано обов'язок представників держави, органів місцевого самоврядування, брати участь у справі про банкрутство суб'єктів господарювання, що мають суспільну цінність або особливий правовий статус, і вжити невідкладних заходів щодо відновлення платоспроможності боржника, який має суспільну цінність. Обґрунтовано право представників держави, органів місцевого самоврядування, трудового колективу боржника, інших носіїв інтересів брати участь у діяльності комітету кредиторів із правом вирішального голосу, поруч із представниками кредиторів, які становлять переважну більшість у складі комітету кредиторів, а також напрацьовано інші пропозиції, реалізація яких дозволить створити додаткові важелі для відновлення платоспроможності боржників, щодо яких розпочато судову процедуру у справі про банкрутство — розпорядження майном боржника.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4212-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 32—33. — Ст. 413.
2. Афанасьєв Р.Г. Проблеми правового регулювання банкрутства за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Р.Г. Афанасьєв; НАН України, Ін-т екон.-прав. досліджень. — Донецьк, 2001. — 20 с.
3. Бірюков О.М. Інститут неспроможності : порівняльно-правовий аналіз : монографія / О.М. Бірюков. — К. : Вид. центр «Київський університет», 2000. — 163 с.
4. Вечірко І.О. Проведення у справах про банкрутство як окрема форма господарського процесу / І.О. Вечірко // Вісник господарського судочинства. — 2008. — № 3. — С. 14—17.
5. Джунь В.В. Інститут неспроможності: світовий досвід розвитку і особливості становлення в Україні : монографія / В.В. Джунь. — 2-е вид., випр. і допов. — К. : Юридическая практика, 2006. — 383 с.
6. Поляков Б.М. Правові проблеми регулювання неспроможності (банкрутства) : автореф. дис. ... д-ра

- юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Б.М. Поляков; НАН України, Ін-т екон.-прав. досліджень. — Донецьк, 2003. — 38 с.
7. Малига В.А. Правове забезпечення санації та мінімізації негативних наслідків банкрутства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В.А. Малига; НАН України, Ін-т екон.-прав. досліджень. — Донецьк, 1999. — 21 с.
8. Радзивілюк В.В. Поняття та характерні ознаки ліквідації як судової процедури банкрутства / В.В. Радзивілюк // Банкрутство та санація. — 2005. — № 2. — С. 89—90.
9. Тітов М.І. Банкрутство : матеріально-правові та процесуальні аспекти / М.І. Тітов. — Х. : Консум, 1997. — 192 с.
10. Степанов В.В. Несостоятельность (банкрутство) в России, Англии, Франции, Германии / В.В. Степанов. — М. : Статут, 1999. — 204 с.

Надійшла 03.06.2015

С.Н. Грудницкая

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, Киев

С.В. Миньковский

Судья Хозяйственного суда Харьковской области,
г. Харьков

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАСПОРЯЖЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ ДОЛЖНИКА В ПРОЦЕДУРЕ БАНКРУТСТВА

Осуществлена научная разработка теоретических и практических вопросов распоряжения имуществом должника в процедуре банкротства, соответствующих предложений по совершенствованию законодательства. Выявлена правовая природа собрания кредиторов как публичного субъекта организационно-хозяйственных полномочий по субъекту хозяйствования-должника и комитета кредиторов как уполномоченного органа этого субъекта, что приводит к публично-правовому регулированию их правового статуса, направленному

на согласование и защиту частных и публичных интересов. На этой основе сформулирован ряд предложений, реализация которых способна создать дополнительные рычаги для восстановления платежеспособности должников, в отношении которых начата судебная процедура по делу о банкротстве — распоряжение имуществом должника.

Ключевые слова: процедура банкротства, восстановление платежеспособности должника, распоряжение имуществом должника, комитет кредиторов, собрание кредиторов, субъект организационно-хозяйственных полномочий.

S.N. Grudnitska

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

S.V. Minkovskyi

The judge of the Economic Court of Kharkov region,
Kharkiv

BUSINESS IMPROVEMENT DISPOSITION OF PROPERTY OF THE DEBTOR IN BANKRUPTCY PROCEDURES

Performed scientific development of theoretical and practical issues of property disposal of the debtor in bankruptcy, appropriate proposals for improving the legislation. Identified the legal nature of the creditors 'meeting as a public entity organizational and economic powers on the management subject of the debtor and the creditors' committee as an authorized body of the subject, resulting in a public and legal regulation of their legal status, and to harmonize the protection of private and public interests. On this basis, we formulated a number of proposals that could create additional leverage to restore the solvency of the debtors against whom legal proceedings initiated bankruptcy proceedings — the disposal of the debtor's property.

Key words: bankruptcy, restore the solvency of the debtor, the disposal of property of the debtor, the creditors 'committee, the creditors' meeting, the subject of organizational and economic powers.

УДК 349.6:553.3/9

Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА, д-р юрид. наук
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

НАБЛИЖЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Ключові слова: галузеве регулювання, природні ресурси, кваліфікаційні ознаки, екологічні податки, господарський платіж.

Зроблена спроба теоретичного вирішення проблематики міжгалузевої інтеграції, взаємопроникнення правових норм, які визначають правову природу плати за використання природних ресурсів. На підставі аналізу кваліфікаційних ознак плати за використання природних ресурсів аргументовано її правову природу як господарського платежу. Обґрунтовано, що використання зазначеної плати у фіскальних цілях може бути ефективним за умов охоплення лише екологічних податків і спрямованості фіскального механізму на стимулювання суб'єктів господарювання до зниження забруднення.

В умовах зниження якості природних ресурсів переосмислення стратегічних напрямів державної політики у сфері їх використання набуває першорядного значення. Перегляд концептуальних підходів до правового вирішення проблеми безконфліктного співіснування навколишнього середовища і промисловості актуалізує пошук напрямів посилення взаємодії між складовими екологічної та економічної політики держави.

Плата за використання природних ресурсів є одним із центральних інструментів державної політики у сфері ресурсокористування, що потенційно може бути використаний як багатофункціональний важіль державного впливу на зазначену сферу — як джерело доходів бюджетів різного рівня, елемент механізму реалізації права розпорядження об'єктами публічної власності, обмежувач нерационального використання наявного ресурсного потенціалу тощо, тим самим виконуючи роль каталізатора переходу національної економіки до функціонування на принципах сталого розвитку. Проте на сучасному етапі «корисний ресурс» зазначеного інструменту впливу застосовується досить обмежено — лише з метою формування доходної частини бюджетів.

Серед причин такої обмеженості одно з чільних місць належить зайвій спеціалізації правового забезпечення механізму платності ресурсокористування в цілому, яка посилювалася через автономізацію розвитку вітчизняного права й законодавства, насамперед його господарської, екологічної та податкової галузей. Наслідком відсутності змістовного взаємозв'язку між нормами зазначених галузей стала, певною мірою, «приватизація» інституту плати за природні ресурси податковим законодавством, що, з огляду на предмет його регулю-

вання заблокувало «включення» інших функціональних можливостей зазначеної плати.

Проблеми формування адекватного механізму оплати за використання природних ресурсів знаходяться у центрі уваги багатьох економічних досліджень. Насамперед слід виділити наукові праці С.К. Харічкова [1, С. 229—245], М.А. Хвесика та ін. [2, 3]. Правовий характер плати за використання природних ресурсів висвітлено недостатньо. Існуючі дослідження традиційно стосуються лише фіскальних характеристик зазначеної плати [4, 5]. Господарсько-правові аспекти залишаються малодослідженими, що не сприяє формуванню цілісного уявлення про правову природу зазначеного феномену.

Метою дослідження є спроба теоретичного вирішення проблематики міжгалузевої інтеграції, взаємопроникнення правових норм, які визначають правову природу плати за використання природних ресурсів.

На перших етапах формування національного законодавства України спостерігалася тенденція до формування єдиного правового поля економіки, яке неодмінно включало екологічну складову. Зокрема, у Декларації про державний суверенітет України одним із елементів зазначеного суверенітету вважається екологічна безпека, яка охоплює такі складові економіко-правового характеру: самостійне встановлення порядку використання природних ресурсів; встановлення заборони щодо будівництва та функціонування будь-яких об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці; відшкодування збитків, заподіяних екології та ін.

Стаття 2 Закону УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» серед цілей економічної самостійності також визначала зростання національного багатства, під яким розуміли власність народу, у т. ч. на природні ресурси, а також досягнення екологічної безпеки, створення здорових і безпечних умов життя і праці. Досить симптоматичним є позиціонування охорони навколишнього середовища й забезпечення раціонального природокористування як елементу управління народним господарством. Правове регулювання у зазначеній сфері згідно зі ст. 8 зазначеного Закону передбачали здійснювати за допомогою суто економіко-правових засобів, зокрема, встановлення лімітів, нормативів природо-

користування та норм екологічної безпеки, визначення податків за природні ресурси та санкцій за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу, виходячи з екологічних показників, видачу дозволів і накладання заборони на діяльність підприємств, установ і організацій.

Продовженням загального курсу на формування комплексного підходу до управління розвитком економіки стали положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими як засадничий принцип закріплені екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широке впровадження новітніх технологій; поєднання заходів стимулювання й відповідальності у справі охорони природного середовища та ін.

Але згодом намітився відхід від комплексного підходу та вирішення проблеми раціонального природокористування окремо — у площинах господарсько-правового й екологічно-правового регулювання. Першою спробою правового закріплення такого «дрейфування» стало затвердження Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

З одного боку, ухвалення зазначеного акта заслуговує позитивної оцінки, адже в ньому закладено концептуальні основи щодо механізму подолання негативних явищ, що спостерігаються у сфері природокористування як у галузевому розрізі, так і за видами природних ресурсів. З іншого боку, неврахування економічних чинників обумовило утопічність більшості з пропонованих заходів.

По мірі розвитку екологічного законодавства глибина «прірви» між ним і господарським законодавством збільшується. У Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р. зазначено, що основними цілями екологічної політики має стати удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки та забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів. Інструментами реалізації цілей визначено використання засобів бюджетного та податкового регулювання — збільшення в до-

хідній частині бюджету частки природно-ресурсних платежів, підвищення нормативів збору за забруднення природного середовища до рівня компенсації реальної заподіяної шкоди.

Водночас ефективність посилення податкового навантаження на суб'єктів господарювання у запропонований Концепцією арифметичний спосіб є досить сумнівною з причин слабкої взаємоузгодженості між нормами екологічного та бюджетного законодавства.

Так, згідно зі ст. 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» надходження від збору за використання природних ресурсів спрямовуються на виконання робіт із відтворення, підтримання цих ресурсів у належному стані. Водночас відповідно до норм Бюджетного кодексу України такі збори підлягають зарахуванню до бюджету, при цьому видатки на збереження довкілля не належать до захищених статей, визначених Законом України про Державний бюджет. Тобто збори за використання природних ресурсів спрямовуються до бюджету не за цільовим призначенням на природоохоронні заходи, а «розчиняються» у його доходній частині. За підрахунками, на природоохоронні заходи в середньому витрачається менше 20 % природоресурсних платежів [6].

Ще складнішим є регіональний аспект використання ресурсних платежів. Основний тягар щодо ліквідації наслідків нерационального використання природних ресурсів (підтоплення населених пунктів, руйнування споруд через просідання ґрунту, занедбання родовищ із залишками корисних копалин, навколо яких стрімко формуються угруповування з незаконного видобутку — т. зв. «копанки» тощо) несуть місцеві органи влади. Тобто саме у місцевих бюджетах має зосереджуватися «левова» частка ресурсних платежів, принаймні тих, які стягуються за користування природними ресурсами місцевого значення. Але податкове законодавство ґрунтується на ідеї посилення централізації у питаннях щодо розпорядження відповідними надходженнями, що не створює для місцевих органів влади фінансових можливостей щодо реалізації місцевих екологічних програм, спрямованих на профілактику несприятливих екологічних ситуацій, а також належної ліквідації наслідків у разі їх виникнення.

Застосування податкової форми не може вважатися єдиною прийнятною формою роз-

рахунків між державою та ресурсокористувачем, а в умовах її сумнівної ефективності, яку наразі демонструє вітчизняна практика, пошук альтернативних способів реалізації принципу платності ресурсокористування набуває все більшої актуальності.

Виникає питання щодо правової природи плати за користування природними ресурсами, відповідь на яке має суттєве значення як для суб'єктів господарювання-користувачів, так і для держави. Зрозуміло, якщо така плата має господарський характер, то вона має відповідати принципам ціноутворення стосовно регульованих цін, прийнятим в економіці; якщо вона належить до податків, то — принципам визначення податкового платежу.

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про ціни і ціноутворення», державні регульовані ціни повинні бути економічно обґрунтованими, тобто забезпечувати відповідність ціни на товар витратам на його виробництво, реалізацію і прибуток від реалізації. Податкове законодавство ґрунтується на принципі фіскальної достатності, тобто встановлення податків з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями (п. 4.1.5 ПК України).

Ціна є формою грошового визначення вартості продукції, тобто вона має відплатний характер (взамін певної суми грошей платник отримує обумовлену кількість товару). За економічним характером податок — це обов'язковий індивідуально безвідплатний платіж, що сплачується у встановленому законодавством порядку [7, С. 602—603]. За влучною оцінкою Фоми Аквінського, засновника однієї з перших податкових концепцій, податок — це «дозволена форма грабежу», оскільки його стягування призводить до виникнення матеріальних збитків у платника. Водночас такий грабіж є безгрішним з огляду на те, що зібрані кошти витрачаються на суспільне благо [8, С. 36—37]. Тобто податок не є абсолютно безвідплатним, таку властивість він зберігає лише стосовно індивідуального платника. За висловом У. Петті, оскільки зібрані кошти не уходять з держави, остання залишається однаково багатою порівняно з іншими державами; однак багатство государя та багатство народу будуть відрізнятися протягом певного нетривалого проміжку часу, а саме до того, як кошти, вилучені у певної особи у вигляді податку, не повер-

нуються знову до інших платників [9, С. 23]. Таке повернення відбувається у формі встановлених законодавством видів державної допомоги як фізичним особам, так і суб'єктам господарювання.

Ціна сплачується за певний товар (роботу, послугу). Із урахуванням компенсаційної функції ціни її внесення не призводить до непропорційних змін майнового стану як платника, так і отримувача грошей — першому замість коштів, які вибувають, надається у власність певний матеріальний актив (нематеріальний актив, який має грошовий еквівалент), другому втрата частки матеріальної бази компенсується грошовими надходженнями.

Податок має інше призначення. Зокрема, у теорії обміну, засновником якої є Т. Гоббс, податок сприймається як плата за послуги держави щодо охорони життя і власності та підтримання суспільного порядку. За висловом С. Вобана, «Государ, голова та правитель держави не може забезпечити захист, якщо піддані не надають йому необхідних для цього коштів» [10, С. 128]. Надалі ці погляди отримали розвиток у працях Ш. Монтеск'є, який визначив податок як «частку, яку кожний надає з власного майна для того, щоб отримати охорону іншої частки або користуватися нею з більшим задоволенням» [11, С. 59]. Тобто з певним припущенням можна вважати, що податок є ціною за право розпорядження прибутком від здійснення господарської діяльності, у межах і спосіб, не заборонені законом, яке перебуває під державним захистом від можливих посягань з боку третіх осіб.

Суттєве значення для розмежування господарського платежу та податку має право власності на природні ресурси, за користування якими стягується відповідний платіж. Як зазначає Л.Б. Шейнін, якщо природний ресурс належить державі (територіальній громаді) за його користування має стягуватися господарський платіж (ціна, плата) [12].

Наданню власником відповідного ресурсу у користування третьої особі протистоїть зустрічна грошова компенсація за аналогією з класичними орендними відносинами. Отримувачем платежу є власник. Податок має стягуватися за користування природним ресурсом, який належить приватним власникам. Тобто відбувається оплата за державні послуги із забезпечення суспільного порядку у ході

реалізації власником природного ресурсу свого права на користування ним. Змішування в законодавстві господарського платежу за природні ресурси та ресурсного податку не є ефективним, що досить яскраво демонструє газодобувна промисловість.

Згідно зі ст. 263 ПК України за користування надрами з метою добування корисних копалин суб'єкти господарювання сплачують відповідний податок. Надра є об'єктом публічної власності українського народу. Держава як представник інтересів власника має право стягувати плату з приватних видобувачів за користування надрами, а також — часткове відшкодування зменшення запасів стратегічної сировини. Однак застосування для цієї мети податкового інструменту взамін господарського платежу не можна вважати обґрунтованим ані в теоретичному, ані у практичному аспектах.

По-перше, як зазначено вище, будь-який податок стягується без надання його платнику матеріального еквівалента; у випадку добування природного газу такий еквівалент присутній, оскільки платник отримує вагоме зустрічне задоволення у вигляді набуття права власності на видобуту сировину. То ж можна стверджувати, що де-факто має місце не податок у класичному розумінні, а господарський платіж, який обчислюється за правилами податку.

По-друге, податок, навіть якщо він «прив'язаний» до певного об'єкта, (наприклад, податок із власників транспортних засобів) стягується незалежно від наявності у держави майнових прав на цей об'єкт. Якщо ж суб'єкт господарювання отримує від держави матеріальний об'єкт (ділянку надр), який перебуває в управлінні відповідного державного органу, і якщо за цей об'єкт від нього вимагають плату, то мова йде не про оподаткування, а про господарську операцію (угоду), відповідно й оплата користування надрами має розглядатися не як податок, а як господарський платіж.

Не є прийнятною підміна господарського платежу податком із практичної точки зору. По-перше, за таких умов складно визначити об'єктивну ціну, яку має сплачувати надрокористувач. При визначенні розміру платежу необхідно брати до уваги, що умови видобутку неоднакові на різних свердловинах. Стаття 263.9.1 ПК України містить диференціацію ставок податку за користування надрами для видобування природного газу за критерієм

глибини залягання покладів, але родовища розрізняються не лише за цією ознакою. Суттєве значення мають також якість сировини, її обсяг, інші показники; окрім того, витрати на експлуатацію свердловини збільшуються у разі її віддаленості від магістрального трубопроводу та інших факторів, що в сукупності впливають на результати діяльності видобувного підприємства та на його спроможність сплатити потрібну суму.

Податок, на відміну від ціни, не може «притосовуватися» до умов видобутку. Він орієнтується на середні умови, які відповідають дійсності лише в обмеженому числі випадків. У всіх інших випадках ці умови кращі або гірші за середні. У результаті власник надр в одних випадках недобирає належні йому платежі, а в інших — віднімає у видобувачів зайве. Таким чином, заміна господарського платежу за користування надрами податком унеможливує формування об'єктивного відшкодування зменшення сукупного майна власника внаслідок вилучення природного газу.

По-друге, використання податкового інструменту стримує інтерес до розробки невеликих за обсягом, але економічних у виробничому плані нафтогазових родовищ, оскільки сплата податку, розрахованого з орієнтацією на середні умови, не дозволяє покрити експлуатаційні витрати. Невикористання наявних родовищ посилює залежність держави від зовнішніх постачань природного газу.

Для порівняння, у країнах англосаксонського права приватні надрокористувачі, що працюють на державних землях, вносять у казну спеціальний платіж — роялті («частку короля»). На сучасному етапі роялті — лише початкова (мінімальна) ціна на торгах. Повний платіж передбачає й надбавку до роялті, яка виникає в результаті конкуренції претендентів на отримання права користування надрами, у вигляді так званого бонусу. До цього додається рентний платіж за поверхню землі (дна моря). У цілому плата за видобуток корисних копалин являє собою господарський платіж, до якого податкові органи відношення не мають.

Застосування податкових інструментів у відносинах з користування природними ресурсами обумовлює наділення податкових органів невластивими їм функціями «відповідального» за раціональне природокористування, яке неможливе без механізму стимулювання. Про-

те податкові органи не знають та й не повинні знати особливостей природокористування стосовно кожного окремого природного ресурсу, тобто не можуть оцінити якість природокористування й визначити доцільність застосування стимулів до користувача.

Висновки. Безумовно, потенціал податкового інструментарію для забезпечення раціонального природокористування є значним, але за умови його використання виключно «за призначенням». Тобто передбачений у Стратегії курс на збільшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання може бути успішно реалізований, але за умови: 1) охоплення лише екологічних податків, перелік яких наведено у ст. 240 ПК України; 2) спрямованості фіскального механізму на стимулювання суб'єктів господарювання до зниження забруднення.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Інституціональні засади та інструментарії збалансованого природокористування* / під ред. С.К. Харічкова. — Одеса : ІПРЕЕД, 2010. — 484 с.
2. *Хвесик М.А.* Економіко-правове регулювання природокористування : монографія / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський. — К. : Кондор, 2009. — 524 с.
3. *Інституціоналізація природно-ресурсних відносин* : монографія / за заг. ред. М.А. Хвесика; ДУ «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». — К., 2012. — 400 с.
4. *Шульга Т.М.* Збори у сфері природокористування в системі оподаткування України / Т.М. Шульга // Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб.; відп. ред. В.Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. — Вип. 84. — С. 164—170.
5. *Єршова В.С.* Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Єршова; Нац. авіац. ун-т. — К., 2014. — 20 с.
6. *Біляєва О.С.* Проблеми стимулювання охорони навколишнього природного середовища в Україні / О.С. Біляєва // Актуальні проблеми економічної безпеки України в умовах її інтеграції до світового співтовариства: матеріали конф.; Держ. митна служба, Академія митної служби України. — Дніпропетровськ, 2005. — С. 41—42.
7. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. — К. : Укр. енцикл., 1998—2004. — Т. 4: Н—П. — 2002. — 720 с.
8. *Налогообложение: теории, проблемы, решения* / В.П. Вишнеvский, А.С. Веткин, Е.Н. Вишнеvская

- и др.; под общ. ред. В.П. Вишневого. — Донецк : ДонНТУ, 2006. — 504 с.
9. *Петти У.* Трактат о налогах и сборах. Антология экономической классики / У. Петти. — М. : Экономика, 1993. — 475 с.
 10. *Майбурд Е.М.* Введение в историю экономической мысли: от пророков до профессоров / Е.М. Майбурд. — М. : Дело, 1996. — 544 с.
 11. *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов: уч. пособие / В.М. Пушкарева. — М. : Инфра-М, 1996. — 192 с.
 12. *Шейнин Л.Б.* К вопросу о разграничении платы за государственную землю и земельного налога / Л.Б. Шейнин // Вестник университета Российской академии образования. — 1999. — № 1. — С. 150—160.

Надійшла 27.05.2015

Г.Д. Джумагельдиева

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

СБЛИЖЕНИЕ ОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Предпринята попытка теоретического решения проблематики межотраслевой интеграции, взаимопроникновения правовых норм, определяющих правовую природу платы за использование природных ресурсов. На основании анализа квалификационных признаков платы за использование природных ресурсов

аргументирована ее правовая природа как хозяйственного платежа. Обосновано, что использование указанной платы в фискальных целях может быть эффективным при условии охвата только экологических налогов и направленности фискального механизма на стимулирование субъектов хозяйствования к снижению загрязнения.

Ключевые слова: отраслевое регулирование, природные ресурсы, квалификационные признаки, экологические налоги, хозяйственный платеж.

G.D. Dzhumageldieva

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

CONVERGENCE INDUSTRY REGULATION USING OF NATURAL RESOURCES

An attempt to solve the problems of the theoretical cross-sectoral integration and interpenetration of legal rules that define the legal fees nature for the using of natural resources. Based on an analysis of qualification signs of charges for the use of natural resources argued its legal nature as an economic payment. It is proved that the use of the specified fee for fiscal purposes can be effective only provided coverage of environmental taxes and the direction of fiscal mechanisms to encourage business entities to reduce pollution.

Key words: branch regulation, natural resources, qualifying signs, environmental taxes, economic payment.

УДК 332.012.324

Ю.С. РОГОЗЯН, канд. екон. наук, старший науковий співробітник
Луганська філія Інституту економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ

АНАЛІЗ ДЖЕРЕЛЬНОЇ БАЗИ З ПИТАНЬ СТИМУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: Закон, підприємництво, стимулювання, суб'єкти малого та середнього підприємництва, аналіз, розвиток, господарювання.

У статті зроблено спробу проаналізувати джерельну базу, яка містить відомості про стан, забезпечення та процес стимулювання підприємницької діяльності в Україні. Головна увага приділена нормативно-правовим актам, які регламентують процес забезпечення розвитку малого та середнього підприємництва. Для з'ясування структурних елементів джерельної бази проведено її порівняльний та змістовний аналіз.

Особливості розвитку українських підприємств на сучасному етапі формуються відповідно до змін стратегічних орієнтирів на всіх рівнях господарювання, наприклад на регіональному рівні, які, незважаючи на складний і суперечливий характер взаємодії, цілком визначають відповідні умови для діяльності підприємств.

В умовах ринкової економіки перед державою постають такі основні завдання:

- формування нової системи відносин власності, які притаманні змішаній, багатокладній економіці;
- формування основних елементів ринкової інфраструктури;
- сприяння становленню та подальшому стимулюванню підприємства.

Розвиток національного підприємництва значною мірою залежить від створення правової бази, яка стимулювала б підприємницьку активність та добросовісну конкуренцію.

Для забезпечення розвитку малого та середнього підприємництва прийнято Закони України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» та «Про національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» [2].

Метою Національної програми та заходів щодо її реалізації є створення належних умов для реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, а також підвищення добробуту громадян України шляхом залучення широких верств населення до такої діяльності.

Основними напрямками реалізації Програми є:

- удосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;
- подальше провадження державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності з метою створення сприятливого підприємницького середовища;

- активізація фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки малого підприємництва;
- сприяння створенню інфраструктури розвитку малого підприємництва;
- упровадження регіональної політики сприяння розвитку малого підприємництва.

Заходи щодо реалізації Національної програми щорічно затверджуються Кабінетом Міністрів України; а обсяги їх бюджетного фінансування передбачаються Законом України про Державний бюджет України на черговий рік.

В результаті виконання заходів Національної програми в рамках удосконалення нормативно-правової бази Верховною Радою України прийнято Закони України:

- від 01.07.2010 № 2399-VI «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;
- від 15.05.2003 № 755-IV «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (нова редакція від 01.05.2015)»;
- від 19.05.2011 № 3392-VI «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»;
- від 21.06.2012 № 5018-VI «Про індустриальні (промислові) парки»;
- від 09.04.2014 № 1193-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру»;
- від 25.06.2009 № 1571-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подальшого вдосконалення порядку ліцензування господарської діяльності»;
- від 17.11.2009 № 1720-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств»;
- від 11.02.10 № 1869-VI «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Кабінетом Міністрів України затверджено:

- постанову від 21.05.2009 № 501 «Про внесення змін до переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності»;
- постанову від 09.09.2009 № 964 «Про внесення змін до переліку органів ліцензування та документів, які додаються до заяви про ви-

дачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності»;

- постанову від 02.04.2009 № 298 «Про порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з виконання Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні»;
- розпорядження від 09.09.2009 № 1087-р «Деякі питання організації електронного документообігу та звітності»;
- розпорядження від 18.03.2015 № 357-р «Про затвердження плану заходів щодо регуляції господарської діяльності».

В цілому за ініціативою Держреєстрації України протягом періоду з 2009 до 2015 рр. Кабінетом Міністрів України прийнято (схвалено) більше 100 нормативно-правових актів з питань законодавчого врегулювання підприємницької діяльності, реєстрації та ліцензування, дозвільної системи, підтримки малого та середнього підприємництва, соціальної політики, регуляторної політики тощо.

В рамках провадження єдиної державної регуляторної політики протягом 2014 року Держреєстрацією України та її територіальними органами опрацьовано щодо погодження 2100 проектів регуляторних актів, з яких 99,1 % оприлюднювались з метою отримання зауважень та пропозицій. Залишено без розгляду 144 проекти регуляторних актів з причин їх не оприлюднення [1, 2].

Пропозиції та зауваження, що надаються суб'єктами господарювання до проектів регуляторних актів, вивчаються Держреєстрацією України та, в разі їх доцільності, використовуються під час опрацювання даних проектів. Зокрема, протягом 2014 року опрацьовано зауваження та пропозиції суб'єктів господарювання, що надійшли до 178 проектів регуляторних актів (14 % від загальної кількості проектів, наданих на погодження до Держреєстрації України). Відповідний підхід дозволяє враховувати не лише думку фахівців даної служби, але й пропозиції професіоналів у відповідній сфері господарської діяльності. Так, слушні зауваження, що надійшли від суб'єктів господарювання, були враховані Держреєстрацією України при підготовці рішень про відмову в погодженні 38 проектів регуляторних актів.

Крім того, з метою уникнення суперечностей, що виникають у процесі опрацювання

проектів регуляторних актів, Держреглацією України активно застосовувалась практика проведення узгоджувальних нарад, засідань «круглих столів» за участю розробників проектів регуляторних актів та представників суб'єктів господарювання.

У сфері інфраструктури розвитку малого підприємництва відповідно до інформації з регіонів станом на 01.05.2015 в Україні діє 1088557 підприємств (без урахування тимчасово окупованих територій), з них більше 500 бізнес-центрів, 80 бізнес-інкубаторів, 5138 інвестиційно-інноваційних фондів і компаній, 6116 інформаційно-консультативних установ, 345 фондів підтримки підприємництва [1, 3].

У рамках проекту технічної допомоги Україні з боку ЄС «Підтримка розробки та впровадження Європейської хартії для малих підприємств в Україні» завершено опрацювання проекту Індексу державної політики. У цьому документі міністерствами та відомствами України здійснено першу самооцінку впровадження в Україні принципів Європейської хартії для малих підприємств, яка слугуватиме основою для моніторингу подальшого прогресу України щодо втілення в життя зазначених принципів.

Для приєднання України до європейських та міжнародних стандартів і правил виходу товарів на європейський ринок підвідомчими підприємствами Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики для фахівців малих підприємств було проведено 848 семінарів, навчальних занять, «круглих столів» з питань розроблення та впровадження систем управління якістю. Українською асоціацією якості запроваджені та сертифіковані системи управління якістю (ISO 9001—2009) на семи малих підприємствах України; впроваджуються системи управління на шести малих та трьох середніх підприємствах; беруть участь у 14-му Українському національному конкурсі якості одне мале та два середні підприємства; у модульному навчанні взяли участь представники 55 малих та середніх підприємств [1, 3].

З метою інформаційного забезпечення українських експортерів та виробників експортоспроможної продукції, у тому числі суб'єктів малого та середнього підприємництва, а також іноземних суб'єктів господарської діяльності, що стають власниками товарів укра-

їнського походження, Мінекономіки разом з «Держзовнішінформ» введено в дію веб-портал «Комплексна система інформаційно-консультативної підтримки та розвитку експорту» (www.ukrexport.gov.ua). Даний проект покликаний надавати інформаційну підтримку українським експортерам та дані про наявні можливості й умови здійснення експортних поставок до країн світу, про потенціал або обмеження у торгівлі окремими товарами, тендери, світові бізнес-події тощо. Крім того, пошукові механізми порталу передбачають можливість пошуку торговельних партнерів як для українських, так і для іноземних компаній. Про можливості порталу поінформовано закордонні дипломатичні установи України.

Для просування продукції українських виробників на зовнішні ринки та оптимізації процесу формування та презентації комерційних пропозицій українських підприємств-експортерів, МЗС разом з Мінекономіки розроблено стандартизовану форму звернення українських експортерів. Зразок цього документа надіслано до обласних державних адміністрацій України з проханням поширити його серед підприємств у відповідних регіонах, а також до закордонних дипломатичних установ України для використання в роботі з просування українського експорту на ринки країн акредитації.

Державною службою зайнятості здійснюються заходи щодо залучення незайнятих громадян, у тому числі жінок, молоді, інвалідів, мешканців сільської місцевості та малих міст, до підприємницької діяльності шляхом надання комплексу соціальних послуг з профорієнтації та профнавчання.

Для громадян, що бажають організувати підприємницьку діяльність, у всіх базових центрах зайнятості оформлені інформаційні куточки і стенди «Як почати свій бізнес», де представлені нормативно-правові документи, інформаційні матеріали, зокрема за тематикою: «Складання бізнес-планів», «Розробка бізнес-ідеї», «Сільський зелений туризм», «Успішні підприємці з числа колишніх безробітних» тощо.

З метою активізації роботи щодо розвитку підприємництва на селі фахівцями служби зайнятості проводяться виїзні консультації для жителів сільської місцевості, наприклад, з орієнтації на підприємництво та самозайнятість. У селищних радах організовані інформацій-

ні куточки служби зайнятості, де розміщені стенди з інформацією про послуги, що надаються службою зайнятості населенню і роботодавцям, у тому числі щодо сприяння служби зайнятості в організації підприємницької діяльності.

Станом на 01.01.2015 в регіонах забезпечено діяльність 200 молодіжних центрів праці, з них: 17 обласних (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Запорізька, Івано-Франківська, Кіровоградська, Львівська, Полтавська, Рівненська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Чернігівська, Чернівецька області, а також у місті Київ), 21 районний, 14 міських та 45 студентських секторів працевлаштування у ВНЗ, якими протягом 2014 року працевлаштовано близько 21500 осіб, надано понад 86000 консультативних послуг.

Для стимулювання та заохочення особистих селянських господарств до агротуристичної та підприємницької діяльності Мінагрополітики опрацьовує низку законодавчих і нормативно-правових актів. За ініціативи міністерства розроблено проект Закону України «Про сільський аграрний туризм», який перебуває на розгляді в Кабінеті Міністрів України, та проект Закону України «Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність». Ним визначено умови організації діяльності фізичних осіб — сільгосптоваровиробників, особистих селянських та фермерських господарств у сфері сільського аграрного туризму, здійснення контролю за такою діяльністю, участі сільськогосподарських кооперативів з обслуговування в агротуристичній діяльності та передбачено надання державної підтримки суб'єктам агротуристичної діяльності через участь у державних та регіональних програмах. На сьогодні в Україні вже зареєстровано близько 1000 агроосель, які здійснюють агротуристичну діяльність.

Мінагрополітики спільно зі Спілкою сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні розробляють методичні рекомендації щодо діяльності особистих селянських господарств у сфері сільського аграрного туризму. Започатковано проект ЄС «Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОТ та європейської політики добросусідства в сільському секторі». Одним з його компонентів є «Розвиток сільських територій», в рамках яко-

го передбачається реалізація пілотних проєктів з розвитку сільської місцевості.

В цілому виконання заходів Національної програми сприяло подальшому розвитку підприємництва в Україні, зокрема вдосконаленню нормативно-правової бази, впровадженню регуляторної політики, забезпеченню інформування громадськості та підвищенню освітнього рівня підприємців з питань ведення власної справи та зменшенню безробіття в регіонах.

Саме Національною програмою визначаються основні заходи щодо державної підтримки малого підприємництва, які призвели до прийняття низки нормативно-правових актів, направлених на покращення підприємницького середовища, зумовили розвиток інфраструктури підтримки підприємництва, міжнародного співробітництва у сфері підтримки малого бізнесу, запровадження освітньої програми для підприємців та широких верств населення, впровадження низки соціально спрямованих програм щодо розвитку підприємництва в малих містах, сільській місцевості, залучення до підприємницької діяльності слабо захищених верств населення.

В умовах фінансової кризи, коли за належної підтримки з боку держави саме розвиток малого підприємництва може забезпечити робочими місцями мільйони вивільнених працівників і за незначних фінансових вливаннях створити умови для поповнення бюджетів усіх рівнів, на жаль, державна підтримка малого підприємництва на сьогодні залишається більше декларативною, ніж реальною. В нормативних документах, урядових програмах, програмах політичних партій мале підприємництво відноситься до одного з пріоритетних напрямів розвитку української економіки. Проте реалізація таких проєктів здійснюється не в повній мірі.

Одним із пріоритетних напрямів розвитку підприємництва є реформування сфери державного нагляду та контролю. До сьогодні в Україні існувало 85 органів контролю, з них 79 здійснювали державний нагляд (контроль) за суб'єктами господарювання та підпадали під сферу дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (40 центральних органів виконавчої влади, включаючи чотири фонди соціального страхування) і 38 уря-

дових органів, тобто тих, що підпорядковані центральному, а також органи місцевого самоврядування.

Це найбільша кількість контролювальних органів серед країн СНД. Так, в Молдові існує 56 органів державного нагляду (контролю), в Білорусії — 40, в Казахстані — 30.

З метою удосконалення нормативно-правової бази у сфері державного нагляду та контролю Держкомпідприємництвом було розроблено проект, а Верховною Радою України прийнято Закон України від 01.07.2010 2399-VI «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (щодо узгодження окремих положень), який запроваджує норми про здійснення функцій державного нагляду (контролю) тільки центральними органами виконавчої влади, а також усунення виникнення випадків, які несуть загрозу життю (здоров'ю) працівників.

Із прийняттям законопроекту із 79 контролювальних органів в Україні залишилося лише 56 і до кінця 2015 року планується скорочення до 26, адже функції контролю інспекцій та урядових органів передано центральним органам виконавчої влади.

Актуальність прийняття Закону України від 21.04.2011 № 3261-VI «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення порядку видачі документів дозвільного характеру» обумовлена необхідністю посилення відповідальності за порушення порядку видачі документів дозвільного характеру і провадження господарської діяльності (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди). Адже чинний до цього перелік адміністративних правопорушень, встановлений статтями 164 та 166¹⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КпАП), був досить невеликим і не враховував у повній мірі можливі зловживання з боку суб'єктів господарювання та дозвільних органів (їх посадових осіб) щодо порядку провадження господарської діяльності та видачі документів дозвільного характеру.

Основною метою, на досягнення якої спрямований Закон України від 17.11.2009 № 1720-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств», є

недопущення використання схем і методів протиправного поглинання та захоплення підприємств, що створює реальну загрозу національним і економічним інтересам нашої держави і вимагає формування ефективної системи протидії цим негативним проявам. Зазначений закон спрямований на врегулювання основних важливих аспектів протидії протиправного поглинання та захоплення підприємств.

На вирішення проблем у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання спрямований Закон України від 19.05.2011 № 3384-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення механізму державної реєстрації припинення суб'єктів господарювання». По-перше, суть проблеми пов'язана із тим, що значна кількість суб'єктів господарювання, стосовно яких прийнято судові рішення про їх припинення шляхом ліквідації, що не пов'язано із банкрутством, не проводять заходи з ліквідації, що призводить до того, що такі суб'єкти господарювання не подають протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності; до державного реєстратора не надходять документи, які є підставою для проведення ним державної реєстрації припинення суб'єктів господарювання на підставі судового рішення щодо припинення, що не пов'язане з банкрутством суб'єкта господарювання, а записи державних реєстраторів про прийняті судові рішення про припинення суб'єктів господарювання шляхом ліквідації залишають в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (далі — Єдиний державний реєстр) не завершеними, оскільки чинним законодавством не встановлено порядку закінчення процедури припинення таких суб'єктів господарювання.

По-друге, аналогічна ситуація склалась також зі значною кількістю суб'єктів господарювання, які прийняли власне рішення про їх припинення шляхом ліквідації, однак заходи по ліквідації не проводять, не подають протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності, до державного реєстратора не надходять документи, які є підставою для проведення ним державної реєстрації припинення суб'єктів господарювання на підставі влас-

ного рішення, а записи державних реєстраторів про прийняті власні рішення суб'єктами господарювання щодо їх припинення шляхом ліквідації залишають в Єдиному державному реєстрі також не завершеними, в зв'язку із відсутністю в чинному законодавстві України порядку закінчення процедури припинення таких суб'єктів господарювання.

По-третє, значна кількість суб'єктів господарювання, які зареєстровані до 1 липня 2004 року, до цього часу не подали про себе відомості в Єдиний державний реєстр, що призводить до того, що на даний час порушуються, зокрема, норма частини третьої статті 18 у випадках, коли має місце спір таких суб'єктів господарювання із третіми особами, та норма частини першої статті 16 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (далі — Закон № 755).

Цим законом надається право державному реєстратору проводити спрощену процедуру державної реєстрації припинення юридичної особи та припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця на підставі судових рішень щодо їх припинення, що не пов'язано із банкрутством та на підставі власних рішень суб'єктів господарювання щодо їх припинення шляхом ліквідації у разі, якщо протягом часу, визначеного цим законом, зазначені суб'єкти господарювання не надали до державного реєстратора документи, перелік яких встановлений Законом № 755.

Враховуючи, що стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва в Україні є важливим фактором соціальної та економічної стабільності держави в умовах фінансово-економічної кризи, Закон України від 19.10.2000 № 2063-III «Про державну підтримку малого підприємництва» вже не враховував вимоги до політики розвитку цього сектору економіки, які постають сьогодні перед державою, а також те, що усі розвинені країни світу, в т. ч. країни ЄС, одним з основних завдань державної політики вбачають підтримку не тільки малого, але й середнього підприємництва, сьогодні виникла необхідність встановлення нових підходів до формування державної політики розвитку малого та середнього бізнесу.

У зв'язку з цим прийнято новий Закон України «Про розвиток та підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 № 4618-VI, в якому зазначається:

1) забезпечення сприятливих умов розвитку малого і середнього підприємництва;

2) розвиток суб'єктів малого і середнього підприємництва в цілях формування конкурентного середовища в економіці України та забезпечення їх конкурентоспроможності;

3) стимулювання інвестиційної та інноваційної активності суб'єктів малого та середнього підприємництва;

4) сприяння суб'єктам малого і середнього підприємництва в просуванні вироблених ними товарів (робіт, послуг), результатів інтелектуальної діяльності на ринок України і ринки іноземних держав;

5) забезпечення зайнятості населення і розвиток самозайнятості.

Закон встановлює єдині підходи до регулювання відносин, що виникають між підприємцями та органами влади у сфері розвитку та державної підтримки малого і середнього підприємництва, визначає поняття суб'єктів малого і середнього підприємництва, інфраструктури його підтримки, види і форми такої підтримки.

Отже, одним із стратегічних напрямів забезпечення сталого економічного розвитку країни, що підтверджується світовою практикою, є розвиток підприємництва — продуктивної сили суспільства, яка відіграє важливу роль у розвитку соціального та культурного секторів і виступає ефективним інструментом участі значної кількості громадян як в економічному житті області, країни, так і в системі міжнародного розподілу праці, є потужним соціально-економічним засобом існування і стимулом самовдосконалення особистості, сходинкою ринкових перетворень, відкритості національної і місцевої економіки; особлива увага повинна приділятися малому та середньому підприємству, оскільки вони не тільки виступають факторами економічного розвитку, а й сприяють соціально-політичній стабілізації суспільства [4].

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Офіційний сайт Державної регуляторної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua>
2. Офіційний портал Верховної ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

3. Офіційний сайт журналу «Економіка» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.economics.lb.ua>
4. Офіційний сайт Хмельницької державної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.adm.km.ua>

Надійшла 10.06.2015

Рогозян Ю.С.

Луганский филиал Института экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев

АНАЛИЗ БАЗЫ ИСТОЧНИКОВ ПО ВОПРОСАМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сделана попытка проанализировать базу источников, содержащих сведения о состоянии, обеспечении и процессе стимулирования предпринимательской деятельности в Украине. Главное внимание уделено нормативно-правовым актам, которые регламентируют процесс обеспечения развития малого и среднего предпринимательства. Для выяснения структурных

элементов источниковой базы проведен ее сравнительный и содержательный анализ.

Ключевые слова: Закон, предпринимательство, стимулирование, субъекты малого и среднего предпринимательства, анализ, развитие, хозяйствование.

Rohozyan J.S.

Lugansk branch of the Institute of Economics and Legal Researches NAS of Ukraine, Kyiv

ANALYSIS OF SOURCES FOR STIMULATING ENTREPRENEURSHIP

The article attempts to analyze the source database, which contains information on the status, software and process stimulating business activity in Ukraine. The main attention was paid to the legal acts, which regulate the provision of small and medium businesses. To elucidate the structural elements of sources, held its comparative and meaningful analysis.

Key words: law, business, promotion, small and medium enterprises, analysis, development, management.

УДК 346.9

В.В. РЕЗНИКОВА, д-р юрид. наук, професор
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРОЦЕСУ

Ключові слова: господарський процес, поняття господарського процесу, стадії господарського процесу, господарська процесуальна форма, ознаки господарської процесуальної форми.

Визначено поняття господарського процесу. Виконано аналіз наявних доктринальних підходів щодо розуміння його сутності, правової природи. Особливу увагу приділено визначенню ознак господарської процесуальної форми, а також встановленню її співвідношення із господарським процесом. Визначено роль і значення для останнього господарської процесуальної форми, наведено перелік її ознак.

Із прийняттям і набранням чинності Закону України від 12.02.2015 «Про справедливий суд» вшухли нарешті дискусії щодо доцільності збереження системи господарських судів, а також їх ролі та значення. Господарські суди залишаються невід'ємною складовою вітчизняної судової системи.

Наразі триває робота над розробкою проекту Закону України «Про внесення змін та доповнень до Господарського процесуального кодексу України» (у рамках другого етапу судової реформи). Це, безумовно, є стимулом до продовження вже раніше початих наукових пошуків у галузі господарського процесуального права.

Одним із питань, якому в літературі як вітчизняній (О.П. Подцерковний [3], С.В. Васильєв [13], Є.А. Таликін [16; 26], С.С. Боровик, В.В. Джуль [12] та ін.), так і зарубіжній (В.С. Анохін [1], А.А. Латкін [11], В.С. Каменков [14] та ін.) вже приділено чималу увагу, є питання про поняття господарського процесу. У той же час зазначене питання є настільки складним, неоднозначним і багатограним, що продовжує привертати до себе увагу науковців. Тривають спроби вчених надати вичерпне та максимально коректне визначення поняття «господарський процес», не зупиняються пошуки оптимальних для господарського процесу в сучасних умовах процесуальних форм, визначення їх ознак.

Мета публікації — визначення поняття господарського процесу й аналіз доктринальних підходів щодо розуміння його сутності, правової природи, ознак господарської процесуальної форми, а також встановлення її співвідношення із господарським процесом, визначення її ролі та значення для останнього, наведення переліку ознак.

З теоретичних позицій господарський процес, на нашу думку, може бути визначений як урегульований господарськими процесуальними нормами процесуальний порядок (система взаємопов'язаних правових форм) провадження діяльності уповноваженими суб'єк-

тами, що виявляється у здійсненні правосуддя в господарських справах, захисті порушених прав, свобод та інтересів учасників господарських правовідносин.

Вже традиційним для науки господарського процесуального права стало розуміння *господарського процесу* як різновиду юридичної діяльності, що регулюється нормами відповідної галузі права (як встановленої нормами процесуального права форми діяльності господарських судів, яка спрямована на захист порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання). Так, наприклад, В.С. Анохін під арбітражним (господарським) процесом розуміє урегульовану нормами права форму діяльності арбітражних (господарських) судів, спрямовану на захист оспорюваного чи порушеного права організацій і громадян — підприємців [1, С. 10—12]. Цим висновком відповідає думка окремих вчених про те, що обов'язковим учасником господарського (арбітражного) процесу є господарський (арбітражний) суд [2, С. 76—79].

У той же час, як цілком слушно звертає увагу на це О.П. Подцерковний [3, С. 5—6], такі підходи значно звужують розуміння господарського процесу та господарського процесуального правовідношення, адже ігнорується можливість реалізації процесуальної поведінки поза безпосередньою участю господарського (арбітражного) суду: а) звужений підхід до господарського процесу суперечить висновкам самих авторів, що його позиціонують, — у всіх відповідних підручниках до системи господарського (арбітражного) процесуального права включено відносини, що реалізуються поза безпосередньою участю господарських судів: досудове врегулювання господарських спорів, порядок примусового виконання рішень господарських (арбітражних) судів, розгляд господарських спорів комерційними арбітражами (третейськими судами) тощо; б) від господарського процесу не можна відірвати діяльність учасників господарських відносин, що має процесуальну форму, упорядковується у процесуальному законі та є обов'язковим елементом вирішення спорів, центральною ланкою для якого виступає відправлення правосуддя господарськими судами.

Однак, як зазначає Д. Чечот, не можна об'єднувати усі форми захисту об'єктивних ци-

вільних (у даному випадку — господарських) прав у розумінні юридичного процесу [4, С. 13]. Адже тоді необхідно було б, зокрема, до господарського процесу відносити й нотаріальний захист господарських прав, і захист прав суб'єктів господарювання іншими правоохоронними органами (прокуратурою, міліцією тощо), а також адміністративний захист господарських прав. Це фактично робило б предмет господарського процесу безмежним і не дозволяло б визначити його принципи, здійснити його кодифікацію тощо. У зв'язку з цим під господарським процесом пропонується розуміти сукупність встановлених у законі послідовних дій суду або комерційного арбітражу, а також осіб, зацікавлених у вирішенні юридичної справи, та інших осіб, що беруть участь у розгляді та веденні справи, виконанні обов'язкових досудових процедур, виконанні рішень судів (арбітражів), спрямованих на захист прав та законних інтересів учасників господарських відносин, відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом [3, С. 8].

Предметом господарського процесу як форми діяльності суду є господарські спори та/або інші справи, віднесені до компетенції господарських судів Господарським процесуальним кодексом України, іншими законами. Встановлений нормами господарського процесуального права порядок порушення провадження у справі, підготовки справи до розгляду, розгляду й вирішення справ, оскарження і перегляду рішень господарського суду, а також їх виконання іменується в науці процесуального права *господарською процесуальною формою*. Вона, таким чином, розуміється як нормативно встановлений порядок здійснення правосуддя, сформований на підставі узагальнення наявного досвіду правозастосування.

У той же час аналіз фахової літератури показує, що погляди вчених щодо визначення поняття господарської процесуальної форми все ж суттєво різняться.

Так, наприклад, М.К. Треушніков включає до складу цього поняття усю діяльність компетентних органів із захисту права [2, С. 20—22]. Н.А. Чечина пов'язує господарську процесуальну форму із сукупністю встановлених законом правил [5, С. 170—184]. Інші ж автори, обґрунтовуючи концепцію самостійності арбітражної (господарської) процесуальної фор-

ми, зазначають, що саме через неї вирішується основне завдання судочинства в арбітражному (господарському) суді — вирішення економічного спору, винесення законного та обґрунтованого рішення. Змістом арбітражної (господарської) процесуальної форми виступає врегульована нормами арбітражного (господарського) процесуального права діяльність суду та інших учасників, яка заснована на певних принципах, з метою вирішення економічного спору, тобто арбітражний (господарський) процес.

Подібні підходи призводять певною мірою до втрати поняттям господарської процесуальної форми власного змісту, змішування з іншими поняттями процесуального права і, насамкінець, до заперечення доцільності існування досліджуваної категорії, оскільки унеможлиблюється відмежування господарської процесуальної форми від інших категорій (господарського процесу, господарського процесуального права)¹.

Надмірно спрощеним видається визначення, запропоноване М.С. Строговичем, який вказує лише на сукупність встановлених умов із вчинення процесуальних дій учасниками процесу на виконання їхніх прав і обов'язків

¹ Так, наприклад, В.М. Жуйков стверджує, що відмінності в суб'єктному складі осіб, які беруть участь у справі, так само як і критерії розмежування підвідомчості між судами загальної (цивільної) юрисдикції та арбітражними (господарськими) судами, не є настільки суттєвими, аби можна було говорити про створення та існування особливої процесуальної форми для здійснення арбітражними (господарськими) судами судової влади [6, С. 115—125; 7, С. 5]. Г.А. Жилін вважає, що попри наявність спеціального правового регулювання, арбітражного (господарського) судочинства як самостійної форми здійснення правосуддя не існує (цивільне судочинство включає в себе не тільки цивільний, але й арбітражний (господарський) процес) [8]. Т.В. Сахнова обґрунтовує такий висновок: цивілістичний процес є внутрішньо єдиним за своєю суттю, однак ззовні реалізується у двох самостійних формах захисту. Вона, заперечивши існування арбітражного (господарського) процесу загалом, все ж визнала наявність арбітражної (господарської) процесуальної форми [9, С. 53—62]. Однак варто зауважити, що такі думки переважають саме серед російських вчених з огляду на неможливість віднесення арбітражного процесу ні до якого іншого з числа названих у ст. 118 Конституції Російської Федерації, крім як цивільного процесу.

[10, С. 25], не визначаючи ні обсягу досліджуваного поняття, ні мети існування господарської процесуальної форми, ні кола відносин, на яке вона поширюється. Натомість А.А. Латкін до визначення господарської процесуальної форми додає такі ознаки, як динамізм і здатність до змін у рамках видів, стадій та інститутів судочинства [11, С. 12].

Пропоновані визначення, щоправда, стосуються виключно позовного провадження, ігноруючи виконання судом із використанням господарської процесуальної форми інших функцій. Очевидно, що на сучасному етапі господарська процесуальна форма охоплює не тільки вирішення господарських спорів, але й інші функції суду (провадження справ із банкрутства, застосування запобіжних заходів). Разом із тим існування господарської процесуальної форми викликано певними причинами, оскільки форма — результат ускладнення, удосконалення процесу. Тому належить визнати цілком слушними позиції тих авторів [2, С. 12; 12, С. 24—25; 13, С. 15], які вказують на утилітарне, інструментальне призначення господарської процесуальної форми. Форма не потрібна сама по собі, вона необхідна як спосіб забезпечення якості судової діяльності (сучасні її стандарти відображаються в найбільш загальному вигляді в міжнародних актах, зокрема в Конвенції про захист прав людини та основних свобод, ст. 6 п. 1 якої вказує на те, що кожен має право на справедливий та публічний розгляд справи в розумний термін незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону).

Тому метою існування господарської процесуальної форми слід визнати забезпечення справедливості та своєчасності вирішення господарських справ. В.С. Каменков, М.Л. Скуратовський, до прикладу, цілями процесуальної форми, у тому числі й позовної форми захисту прав у господарському процесі, вважають збереження правопорядку, підтримання стабільності та стійкості майнового обороту, досягнення суспільного спокою [14; 15, С. 68—76]. Одним із найбільш вдалих у зв'язку з цим видається визначення господарської процесуальної форми, запропоноване Є.А. Таликіним, — це заснована на встановлених нормах права процедура організації розумового процесу розгляду та вирішення господарським судом справ, віднесених до його компетенції, спря-

мована на забезпечення його справедливості та своєчасності [16, С. 725—726].

Різноманітні, подекуди суперечливі, міркування висловлюють вчені й щодо ознак господарської процесуальної форми. Найбільшого поширення в науці процесуального права набула позиція, за якою до переліку ознак процесуальної форми входять нормативність, беззаперечність, системність і універсальність, які виступають в єдності при правовому регулюванні та правореалізації: а) *нормативність* — полягає в тому, що вона встановлюється в законодавстві певного рівня (таким чином забезпечується єдність нормативного регламенту господарського процесу, неможливість регулювання даної сфери шляхом прийняття підзаконних нормативних актів); б) *беззаперечність* — відображає обов'язковість дотримання форм реалізації процесуальних норм у діяльності учасників господарського процесу²; в) *системність* — відображає необхідність структурувати господарський процесуальний регламент в єдине ціле³; г) *універсальність* — відображає її застосування до вирішення різних справ, підвідомчих господарським судам

² Здійснення процесуальних прав і виконання процесуальних обов'язків повинно відбуватися згідно з порядком, встановленим господарським процесуальним законодавством. У протилежному випадку відповідна процесуальна дія учасника господарського процесу не спричиняє тих правових наслідків, на які вона спрямована. Порушення провадження або подання заяви про перевірку рішення в апеляційному або касаційному порядку повинні відбуватися згідно з порядком і у строки, встановлені Господарським процесуальним кодексом України. Господарському суду, іншим учасникам процесу законом надаються відповідні (адекватні їх процесуальному становищу) права і покладаються обов'язки. Процесуальні права й обов'язки реалізуються в ході процесу у вигляді процесуальних дій. У господарському процесі суддя господарського суду, сторони, інші учасники можуть здійснювати ті дії, які передбачені господарськими процесуальними нормами. Форма діяльності господарських судів щодо розгляду справ заздалегідь встановлена законом.

³ Господарський процесуальний кодекс України містить загальний регламент вирішення усіх справ, підвідомчих господарським судам. Вирішення справ про банкрутство відбувається в тому самому загальному процесуальному порядку з урахуванням певних особливостей. Порядок судового розгляду не може бути відмінним і особливим для кожної справи, кожного суду.

без будь-якої істотної диференціації [17, С. 4—9; 13, С. 15—16; 18, С. 26; 19, С. 20]. У той же час така позиція зазнає активної критики з боку окремих вчених. Зокрема, А.А. Латкін переконливо доводить, що пропоновані ознаки не є специфічними власне для процесуальної форми, їх можна віднести і до ознак процесуальної норми, процесуального законодавства в цілому [11, С. 28]. А.А. Мельников розкрив сутність процесуальної форми через такі ознаки, як: а) розгляд і вирішення справ здійснюється незалежними суддями; б) розгляд справ здійснюється у відкритому судовому засіданні; в) участь у процесі всіх зацікавлених осіб з обсягом процесуальних прав, котрі дають їм реальну можливість захисту, є обов'язковою; г) існують інститути перевірки законності та обґрунтованості судових постанов; д) законність і обґрунтованість самих рішень є обов'язковою вимогою [20, С. 28]. Втім і цей підхід зазнав критики з огляду на змішування ознак і принципів, що сутність процесуальної форми виключно до принципів процесуального права [21, С. 51—52; 22, С. 57—59]. В.М. Горшен'єв загальними ознаками процесуальної форми вважає поняття процесуального провадження, процесуальної стадії та процесуального режиму [23, С. 85]. Однак кваліфікація зазначених правових явищ як ознак процесуальної форми також є спірною, оскільки вони являють собою її структурні елементи.

У сучасній процесуальній літературі також відсутня єдність у поглядах на сукупність ознак як процесуальної форми загалом, так і господарської процесуальної форми зокрема. Так, Т. В. Сахнова вбачає ознаки процесуальної форми в нормативності, системності, формальній визначеності, динамізмі та стабільності [24, С. 47]. А.Р. Хакимулін виділяє такі ознаки процесуальної форми: а) відповідність принципам процесуального права; б) особам, що беруть участь у справі, надається система процесуальних прав і гарантій таких прав; в) закон вичерпно визначає коло осіб, котрі мають право брати участь у розгляді спору; г) кожен з учасників процесу володіє тільки йому притаманним набором процесуальних прав, посідає своє, суворо визначене місце у процесі; д) дії кожного з учасників суворо регламентовані; е) послідовність процесу характеризується стадійністю (стадії змінюються

послідовно й у заздалегідь встановленому порядку); ж) цільова спрямованість процесу (процесуальна форма покликана гарантувати досягнення мети процесуальної діяльності — відновлення й захисту порушених суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів). При цьому основною відмінною ознакою автор вважає те, що така форма є позовною за загальним правилом [25, С. 81—82]. Є.А. Таликін поряд із цим переконаний, що судовій процесуальній формі в аспекті системи форм захисту прав та інтересів притаманні такі ознаки: а) універсальність; б) самостійне значення; в) найвищий владний характер повноважень юрисдикційного характеру; г) регламентарний характер; д) реалізація соціального, ідеологічного стандарту справедливості. Автор зауважує, що виділені ознаки характеризують судову процесуальну форму як збірну категорію, що об'єднує всі види судочинства, у розрізі її ролі і значення в суспільстві в порівнянні з іншими формами захисту прав та інтересів [26, С. 87—93].

Система процесуальних форм захисту — це складне комплексне багаторівневе утворення. Не даремно у фаховій літературі має місце твердження, що процесуальні форми захисту прав і охоронюваних законом інтересів, з одного боку, є системою більш елементарних частин, а з іншого — виступають як компоненти більш широкої системи [11, С. 26—29]. Як збірна категорія, судова процесуальна форма об'єднує в собі різні види процесуальних форм, серед яких господарська процесуальна форма наділена тільки їй притаманними ознаками. В.С. Анохін відносить до рис господарської процесуальної форми такі: а) визначеність законом; б) винесення рішення на підставі доказування; в) участь у розгляді справи осіб, зацікавлених у судовому рішенні [1, С. 4]. І.В. Кананович до головних рис арбітражної (господарської) процесуальної форми відносить: а) пов'язаність суду та інших учасників процесу у своїй діяльності правовими нормами; б) рівність можливостей сторін у захисті своїх прав і законних інтересів; в) нормативне регулювання послідовності, форми та змісту процесуальних дій; г) дозволеність вчиняти учасникам процесу тільки ті дії, що передбачені процесуальними нормами [27, С. 12]. В юридичній літературі виділяють також такі характеристики арбітражної (процесуаль-

ної) форми: а) законодавча урегульованість; б) імперативність правових норм; в) обов'язковість участі в якості одного із суб'єктів арбітражного (господарського) суду; г) визначеність процесуальних дій нормами права; д) правовий характер дій [28, С. 18].

Таким чином, будучи однією з основних категорій господарського процесу, господарська процесуальна форма визначає загальні засади функціонування й розвитку діяльності суду з вирішення господарських справ, співвідношення з іншими видами судочинства та державної діяльності загалом. Тому шляхом формування єдиних і цілісних теоретичних засад побудови господарського процесу поняття господарської процесуальної форми справляє загальний вплив на нормативні приписи, що регулюють господарське судочинство, і практику їхнього застосування. У господарському процесі суд, сторони, інші учасники можуть здійснювати ті дії, які передбачені господарськими процесуальними нормами. Формалізація господарського процесу не є випадковою. Роль і значення процесуальної форми полягає в тому, щоб забезпечити захист дійсних прав суб'єктів господарювання, гарантувати винесення законних і обґрунтованих рішень. Господарський процес являє собою єдність процесуальних прав і обов'язків господарського суду, сторін та інших учасників процесу. Тому трактується він подекуди саме як система послідовно здійснюваних процесуальних дій господарського суду, інших учасників судочинства у зв'язку з розглядом і вирішенням конкретної справи. Кінцева мета процесу — відновлення порушеного права.

Господарський процес — не просто сукупність дій, урегульованих нормами господарського процесуального права, а їх визначена система. Діяльність господарського суду з розгляду і вирішення підвідомчих йому спорів здійснюється в певній логічній послідовності за стадіями процесу. Процесуальні дії, які здійснюють учасники господарського процесу, залежно від мети їх здійснення і змісту, складають стадії господарського процесу. У кожній стадії процесуальні відносини мають специфічний характер, який визначається об'єктом цих відносин, суб'єктивним складом учасників на кожній стадії, змістом і метою процесуальних дій. *Стадія господарського процесу* — це сукупність процесуальних дій з конкретної

справи, об'єднаних однією метою або спрямованих до однієї певної мети. Кожна стадія виконує свої особливі функції в господарському процесі. Складність і кількість здійснюваних процесуальних дій на кожній стадії процесу залежить від переслідуваних завдань.

Висновки. Проведений аналіз фахової літератури дозволяє говорити про наявність щонайменше двох доктринальних підходів до розуміння поняття господарського процесу — широкого та вузького. Господарський процес у широкому розумінні можна визначити як сукупність послідовних дій, урегульованих правовими нормами, котрі спрямовані на застосування й реалізацію господарсько-правових норм. Означений процес можна характеризувати як господарсько-процедурний, і основну його функцію визначити як правозастосовну.

Господарський процес у вузькому розумінні — це врегульована законом господарсько-процесуальна діяльність суб'єкта господарської юрисдикції щодо застосування матеріального права при вирішенні господарсько-правового спору чи при розгляді справ про господарські правопорушення. Такий процес можна вважати господарсько-юрисдикційним, а його основну функцію — правоохоронною.

Загалом же, на нашу думку, господарський процес — це урегульований господарськими процесуальними нормами процесуальний порядок (система взаємопов'язаних правових форм) провадження діяльності уповноваженими суб'єктами, що виявляється у здійсненні правосуддя в господарських справах, захисті порушених прав, свобод та інтересів учасників господарських правовідносин.

Будучи однією з основних категорій господарського процесу, господарська процесуальна форма визначає загальні засади функціонування й розвитку діяльності суду з вирішення господарських спорів, співвідношення з іншими видами судочинства та державної діяльності загалом. Тому шляхом формування єдиних і цілісних теоретичних засад побудови господарського процесу поняття господарської процесуальної форми справляє загальний вплив на нормативні приписи, що регулюють господарське судочинство, і практику їхнього застосування. У господарському процесі суд, сторони, інші учасники можуть здійснювати ті дії, які передбачені господарськими проце-

суальними нормами. Формалізація господарського процесу не є випадковою. Роль і значення процесуальної форми полягає в тому, щоб забезпечити захист дійсних прав суб'єктів господарювання, як і інших учасників господарських відносин, гарантувати винесення законних і обґрунтованих рішень.

Ознаки господарської процесуальної форми полягають у тому, що: а) господарський суд і всі учасники господарського процесу пов'язані у своїй діяльності нормами господарського процесуального права; б) учасники процесу здійснюють лише ті процесуальні дії, які прямо визначені нормами господарського процесуального законодавства; в) порядок звернення із заявою до суду, прийняття й підготовки справи до розгляду, порядок вирішення спору, структура рішення, порядок його перегляду, а також виконання після набрання ним законної сили, визначені законом; г) відносини між господарським судом і учасниками процесу не можуть носити характер фактичних відносин (вони можуть бути лише правовідносинами); д) процесуальна форма надає сторонам рівні можливості захисту права (змагатися), право брати участь у процесі, надавати докази, користуватися правовою допомогою, оскаржити рішення, брати участь у виконавчому провадженні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Анохин В.С. Арбитражное процессуальное право России [Электронный ресурс] / В. С. Анохин. — М. : Владос, 1999. — С. 10—12. — Режим доступа : http://www.pravo.vuzlib.su/book_z978_41.html
2. Арбитражный процесс : учебник / под ред. М.К. Трещушников. — М. : Городец, 2005. — 784 с.
3. Подцерковний О. Щодо зовнішнього та внутрішнього виміру поняття «господарський процес» / О. Подцерковний // Право України. — 2011. — № 6. — С. 4—12.
4. Гражданский процесс / [под ред. Мусина А.В., Чечиной Н.А., Чечота Д.М.]. — М. : Проспект, 1998. — 480 с.
5. Чечина Н.А. Гражданская процессуальная форма, процессуальные нормы и производства / Н.А. Чечина, Д.М. Чечот // Юридическая процессуальная форма: теория и практика : сб. науч. тр. — М. : Юрид. лит., 1976. — С. 170—184.
6. Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц / В.М. Жуйков. — М. : Городец, 1997. — 125 с.
7. Жуйков В.М. Вопросы права, а не экономики / В.М. Жуйков // ЭЖ—Юрист. — 2002. — № 15. — С. 5—6.

8. *Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации: (постатейный) / [С.Ф. Афанасьев и др.]; отв. ред. Г.А. Жилин. — М. : Проспект, 2007. — 795 с.*
9. *Сахнова Т.В. О судебных процедурах в гражданском процессе, или к вопросу о дифференциации процессуальной формы / Т.В. Сахнова, Т.П. Шишмарева // Теоретические и практические проблемы гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства : сб. науч. ст.; редкол. : Абова Т.Е., Грязева В.В., Данильченко Л.Г. и др. — СПб. ; Краснодар : Юрид. центр Пресс, 2005. — С. 53—62.*
10. *Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. — М. : Наука, 1968. — 468 с.*
11. *Латкин А.А. Процессуальная форма разрешения дел в арбитражном суде первой инстанции (исковое производство) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / А.А. Латкин. — Самара, 2003. — 228 с.*
12. *Боровик С.С. Захист прав суб'єктів господарювання в арбітражних судах України / С.С. Боровик, В.В. Джуль, С.М. Мудрий. — К. : Оріяни, 2001. — 228 с.*
13. *Васильев С.В. Хозяйственное судопроизводство Украины / В.С. Васильев. — Х. : Эспада, 2002. — 368 с.*
14. *Каменков В.С. Исковая форма защиты прав в хозяйственном процессе [Электронный ресурс] / В.С. Каменков. — Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_8394.html*
15. *Скуратовский М.Л. Подготовка дела к судебному разбирательству в арбитражном суде первой инстанции / М.Л. Скуратовский. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 312 с.*
16. *Таликин Є.А. Визначення поняття господарської процесуальної форми / Є.А. Таликин // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 723—727.*
17. *Комиссаров К.И. Последовательно прогрессивное развитие советского гражданского процессуального права / К.И. Комиссаров // Проблемы действия и совершенствования советского гражданского процессуального законодательства : межвуз. сб. науч. тр. СЮИ; под ред. К.И. Комиссарова и др. — Свердловск : СЮИ, 1982. — С. 4—9.*
18. *Господарське процесуальне право України / В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос, В.П. Негребельний, Д.М. Лук'янець. — Суми : Університетська книга, 2006. — 378 с.*
19. *Арбитражный процесс : учебник / [отв. ред. В.В. Ярков]. — М. : Инфотропик Медиа, 2010. — 880 с.*
20. *Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе / А.А. Мельников. — М. : Наука, 1969. — 247 с.*
21. *Чечина Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права / Н.А. Чечина. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. — 104 с.*
22. *Егорова О.В. Сущность гражданской процессуальной формы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / О.В. Егорова. — СПб., 2001. — 187 с.*
23. *Теория юридического процесса / [под ред. В.М. Горшенева]. — Х. : Вища школа, 1985. — 192 с.*
24. *Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса : теоретические начала и основные институты / Т.В. Сахнова. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 696 с.*
25. *Хакимулин А.Р. Особенности механизма судебной защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов в исковом процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / А.Р. Хакимулин. — Ярославль, 2004. — 204 с.*
26. *Таликин Є. Ознаки господарської процесуальної форми як судової форми захисту прав та інтересів / Є. Таликин // Юридична Україна. — 2012. — № 9. — С. 87—93.*
27. *Кананович И.В. Арбитражный процесс: схемы и комментарии / И.В. Кананович. — М. : Юриспруденция, 1999. — 176 с.*
28. *Арбитражный процесс : учебник / [под общ. ред. Я. Фархтдинова]. — СПб. : Питер, 2003. — 480 с.*

Надійшла 27.05.2015

В.В. Резникова

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОЦЕССА

Определено понятие хозяйственного процесса. Выполнен анализ существующих доктринальных подходов к пониманию его сущности, правовой природы. Особое внимание уделено определению признаков хозяйственной процессуальной формы, а также установлению ее соотношения с хозяйственным процессом. Определены роль и значение для последнего хозяйственной процессуальной формы, приведен перечень ее признаков.

Ключевые слова: хозяйственный процесс, понятие хозяйственного процесса, стадии хозяйственного процесса, хозяйственная процессуальная форма, признаки хозяйственной процессуальной формы.

V.V. Reznikova

Taras Shevchenko National University of Kyiv

ON THE CONCEPT OF COMMERCIAL PROCESS

The article defines the concept of the commercial process. The analysis of the existing doctrinal approaches to the understanding of its essence, the legal nature. Particular attention is paid to the definition of signs of commercial procedural form, as well as establishing its relationship with the commercial process. The role and significance of the last commercial procedural form, a list of its features are identified.

Key words: commercial process, the concept of the economic process, the stage of the commercial process, commercial procedural form, signs of commercial procedural form.

УДК 346.13

О.А. СВЯТОГОР, адвокат, аспірант

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ГОСПОДАРСЬКОГО СУДУ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ключові слова: господарський процес, судове рішення, арбітраж, державний виконавець, приватне виконання.

Статтю присвячено дослідженню особливостей практики виконання рішень господарського суду. Виявлено деякі проблеми правозастосування, що свого часу виникли наслідок дії низки сукупних факторів, пов'язаних із наявністю прогалин у чинному законодавстві та відсутністю єдиного методологічного підходу до усунення суперечливих положень у праві. Обґрунтовано, що інститут виконання рішень господарських судів посідає чільне місце в системі норм господарсько-процесуального права та має універсальний і міжгалузевий характер.

У системі господарсько-процесуального права України одне з провідних місць належить інституту виконання рішень господарського суду. Унікальність цього інституту обумовлено тим, що він перебуває на умовному одночасному перетині одразу декількох галузей права — адміністративного, банківського, цивільного та господарського, норми яких свого часу було ухвалено за різних науково-практичних концепцій.

При цьому залишається нерозв'язаним завдання зі створення надійної законодавчої бази з тим, аби на рівні нормативно-правових актів чітко визначити межі застосування норм господарсько-процесуального права у частині конкретизації процедури виконання рішень господарського суду.

Правове регулювання виконання рішень господарського суду має відповідну науково-теоретичну основу, і для її як найповнішого визначення потребують ґрунтовного розроблення питання стосовно сутності та змісту цього правового інституту і його генезису, а також форм і порядку виконання рішень господарського суду. На сьогодні у світі, передусім у країнах з розвинутою економікою, напрацьовано величезний досвід у сфері правового регулювання процедури виконання рішень у господарських спорах, а тому його вивчення і врахування є необхідним для реалізації подальших реформ у судовій системі України.

А досягнення правильної інтерпретації зарубіжної практики дозволить визначити перспективи вдосконалення законодавства України у сфері виконання рішень господарських судів і запропонувати авторську методику організації роботи в цьому напрямі.

До вивчення проблематики правового регулювання виконання рішень господарських судів зверталися такі науковці, як В.Б. Авер'я-

нов [1], А.М. Авторгов [2], Ю.В. Білоусов [3], В.П. Бондаренко [4], Р.С. Калінін [5], В.К. Мамутов [6], Л.Г. Талан [7], С.Я. Фурса [8], Д.П. Фіолевський [9], М.Й. Штефан [10] та ін. Разом із тим, оскільки попередні дослідження здійснювалися представниками різних галузей юридичної науки, це спричинило очевидну фрагментарність у підходах до обґрунтування питань правового регулювання виконання рішень господарського суду, а господарсько-процесуальні аспекти залишилися недостатньо вивченими. Отже, наше дослідження певною мірою заповнить цю прогалину.

Мета статті полягає в тому, щоби на основі аналізу теоретичних засад, системи нормативно-правового регулювання і практики реалізації положень чинного законодавства щодо виконання рішень господарського суду виявити прогалини і протиріччя в нормах матеріального і процесуального права, з'ясувати загальні тенденції та причини їх виникнення, і на цьому підґрунті розробити й запропонувати для законодавців і юристів-практиків пропозиції щодо шляхів розв'язання наявних проблем.

Разом із тим слід зазначити, що інститут правового регулювання виконання рішень господарського суду, на жаль, наразі не дістав системного дослідження, що, у свою чергу, призвело до наявності значних прогалин як у царині гносеологічного пізнання суті згаданих відносин, так і у практичних аспектах.

Зокрема, під час виконання судових рішень, які стосуються стягнення коштів у сфері господарської діяльності (наприклад, у правовідносинах, які виникають із приводу захисту майнових інтересів суб'єктів господарювання) допускається застосування окремих елементів цивільного процесу, що призводить до «розмивання» меж застосування господарсько-процесуального права.

Так, задля більшої ефективності виконання прийнятого рішення, досягнення профілактичної та спонукальної мети й застосування елементів психологічного впливу, судом цивільної юрисдикції за поданням державного виконавця може застосовуватися процесуальне обмеження щодо виїзду керівника боржника (юридичної особи, суб'єкта господарювання) за межі України (ст. 377¹ Цивільного процесуального кодексу України [11]).

Тобто в суто господарські відносини майнового характеру вводиться докорінно не-

специфічний елемент — елемент примусової особистої, «приватної» участі фізичної особи (керівника підприємства) у виправленні порушених відносин на рівні обмежень його права на особисте пересування.

Подібний чинник (елемент «приватних» відносин у господарському процесі) виникає й під час реалізації передбаченої ст. 55 Закону України «Про виконавче провадження» [12] концепції звернення стягнення на кошти (майно, інші ресурси), які належить отримати суб'єкту господарювання від інших осіб (приватних осіб, які фактично можуть не брати будь-якої участі в господарських відносинах).

Аналогічна ситуація трапляється й під час виконання судових рішень господарського суду про стягнення коштів з рахунків в установах банків — широко застосовується банківське законодавство [13], галузь якого, з позицій наукової теорії, вважається самостійною галуззю, що має суттєві відмінності від галузі господарського процесуального права у частині регулювання відповідної процедури.

Отже, виконання рішень господарського суду в сучасних умовах здійснюється практично стихійно, реалізуючись іноді у незвичних правових і процесуальних конструкціях креативного характеру, для побудови яких застосовуються елементи не лише суміжних галузей права, але і психології, економіки, іноді — політики.

За умов такої безсистемності існують як певні недоліки, так і переваги, котрі є взаємообумовленими і взаємозалежними. Передусім очевидно є наявність конфлікту правових норм на рівні диспозитивності й імперативності: існує об'єктивна потреба в досягненні балансу між принципом «дозволено все, що не заборонено» для учасників господарських відносин і принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» для такого «неусувного» і обов'язкового елемента (учасника) виконавчого провадження, як державна структура — орган (посадова особа) Державної виконавчої служби України.

Як показує правозастосовна практика, наявність або відсутність у системі виконання рішень господарського суду органів і посадових осіб Державної виконавчої служби (далі — ДВС) України може вважатися, без перебільшення, найважливішим практичним питанням, оскільки від правильності його розв'язання залежить, у кінцевому підсумку, успішність

реалізації норм господарсько-процесуального права на стадії виконання судових рішень. З огляду на це, серед основних гносеологічних методів дослідження окреслених питань (крім інших методів наукового пізнання) провідну роль відіграватимуть історичний і порівняльний, а також статистичний методи.

На сьогоднішній день вважається безперечним, що рішення виконуються виключно через систему органів ДВС України (на цьому наголошують і профільні Закони України «Про державну виконавчу службу» [14] «Про виконавче провадження» [12] та окремі положення (ст. 115) Господарського процесуального кодексу України [15]).

Однак так було (і очевидно, невдовзі буде) не завжди. До 1998 р. рішення господарських (того часу — арбітражних) судів про стягнення коштів виконувалися безпосередньо самими стягувачами (кредиторами), які, отримуючи наказ (виконавчий документ) або ж визнану боржником претензію, самостійно готували платіжну вимогу й надсилали її до банку боржника, до так званої «картотеки» (тобто до певного реєстру — черги, списку, переліку) документів, на підставі яких здійснювалося списання коштів у разі їх надходження в порядку черговості.

Багато юристів-господарників, які розпочинали свою практичну діяльність ще за «радянських» часів, пам'ятають, що в подібний спосіб платіжна вимога (разом із супровідними документами) могла знаходитися в картотечі документів, на підставі яких банк боржника здійснює списання коштів у примусовому порядку протягом декількох років поспіль, без фактичного виконання. Втім такі випадки траплялися вкрай рідко і становили скоріш виключення, аніж правило. Як зазначає В.К. Мамутов, до питання про необхідність удосконалення процедури заперечення рішень державних органів, не пов'язаних з господарством, спори суб'єктів господарювання з податковими органами розглядалися, наприклад, господарськими судами і жодної необхідності створення для їх розгляду іншої судової системи не було [6, С. 9].

Подібна схема в умовах планової (або, пізніше, з розвалом «радянських» традицій — «змішаної») економіки, коли не була поширена практика відкриття сотень рахунків у десятках банків (через які боржник досить вільно має

можливість розпоряджатися коштами в обхід чинних рішень судів, які слід виконувати) була цілком результативною та виправданою. У принципі кошти стягувалися достатньо активно й ефективно.

Суто технічні проблеми забезпечення виконання судового рішення, природно, належали до кола інтересів стягувача (кредитора). Заради справедливості варто зазначити, що цей тягар і зараз лежить на стягувачеві: саме стягувач об'єктивно зацікавлений одержати кошти, і тому він буде робити все задля забезпечення цього процесу, включаючи пошук (всіма законними та незаконними шляхами) інформації про рахунки боржника, коло його контрагентів-дебіторів (на борги яких можна намагатися звернути стягнення), відомостей про майно боржника — нерухомість (включаючи земельні ділянки та незавершене будівництво), автотранспортні засоби, літальні засоби, судна, комунікації, паї (частки) в підприємствах, цінні папери та їх похідні (фінансові інструменти) тощо.

Далі, дізнавшись відомості про майновий стан, стягувач може активно через надіслання заяв і клопотань до органу ДВС України (а також через процесуальні заходи впливу — скарги на дії державного виконавця, заяви про роз'яснення рішень, заяви про зміну порядку чи способу виконання рішень, тощо) впливати на процедуру виконання, контролювати її.

До 1998 р. лише ті виконавчі документи (накази суду), які стосувалися позагрошових стягнень (звернення стягнення на майно, вилучення майна тощо) передавалися на виконання до судових виконавців (на той час — технічних працівників при районних (міських) судах (народних судах), які виконували рішення виключно за правилами «старого» Цивільного процесуального кодексу УРСР, оскільки прийнятий в 1991 р. та чинний на ту добу Арбітражно-процесуальний кодекс України [16] взагалі практично не регламентував процедури виконання судових рішень господарських (арбітражних) судів.

Однак з 1998 р. було розпочато одну з реформ судової системи (у частині створення системи виконання рішень судів), що було обумовлено, передусім, зміною орієнтиру економіки з планової на ринкову, зі створенням нових, докорінно відмінних системних зв'язків, за необхідності вирішення й розв'язання

спорів між вільними та ринково орієтованими суб'єктами господарювання, які позбавилися ярма планової економіки.

У результаті цієї реформи зі складу судів було виділено судових (державних) виконавців та реорганізовано (перетворено) систему органів виконання рішень в окрему адміністративну структуру, інтегровану в систему органів державної влади.

Було створено ДВС України, прийнято відповідний галузевий системний Закон «Про виконавче провадження», а також створено уніфіковану (єдину) систему виконання рішень.

Стягувачів було позбавлено права й можливості на засадах диспозитивності виконувати рішення судів власними силами та засобами.

З погляду юридичної науки, можливо, не є коректною постановка питання про те, «добре це чи погано», однак факт залишається фактом: такі нововведення мали як позитивні, так і негативні наслідки.

Філософія підходу до реформування системи виконання рішень виходила з необхідності централізації системи виконання рішень і віднесення цього питання до сфери управління (вирішення) держави (яка за загальноприйнятими в середовищі теоретиків-правознавців догмами є та буде апаратом насильства). Отже, ідея створення такої системи полягала у виробленні «правил гри», адекватних викликам сучасності, а також у вдосконаленні системи примусового виконання рішень.

Боржники вже навчилися користуватися розгалуженою банківською системою, відкриваючи по декілька рахунків у різних установах і технічно ухиляючись від виконання рішення суду при «диспозитивному», тобто через «картотеку», способі виконання рішень арбітражних (господарських) судів, виконання було можливе тільки через один рахунок в одному банку, суто технічно (до платіжної вимоги слід було додати оригінал виконавчого документа або визнаної претензії, які зазвичай існують в одному примірнику).

Однак суспільство вимагало змін. Ситуація, за якої боржники ховалися по різних банках, природно, не задовольняла ані інтереси реального сектору економіки (який прагнув регулювання господарських відносин і елементарного порядку, стабільності, справедливості), ані інтереси держави. Остання, окрім того, що не отримувала податків і зборів (надход-

ження яких залежало від життєдіяльності законослухняних і успішних підприємств, які фактично виявлялися ошуканими недобросовісними контрагентами), також переймалася самим фактом існування «порядних» підприємств (які брали участь у господарському обігу, виплачували заробітну платню, і взагалі, своєю активністю на господарських і фінансових ринках сприяли оздоровленню економіки).

Більше того, необхідно враховувати таке невідворотне явище, як поява «альтернативних способів правозахисту», своєрідних «третейських» судів, які в побуті називалися одним простим словом — «бандити».

Як було зазначено вище, ринкова економіка потребувала наявності всіх механізмів, без яких неможливе існування системи праввідносин, включаючи відновлювально-правозахисний (у формі механізму примусового виконання прийнятих рішень).

Світовий досвід функціонування сучасної змішаної економіки, як слушно зауважує В.К. Матвеєнко, доводить, що її механізм органічно поєднує ринкове і державне регулювання: «Здавалося б, що перехід від командної до змішаної економіки постсоціалістичних країн, і України зокрема, мав би здійснитися без особливих труднощів. Проте труднощі мали місце і вони були, перш за все, пов'язані з хибним розумінням ролі й місця держави у трансформаційних процесах» [17, С. 250]. Якщо держава не могла забезпечити реалізацію своєї основної функції (правозахисної [18, С. 65—68]), то така функція переходила у «приватні руки» і фактично виконувалася не за законом, а «по поняттям».

У нормах господарського, а також і цивільного права, через очевидний брак механізмів виконання рішень, ухвалених за результатами розгляду справи, для опису такого порядку застосовувалася усталена дефініція «на засадах звичаїв, неписаного права». Подібні тенденції завжди сприймаються державою як негативно-конкурентні й усуваються всіма процесуальними засобами.

З урахуванням цього, створення ДВС України, з подальшою розробкою і прийняттям галузевого законодавства, можна оцінювати як економічно виправдані й невідворотні зміни на шляху вдосконалення механізму виконання рішень господарського суду.

Наразі ж ситуація розвивається доволі дивним чином, підтверджуючи окремі філософські (світоглядні) концепції про спіралеподібний характер еволюційних перетворень систем, у даному випадку на прикладі системи виконання рішень господарських судів.

При цьому як науковцями, так і практиками (у тому числі представниками державних органів, включаючи вищих посадових осіб держави) останніми роками неодноразово висловлювалися думки про вкрай низький рівень виконання рішень судів. І це наочно підтверджують дані судової статистики.

Як видно з листа Державної служби статистики України від 26.02.2014 р. № 15.1-20/279ПІ (адресованого авторові дослідження на його запит), у середньому щорічно в Україні за участі господарських судів ухвалюється рішень про стягнення коштів на суму понад 100 млрд грн (77,8 млрд грн у 2010 р., 73,5 млрд грн у 2011 р., 82 млрд грн — у 2012 р., 115 млрд грн у 2013 р.).

При цьому, згідно з відомостями ДВС України (викладеними в адресованому авторові на його запит листі від 25.02.2014 р. № 14-0-34-4/3-4), протягом 2013 р. на виконання до ДВС надійшло виконавчих документів на суму 209 млрд грн, з яких завершено (закінчено) виконання на суму 129 млрд грн.

Під завершенням (закінченням) виконавчих проваджень, в силу ст. 49, 50 Закону України «Про виконавче провадження» [12], розуміється будь-яке припинення виконавчого провадження, включаючи саме виконання, так і закриття виконавчого провадження у зв'язку з відсутністю у боржника коштів чи майна, надісланням виконавчого документа до іншого відділу виконання, повернення стягувачеві, визнання судом відмови від стягнення, укладення мирової угоди, ліквідації підприємства без правонаступництва тощо.

Як вбачається, причиною такого стану справ є фактичний брак наявності в нормах вітчизняного права певної системи виконання рішень господарських судів. Втім, ця проблема існує не лише в господарському судочинстві, а й в інших галузях судочинства. Досліджуючи пов'язані з цим питання з позицій іншої галузі знань, зокрема адміністративного права, А.М. Авторгов [19] доходить аналогічних висновків і зазначає, що фактично виконується лише 4 % рішень судів.

Згадані вище 100 млрд грн, які стягуються господарськими судами щорічно, так і залишаються «підвішеними» й невиконаними (мізерно низький відсоток виконаних рішень не варто навіть брати до уваги, оскільки він є, здебільшого, арифметичною похибкою, виключенням із правил). Іншими словами, економіка України щорічно втрачає ці 100 млрд грн (по суті викидаючи їх з обороту).

Державні виконавці (державні виконавчі служби) «завалені» надмірною кількістю виконавчих документів різного ґатунку, і виконати їх усі є фізично неможливим. Так, середня норма надходжень виконавчих документів до одного виконавця становить до декількох тисяч документів на рік [20]. За кожним з них доведеться виготовити й обробити, щонайменше, до десяти (а в деяких випадках — і до декількох десятків) документів, які забезпечують примусове виконання: запитів, постанов, повідомлень, платіжних вимог, актів, подань до суду та ін.

Шляхом проведення нескладних арифметичних підрахунків можна з'ясувати, що за таких умов навіть фізично поверхово (формально) опрацювати отримані виконавчі документи неможливо, при тому, що в даному разі існує просте правило «чим більше запитів і документів — тим більша успішність з'ясування майнового стану боржника і стягнення».

Отже, виходячи із цих реалій, наприкінці 2014 р. відбулося фактично «вибухове» виникнення в середовищі юристів-господарників тези (позиції, концепції) про необхідність реформування системи виконання рішень судів у напрямі «роздержавлення» і «приватності».

Відомий український юрист-практик, адвокат і науковець А.М. Авторгов, який є одним із авторів і впроваджувачів ідеї реформування системи виконання рішень судів, у своїх працях [2, С. 182—183; 21] також наполягає на необхідності реорганізації Державної виконавчої служби України в напрямі запровадження інституту приватних виконавців, які б існували поряд з державними виконавцями й виконували ті чи інші категорії рішень.

Подібна концепція в цілому дістала схвалення на рівні Міністерства юстиції та Кабінету Міністрів України і очевидно, що це є результатом спільних напрацювань науковців і практиків.

До речі, нічого дивного або незвичного тут немає. Загальновідомо, що в Україні доволі успішно діють, приміром, і державні нотаріуси, і приватні нотаріуси, так само як діють «державні» судові установи, так і «приватні» суди (третейські суди), державні та приватні банки тощо. А такі види діяльності, як діяльність арбітражних керуючих, адвокатів — взагалі законом визначена як суто «приватна» за будь-якої неприпустимості «державного» елементу.

Наразі на розгляді у Верховній Раді України перебуває одразу декілька концепцій і законопроектів. Однак однією з основних тез щодо запропонованих змін є те, що до сфери діяльності приватних виконавців буде віднесено виконання рішень саме господарських судів у майнових спорах (справах), де і стягувачами, і боржниками є особи недержавного сектору економіки.

У побутовому розумінні це означає фактично повернення до ситуації, яка мала місце раніше — питання захисту інтересів, питання відновлення своїх порушених майнових прав, питання практичного дієвого жорсткого і невідворотного врегулювання відносин з контрагентом-порушником буде цілком і повністю покладатися на зацікавлену особу (стягувача), котрий опосередковано вирішуватиме питання свого правозахисту через найм (пошук і залучення до процедури виконання рішень) приватних державних виконавців (а в деяких випадках — створення «для себе» чи «під себе» (що можуть собі дозволити великі суб'єкти господарювання) приватних виконавчих служб.

Можливо, з часом вдасться запровадити, а точніше, повернутися, до системи «радянського» виконання рішень господарських судів, про яку згадувалося вище: коли сам стягувач (суб'єкт господарювання), отримавши за результатом ухвалення і вступу в законну силу рішення господарського суду виконавчий документ (наказ), матиме право безпосередньо оперативно надсилати до банку боржника платіжну вимогу на списання коштів, поза участі зовнішніх структур (посередників) у вигляді державного чи приватного виконавця.

В усіх випадках під «спрошену» систему виконання підпадають (мають підпадати), в першу чергу, рішення господарських судів, причому виключно за суб'єктною та суб'єктивною (по відношенню до стягувача) ознакою: зазвичай, оскільки стягувачі є «поважними»

юридичними особами, суб'єктами господарювання, наділеними значною кількістю компетентних представників, то саме цей фактор дає можливість забезпечити технічно високий рівень виконання рішень судів.

Звісно, при цьому має бути запроваджено певні засоби контролю для уникнення випадків необґрунтованого списання коштів (можливо, у вигляді штрафів тощо), але розглядувані концепції, безумовно, заслуговують на увагу й мають бути враховані, якщо ми маємо на меті створення прозорої, чіткої, зрозумілої для всіх учасників господарсько-процесуальних правовідносин і дієвої схеми забезпечення невідворотного примусового виконання рішень господарського суду.

Варто окремо наголосити на тому, що чинне законодавство орієнтоване не на стягувача й захист його прав (тобто не на доктрину безумовного і невідворотного виконання рішень суду), а здебільшого на боржника (особу, яка вже апріорі вчинила порушення законодавства, не виконавши свої зобов'язання і призвівши до руйнації господарських зв'язків).

Юристи-практики знають, які складнощі виникають у зв'язку з діями щодо виявлення майна, майнових активів і коштів боржника, оскільки в переважній більшості випадків така інформація є захищеною з міркувань банківської чи комерційної таємниці, захисту персональних даних тощо.

З огляду на це не випадково, що одночасно з думкою про необхідність вдосконалення системи виконання рішень судів через її «приватизацію» широко популяризується думка про відкриття майнових реєстрів (реєстрів майнових прав) і зняття зайвих обмежень у доступі до інформації [22]. Це — саме той випадок, коли в суспільстві (суспільній свідомості) масово зароджується виправдана, здорова, розумна ідея відновлення справедливості та врегулювання правил гри за доступними і зручними для всіх правилами, без будь-якого зовнішнього елементу чи поштовху ззовні, а саме зсередини, з глибин розуміння проблематики і шляхів усунення проблем і недоліків.

Висновки. Таким чином, на підставі дослідження загальних питань проблематики правового регулювання виконання рішень господарських судів можна зробити висновок про те, що процедура успішності виконання рішень господарського суду залежить від низки

факторів (здебільшого суб'єктивних і технічних, пов'язаних з недосконалістю і надмірно зарегульованим законодавством), і це не забезпечує державним виконавцям навіть фізичної можливості виконувати рішення через їх надмірну кількість.

Проблема має рекурсивний характер: чим більше рішень не виконується і чим більше їх накопичується у невиконаному стані, тим більше суб'єкти господарювання змушені звертатися до судів і тим більше рішень надходить знову і знову, створюючи додаткові навали невиконаних виконавчих документів за ефектом «сніжної кулі».

Одним із виходів може бути реорганізація як системи органів (посадових осіб) ДВС України, так і господарсько-процесуального законодавства у напрямі його спрощення, досягнення гнучкості, врахування інтересів усіх сторін, передусім стягувачів (як осіб, які вже потерпають через позбавлення й обмеження активів останніх).

Тому питання обрання шляхів подальшого реформування виконавчої служби та системи виконання рішень судів (і господарських судів зокрема) становитимуть перспективні напрями наукових досліджень, у результатах яких зацікавлене суспільство в Україні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Авер'янов В.Б.* Науково-практичний коментар до законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження» / [В.Б. Авер'янов, Л.М. Горбунова, В.В. Комаров та ін.]. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 320 с.
2. *Авторгов А.М.* Адміністративно-правовий статус державного виконавця : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Авторгов Андрій Миколайович; Київський нац. ун-т внутрішніх справ, 2008. — 211 с.
3. *Білоусов Ю.В.* Виконавче провадження : навч. посібник / Ю.В. Білоусов. — К. : Прецедент, 2005. — 188 с.
4. *Бондаренко В.П.* Методологія та методика узагальнення судової практики в Україні з господарських справ : Метод. посіб. для працівників госп. судів / В.П. Бондаренко, В.І. Кухар. — Х. : Золоті сторінки, 2004. — 94 с.
5. *Калінін Р.С.* Контрольні та наглядові процедури виконавчого провадження / Р.С. Калінін // Держава та регіони. Сер. Право. — 2012. — Вип. 1. — С. 45—49.
6. *Мамутов В.К.* Загальні проблеми науки господарського права на стику ХХ та ХХІ століть / В.К. Мамутов // Право України. — 2010. — № 8. — С. 4—12.
7. *Талан Л.Г.* Реалізація судових рішень у виконавчому провадженні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Талан Леонід Григорович; МОНМС України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». — Х., 2012. — 19 с.
8. *Фурса С.Я.* Законодавство України про виконавче провадження : Наук.-практ. комент. / С.Я. Фурса, С.В. Щербак. — К. : Ін Юре, 2004. — 975 с.
9. *Фіолевський Д.П.* Державна виконавча служба в Україні. Навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / Д.П. Фіолевський, С.Ю. Лобанцев, Є.І. Мезенцев; М-во освіти і науки України. — К. : Алерта, 2004. — 564 с.
10. *Штефан М.Й.* Виконання судових рішень : навч. посібник / М.Й. Штефан, М.П. Омельченко, С.М. Штефан; ред. С. Ковальський. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 320 с.
11. *Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р., № 1618-IV* // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 40—41, 42. — Ст. 492.
12. *Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV* // Офіційний вісник України. — 1999. — № 19. — Ст. 36.
13. *Про платіжні системи та переказ коштів в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2346-III* // Офіційний вісник України. — 2001. — № 20. — Ст. 828.
14. *Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР* // Офіційний вісник України. — 1998. — № 15. — Ст. 566.
15. *Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р., № 1799-XII* // Відомості Верховної Ради України. — 1992 р. — № 6. — Ст. 57.
16. *Арбітражний процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII* // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.
17. *Матвєєнко В.К.* Економічні функції держави в умовах трансформаційної економіки / В.К. Матвєєнко // Вісник соціально-економічних досліджень. — 2013. — № 1. — С. 248—255.
18. *Колодій А.М.* Теорія держави і права : навч. посібник / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.]. — К. : Юрінформ, 1995. — 189 с.
19. *Авторгов А.М.* Присяжні виконавці судових рішень / А.М. Авторгов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/columns/2014/06/16/465344/view_print/
20. *Міністерство юстиції України.* Оцінка роботи державної виконавчої служби (статистичні показники) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/33004>
21. *Авторгов А.М.* Не бійтеся приватних виконавців / А.М. Авторгов [Електронний ресурс]. — Режим

доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2014/12/5/510394/>

22. *Державна* реєстраційна служба України. У Мін'юсті відбувся круглий стіл з актуальних питань відкриття майнових реєстрів» [Електронний реєстр]. — Режим доступу : <http://www.drсу.gov.ua/show/13803>

Надійшла 16.04.2015

А.А. Святогор

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ
РЕШЕНИЙ ХОЗЯЙСТВЕННОГО СУДА:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Статья посвящена исследованию особенностей практики исполнения решений хозяйственного суда. Выявлены некоторые проблемы правоприменения, возникшие в свое время вследствие действия ряда совокупных факторов, связанных с наличием пробелов в действующем законодательстве и отсутствием единого методологического подхода к устранению спорных положений в праве. Обосновано, что институт исполнения решений хозяйственных судов занимает ведущее место в системе норм хозяйственно-процес-

суального права и имеет универсальный и межотраслевой характер.

Ключевые слова: хозяйственный процесс, судебное решение, арбитраж, государственный исполнитель, частное выполнение.

О.А. Svyatogor

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

**LEGAL REGULATION OF THE COMMERCIAL
COURT DECISIONS PERFORMANCE:
THE PROBLEM FORMULATION**

The article investigates the execution decisions practice characteristics of the commercial court. Revealed some of the enforcement incurred problems at the time due to the action of a number cumulative factors associated with the presence of gaps in the current legislation and the lack of the unified methodological approach to the elimination of the controversial provisions in the law. It is proved that the institution of the execution decisions of commercial courts occupies a leading position in the domestic procedural rules of law and is a versatile and interdisciplinary nature.

Key words: business process, judgment, arbitration, state enforcement, private fulfillment.

УДК 347.51:346.22

Г.Д. БОЛОТОВА, науковий співробітник
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ДО ПИТАННЯ ПРИЧИННОГО ЗВ'ЯЗКУ У ГОСПОДАРСЬКИХ СПОРАХ ПРО ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ

Ключові слова: причинний зв'язок, незаконна (проти-правова) поведінка, збитки, господарсько-правова відповідальність, умови відповідальності, незаконні рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Розглянуто сутність такої умови настання господарсько-правової відповідальності, як причинний зв'язок між незаконною (протиправою) поведінкою і збитками у спорах про відшкодування збитків, завданих суб'єктам господарювання незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб при здійсненні ними повноважень. Проаналізовано теорії причинного зв'язку, наведено окремі приклади з судової практики, що ілюструють наявні проблеми. Запропоновано узагальнити судову практику про встановлення причинного зв'язку у господарських спорах з відшкодування збитків у відповідному інформаційному листі вищих судових інстанцій з метою більш об'єктивного розгляду спорів даної категорії.

Однією з обов'язкових умов настання відповідальності за збитки, що завдані суб'єктам господарювання незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб при здійсненні ними повноважень, а також завданих іншими суб'єктами (контрагентами), є наявність причинного зв'язку між незаконною (протиправою) поведінкою і збитками. Чітке дотримання судами вказаних у законі умов відповідальності є показником законності, гарантією прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, одним із проявів принципу рівності всіх перед законом.

Питання причинного зв'язку як умови відповідальності досліджено в теорії права та галузевих науках з середини XIX ст. У радянській правовій науці причинність досліджували такі вчені, як Т.В. Церетелі, Є.А. Флейшиц, С.Н. Братусь, Л.А. Лунц, В.К. Мамутов і ряд інших видатних вчених-юристів. Зауважимо, що сучасне розуміння окремих аспектів причинного зв'язку висвітлюється у роботах правників, присвячених теоретичним питанням господарсько-правової відповідальності, відшкодуванню збитків, доведенню у господарських спорах.

Разом із тим у спорах про відшкодування збитків, завданих суб'єктам господарювання суб'єктами владних повноважень, причинний зв'язок між незаконною (протиправою) поведінкою і збитками залишається малодослідженим питанням, що зумовило **мету даної статті**.

Необхідно підкреслити, що поняття «причинного зв'язку» — це не юридичне поняття. Не випадково в чинному законодавстві визначення відсутнє. У теорії права під причинним зв'язком прийнято розуміти об'єктивно незалежний необхідний зв'язок між явищами, при якому одне явище (причина) передує другому (наслідок) і породжує його. Іншими словами, причинний зв'язок — це такий зв'язок між явищами, коли одне з них (причина) за певних обставин тяг-

не за собою результат (наслідок). Причинний зв'язок — категорія об'єктивна, а значить філософська. Звідси на практиці виникає багато протиріч у зв'язку з визначенням наявності і характеру причинного зв'язку. У силу взаємної залежності явищ у світі один наслідок у багатьох випадках об'єктивно породжується ще й не однією, а багатьма причинами, їх взаємодією. Проте судам так чи інакше доводиться з'ясовувати наявний чи відсутній цей зв'язок, тобто чи є незаконна (протиправна) поведінка суб'єкта владних повноважень причиною шкоди. Звичайно, розглядаючи конкретні справи, суди вимушені абстрагуватися від загального зв'язку явищ у природі й зосереджують свою роботу (увагу) спершу на незаконності (протиправності) поведінки і збитках, а потім — на визначенні того, чи є між ними зв'язок. Адже за його відсутності відповідальність держави виключається.

Безумовно, юридична наука давно пробує віднайти прийнятні критерії для визначення причинного зв'язку. За більш як століття було запропоновано цілий ряд теорій. Найбільш відомі з них такі — теорія необхідної умови, теорія адекватного причинного зв'язку, теорія нерівноцінності умов, теорія прямого і непрямого зв'язку та ряд інших. Аналізуючи їх, С.Ю. Ріпінський дійшов висновку, що жодна з цих теорій «не може претендувати на абсолютну істинність і не є загально визаною» [1, С. 109]. Цілком зрозуміло, що для встановлення об'єктивного причинного зв'язку всі автори використовують різні суб'єктивні критерії, що і викликає певні проблеми у правозастосуванні й помилки на практиці. На сьогоднішній день тут, як і раніше, існує потреба в більш конкретних критеріях, стандартах, чи принципах, які б дозволяли судам і суб'єктам господарювання ефективніше вирішувати це питання. За сучасних умов в ряді випадків причинний зв'язок обґрунтувати не зовсім просто, а тим більше у відносинах суб'єктів господарювання з суб'єктами владних повноважень. За часів СРСР причинний зв'язок у цих відносинах практично не досліджували через відсутність самого інституту відповідальності держави, а сьогодні в судовій практиці ще немає достатніх даних для узагальнень. Тому судді у ході вирішення цього питання нерідко послуговуються не тією чи іншою теорією, методом, а власними переконаннями. Про це прямо свідчить той факт, що практично всі су-

дові рішення за цією категорією справ містять вказівку типу «позивачем не доведений причинно-наслідковий зв'язок між поведінкою відповідача і збитками» або, навпаки, що він доведений. Так, ТОВ штату Нью-Йорк «А» звернулося з позовом до об'єднаної державної податкової інспекції про стягнення 10 тис. грн збитків, які виникли в результаті оплати вартості юридичних послуг. Фахівець в галузі права був найнятий для захисту порушеного права Товариства — визнання в суді протиправним повідомлення-рішення податкової інспекції. Окружний адміністративний і апеляційний адміністративний суди визнали вказане рішення протиправним. Проте рішенням господарського суду, куди звернулося Товариство для відшкодування своїх збитків, у задоволенні позову було відмовлено через недоведеність «позивачем наявності безпосереднього причинного зв'язку між діями відповідача і сплатою витрат на правову допомогу». Згодом апеляційний господарський суд, розглядаючи апеляційну скаргу позивача, у своїй постанові вказав: «місцевий господарський суд помилково дійшов висновку про недоведеність наявності безпосереднього причинного зв'язку...» Характерно, що обидва суди ніяк не мотивували своїх висновків [2]. І таких прикладів можна навести немало.

Поверхове ставлення суб'єкта господарювання до обґрунтування даної умови відповідальності досить часто призводить до відмови у задоволенні позовних вимог. Так, ВАТ «Д» (позивачу) був виданий наказ про стягнення з ЗАТ «А» (відповідача) 1660702 грн 72 коп. Позивач звернувся до відділу державної виконавчої служби із заявою про відкриття виконавчого провадження за наказом суду. Наказ суду не був виконаний попри численні порушення виконавчою службою чинного законодавства при здійсненні виконавчого провадження. Ухвалою суду бездіяльність виконавчої служби визнана незаконною. Шкодою в сумі 164409 грн, яка йому завдана, позивач вважає знецінення загального боргу за рік у зв'язку з інфляційними процесами. Сума позову була розрахована позивачем, виходячи з індексу інфляції, що був встановлений на той час.

Позивач повинен був, як вважає суд, належними доказами довести, що наказ суду міг бути виконаний у той період, за який він розрахував збитки. Проте докази наявності коштів у відповідача на банківських рахунках чи

іншого майна для погашення боргу суду не були надані. Навпаки, відділення банку, зокрема, повідомило, що рахунки відповідача були арештовані, а транспортні засоби відповідно до довідки Управління державної автоінспекції — відсутні. За таких обставин суд дійшов висновку, що у позивача була відсутня можливість стягнення у спірному періоді основного боргу і визнав недоведеним факт наявності причинно-наслідкового зв'язку між бездіяльністю відповідача зі здійснення виконавчого провадження і шкодою, яка була заподіяна внаслідок інфляційних процесів [3].

Подібних прикладів у судовій практиці також достатньо. Отже, за таких обставин ситуацію з причинним зв'язком не можна вважати задовільною. Як усунути ці проблеми?

На наш погляд, значною мірою їх гостроту можна зняти або суттєво пом'якшити шляхом направлення Вищим господарським судом України інформаційного листа «Про деякі питання встановлення судами причинного зв'язку у господарських спорах про відшкодування збитків». У ньому можна було би запропонувати судам і учасникам господарських відносин для використання ряд відомих у юриспруденції теорій причинного зв'язку, які найбільш прийнятні для господарських спорів. Адже проблема причинного зв'язку полягає сьогодні не у пошуку «основної» чи «головної» теорії (критерію), а у використанні тих із них, які сприяють визначенню необхідних прийомів і способів встановлення причинного зв'язку у тій чи іншій конкретній ситуації. Зокрема, у господарських відносинах, пов'язаних із відшкодуванням збитків, успішно міг би бути використаний метод, запропонований свого часу Т.В. Церетелі — «метод виключення подумки» (мовою оригіналу «метод мысленного исключения»). Сутність методу полягає у тому, що для визначення значимості причинного зв'язку необхідно подумки виключити протиправну дію (бездіяльність) із загального причинного ланцюга. Якщо за умови такого виключення з'ясується, що наслідок (збитки) не настав би або настав би в іншому порядку, ніж це мало місце насправді, то це доводить, що дії особи були однією з необхідних умов наслідку [4, С. 179—180]. Як зазначається в літературі, цей метод не є універсальним, однак він досить простий і разом із тим заснований на науковому фундаменті, що сприяє його викорис-

танням у судовій практиці [1, С. 114]. Даний метод неодноразово був апробований і співробітниками нашого інституту при підготовці наукових експертних висновків, виконаних за дорученням господарських судів. Класичною в цьому плані є справа господарського суду Запорізької області, яка була, згідно з ухвалою судової колегії Дніпропетровського апеляційного господарського суду від 21.11.2001 р. по справі №02-5/9-4/18 (2/3/40), направлена до Інституту економіко-правових досліджень НАН України для надання експертного висновку щодо правильності розрахунку збитків у вигляді втраченої вигоди. Ця справа наводиться тут, враховуючи те, що немає принципового значення, чи було правопорушення допущено органом державної влади при здійсненні повноважень, чи контрагентом по договору.

Коротка суть справи. Між суб'єктом господарювання «Х» (позивач) і ЗАТ «АвтоЗАЗ-ДЕУ» (відповідач) був укладений дилерський договір, згідно з яким позивач як дилер повинен був забезпечити реалізацію автомобілів виробництва відповідача у південних регіонах України. Позивач стверджував, що відповідач всіяко перешкодив йому належним чином виконувати зобов'язання за дилерським договором, зокрема шляхом продажу автомобілів через інші фірми на цій же території. Такі дії відповідача він розцінив як порушення його ексклюзивних прав, що і призвело до виникнення у нього збитків у вигляді недержаного прибутку у сумі 2361133 грн. Ознайомившись з матеріалами справи, експерти інституту дійшли висновку, що: 1) порушення ексклюзивних прав дійсно мало місце і позивач згідно з умовами договору мав право на відшкодування збитків, завданих порушенням цих прав; 2) розрахунок збитків позивач зробив правильно.

Проте, застосувавши метод Т.В. Церетелі, експерти дійшли висновку про відсутність причинного зв'язку між порушенням відповідачем ексклюзивних прав позивача і збитками, які виникли в останнього. Якщо би відповідач не допустив правопорушення, позивач все одно не зміг би отримати вказаний вище прибуток, оскільки окрім договору він не мав для цього відповідної виробничої інфраструктури (виробничих потужностей, штату працівників і організаційних можливостей) для виконання в такому обсязі дилерських зобов'язань. Адекватною є також теорія можливого й дійс-

ного заподіяння збитків. Вона виходить з того, що різні обставини, що викликають результат, відіграють у його настанні неоднакову роль: одні створюють лише можливість (абстрактну або конкретну) його виникнення, інші — перетворюють можливість, що вже виникла, у дійсність. Необхідний для покладання відповідальності причинний зв'язок є в тому випадку, коли протиправна поведінка створює конкретну (реальну) можливість настання результату або перетворює його у дійсність. Абстрактна можливість не здатна викликати настання певного результату сама по собі, без приєднання зовнішніх обставин, що безпосередньо із неї не впливають. Конкретно можливий результат часом не дорівнює тому, що фактично виник (є ширшим) [5, с. 33].

З метою уніфікації практики судів України і ЄС видається можливим використання на практиці й теорії найближчої причини. Зазначена теорія успішно застосовується в Європі і згідно з нею збитки (школа) повинні бути прямим наслідком протиправної (неправомірної) поведінки органу Співтовариства [6, С. 218]. По суті такий підхід узгоджується з теорією прямого і непрямого зв'язку, що давно використовується у нашому праві.

Висновок. Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що прийняття інформаційного листа, про який йшлося вище, сприятиме як більш ґрунтовній підготовці суб'єктами господарювання позовів про відшкодування збитків і відгуків на них з боку відповідачів, так і більш об'єктивному розгляду даної категорії спорів самими судами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Рипинский С.Ю.* Имущественная ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям / С.Ю. Рипинский [под науч. ред. К.К. Лебедева]. — СПб: Юридический центр Пресс, 2002. — 229 с.
2. *Постанова* Донецького апеляційного суду у справі № 20/130 від 22.09.2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4889446>
3. *Рішення* господарського суду Донецької області по справі № 7/227 від 10.01.2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/1309182>
4. *Церетели Т.В.* Причинная связь в уголовном праве. — 2-е изд. / Т.В. Церетели. — М.: Госюриздат, 1963. — 382 с.
5. *Ответственность без вины в гражданском праве*: учеб. пособие. — Воронеж: Изд-во ВВШ МВД РФ, 1997. — 136 с.
6. *Право Европейского Союза. Правовое регулирование торгового оборота: учеб. пособие* / [под ред. В.В. Безбаха, А.Я. Капустина, В.К. Пучинского]. — М.: Зерцало, 1999. — 400 с.

Надійшла 11.06.2015

А.Д. Болотова

Институт экономико-правовых исследований,
НАН Украины, г. Киев

К ВОПРОСУ ПРИЧИНОЙ СВЯЗИ В ХОЗЯЙСТВЕННЫХ СПОРАХ О ВОЗМЕЩЕНИИ УБЫТКОВ

Рассмотрена сущность такого условия наступления хозяйственно-правовой ответственности, как причинная связь между незаконным противоправным поведением и убытками в спорах о возмещении убытков, причиненных субъектам хозяйствования незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных, служебных лиц при осуществлении ими полномочий. Проанализированы теории причинной связи, приведены отдельные примеры из судебной практики, которые иллюстрируют существующие проблемы. Предложено обобщить судебную практику об установлении причинной связи в хозяйственных спорах о возмещении убытков в соответствующем информационном письме высших судебных инстанций в целях более объективного рассмотрения споров данной категории.

Ключевые слова: причинная связь, незаконное (противоправное) поведение, убытки, хозяйственно-правовая ответственность, условия ответственности, незаконные решения, действия, бездействие субъектов властных полномочий.

H.D. Bolotova

Institute of Economic and Legal Researches,
of NAS of Ukraine, Kyiv

THE CAUSAL CONNECTIONS' QUESTION IN COMMERCIAL DISPUTES FOR DAMAGES

The essence of such a condition the onset of economic and legal responsibility as a causal link between the unlawful conduct and wrongful loss in disputes for damages caused to economic entities by unlawful decisions, actions or omissions of public authorities, local governments, their officials, public servants in the exercise of authority. Analyzed the theory of causality, are listed some examples of judicial practice, which illustrate the problems. It is proposed to generalize the judicial practice of establishing causation in commercial disputes for damages in the appropriate newsletter higher courts for a more objective consideration of disputes in this category.

Key words: causality, illegal (illegal) behavior, loss of economic and legal responsibility, liability provisions, illegal decisions, actions, inactivity of subjects of power.

УДК 336.225:340.130(477)

О.Р. ЗЕЛЬДІНА, д-р юрид. наук, завідувачка сектору
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ПОДАТКОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ДЕКЛАРАЦІЇ ТА РЕАЛІЇ

Ключові слова: оподаткування, суб'єкт підприємництва, Податковий кодекс, стабільність податкового законодавства.

У статті проаналізовано зміни в Податковому кодексі України, які було прийнято 28.12.2014 р. і показано їх негативний вплив на економіко-правове становище суб'єктів підприємництва. Обґрунтовано необхідність зменшити податкове навантаження на суб'єктів малого й середнього бізнесу. Запропоновано законодавчо встановити відповідальність за порушення норм Податкового кодексу щодо стабільності податкового законодавства.

Держава для реалізації своєї економічної політики використовує різні методи, які утворюють інструментарій державного регулювання економіки. Свої регуляторні функції держава за змішаної економіки виконує за допомогою розумного поєднання адміністративних і економічних напрямів дії на суб'єктів підприємництва. Одним із таких напрямів дії держави на економіку України є податкова політика, яка згідно з ч. 8 ст. 10 Господарського кодексу України [1] повинна забезпечити економічно обґрунтоване податкове навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості й конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їхніх доходів. Стаття 12 Господарського кодексу України передбачає основні засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, а саме: державне замовлення; ліцензування, квотування і патентування; сертифікація і стандартизація; застосування нормативів і лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій і субсидій.

Дані норми права дозволяють розглядати податкову систему як важливий економічний інструмент регулювання і стимулювання підприємницької діяльності в умовах змішаної економіки України. Від того, наскільки правильно побудована податкова система багато в чому залежить ефективність розвитку економіки держави. Стаття 17 Господарського кодексу України [1] закріплює принципи податкової системи і визначає, що для забезпечення економічних завдань держави закони, що регулюють оподаткування суб'єктів господарювання, повинні передбачати оптимальне поєднання фіскальної та стимулювальної функцій оподаткування. Ефективність багато в чому визначається тим, які способи і принципи юридичної дії на поведінку учасників господарських відносин закладені у відповідних право-

вих нормах [2, С. 27]. Норми Господарського кодексу України встановлюють реальні можливості для ефективного впливу на соціально-економічні процеси в суспільстві за допомогою податкового законодавства.

Протягом десятиліть незалежності України науковцями і практиками велися постійні дискусії щодо необхідності прийняття Податкового кодексу, який повинен був вирішити питання стабільності податкового законодавства, усунути прогалини, застарілі норми права, а також неузгодження в розрізних нормативно-правових актах, що регулювали питання оподаткування. Передбачалося, що прийняття Податкового кодексу в цілому поліпшить становище суб'єктів підприємництва, у тому числі при взаємовідносинах із податковими органами.

Після довгих і гарячих дискусій Податковий кодекс [3] був прийнятий і з 1 січня 2011 р. набрав чинності. Ухвалення Податкового кодексу обнадіяло суб'єктів господарювання стосовно того, що закріплені в ньому позитивні норми будуть реалізовані на практиці.

Мета статті — проаналізувати вплив змін та доповнень податкового законодавства на господарську діяльність суб'єктів підприємництва.

Питання, пов'язані зі змінами податкового законодавства України, знайшли відображення в роботах Ф.О. Ярошенко [4], О.В. Майстренко [5], Л.М. Єріс [6], М.П. Кучерявенко [7], Д.О. Гетманцева [8] та інших. Проте низка питань цієї сфери потребує подальшого аналізу.

Одним з основних аргументів ухвалення Податкового кодексу України була необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства. Саме стабільність норм права про оподаткування дає можливість суб'єктам підприємництва спрогнозувати свої доходи і витрати на найближче майбутнє. Стабільність податкового законодавства є одним з основних вимог при виборі інвесторами країни для вкладення інвестицій, про необхідність залучення яких постійно говорять представники різних гілок влади в Україні. Законодавець повинен гарантувати стабільність податкової політики, що, у свою чергу, стимулюватиме інвестора у процесі ухвалення рішення. Різне зниження інвестиційної активності в Україні безпосередньо пов'язане з нестабільністю українського законодавства про оподаткування, відсутністю реальних, а не декларативних норм

права про гарантії стабільності у сфері оподаткування з боку держави.

Тому одним з основних завдань ухвалення Податкового кодексу була побудова сучасної податкової системи, яка забезпечила б стабільність оподаткування не на словах, а на ділі.

Податковий кодекс України встановлює, що основним принципом податкового законодавства України є принцип стабільності (пп. 4.1.9 ст. 4 Податкового кодексу України), який має на увазі, що «зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть вноситися пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому діятимуть нові правила і ставки. Податки і збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року».

Не зважаючи на цю норму права, до Податкового кодексу України тільки за перший рік його дії більше десяти разів вносилися зміни, які набували чинності через 1—2 місяці після їх ухвалення. У такій ситуації про яку стабільність податкового законодавства і залучення інвесторів до України може йти мова? Наведемо приклади. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та про ставки вивізного (експортного) мита на деякі види зернових культур» від 19.05.2011 р. № 3387-VI [9], яким скасовано податкові пільги з ПДВ для окремих видів послуг і відновлення їх оподаткування (закон опублікований 17.06.2011 і набув чинності з 01.07.2011). Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України» від 07.07.2011 р. № 3609-VI [10] набув чинності 06.08.2011 р. Дані зміни стосуються практично всіх розділів Податкового кодексу. Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України і деякі інші законодавчі акти України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності» від 04.11.2011 р. № 4014—17 [11] набув чинності з 01.01.2012 р. Цим Законом встановлюється новий порядок стягування єдиного податку. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку» від 17.11.2011 р. № 4057-VI [12] набув чинності 01.01.2012 р. Закон передбачає відміну оподаткування доходів, які виникають у разі валютних коливань при вкладенні інвестицій в іноземній валюті.

Порушення базової норми Податкового кодексу, яка гарантує стабільність податкового законодавства, з кожним роком ставали більш витонченішими. Так, Закони України: «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII [13] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення податкового контролю за трансфертним ціноутворенням» № 72-VIII [14], які були ухвалені Верховною Радою України 28 грудня 2014 р., закріплюють кардинальні зміни в Податковому кодексі, визначають нові правила і ставки оподаткування і вступили в дію 1 січня 2015 р., тобто через два дні після прийняття. Говорити про час для вивчення новачій суб'єктами підприємництва не доводиться, так як і у народних депутатів такої можливості не було, й досі в парламенті йдуть жваві дискусії щодо відповідності норм, які містяться в опублікованих текстах законів тим, що були проголосовані у Верховній Раді в поспіху напередодні новорічних свят.

Таким чином, обіцяна законодавцем стабільність Податкового кодексу виявилася декларацією, яка постійно порушується самим же законодавцем. Але це не єдина декларативна норма Податкового кодексу, яка звучить красиво, а на практиці виявляється фікцією.

В умовах економічної кризи зменшення податкового навантаження має особливу актуальність для малого та середнього бізнесу, який сьогодні опинився на межі виживання. Законами, якими внесено зміни до Податкового кодексу, що були прийняті 28 грудня 2014 р. [13, 14], зменшено кількість податків до 9, що порадувало суб'єктів підприємництва й дало надію на зменшення податкового навантаження. Але сталося диво: кількість податків зменшилася, а податкове навантаження збільшилося.

Аналіз норм Податкового кодексу продемонстрував, що і з кількістю податків не все так просто, як здається на перший погляд. Податковий кодекс в редакції від 25 грудня 2014 р. передбачав податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (ст. 265), плату за землю (ст. 269), збір за першу реєстрацію транспортного засобу (ст. 231). Податковий кодекс в редакції від 1 січня 2015 р. не передбачає вище вказані податки, але ст. 265 встановлює податок на майно, який склада-

ється з: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (ст. 266), транспортного податку (ст. 267), плати за землю (ст. 269). Як немов один новий податок, а насправді це три незалежних один від одного податків, які діяли й раніше. Причому, якщо раніше плата при першій реєстрації транспортного засобу стягувалася одноразово, то в діючій редакції транспортний податок на новий автомобіль справляється щорічно в розмірі 25 000 грн протягом п'яти років. Тобто на сьогодні треба мати кошти не тільки на купівлю, утримання автомобіля, але й на податок, який у разі перевищує середньомісячну заробітну плату по країні.

Чинна редакція Податкового кодексу встановлює, що платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є фізичні та юридичні особи, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості. П. 266.4 ст. 266 Податкового кодексу закріплює низку пільг щодо сплати цього податку. Наприклад: база оподаткування об'єктів житлової нерухомості зменшується для квартири — на 60 м², для житлового будинку — на 120 м². Податковий кодекс в редакції від 25 грудня 2014 р. передбачав оподаткування виключно об'єктів житлової нерухомості, нежитлові об'єкти оподаткуванню не підлягали, а п. 265.4 ст. 265 встановлював пільги з оплати податку для квартири — на 120 м², для житлового будинку — на 250 м². Дані норми права наочно демонструють суттєве збільшення об'єктів оподаткування, а отже і збільшення податкового навантаження.

Пп. 266.4.2 ст. 266 чинної редакції Податкового кодексу встановлює, що пільги з податку, які сплачуються на відповідній території з об'єктів нежитлової нерухомості, встановлюються залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування. Відомості стосовно пільг органи місцевого самоврядування подають у орган контролю до 1 лютого. Таким чином законодавець закріплює право органів місцевого самоврядування самостійно визначати, на які об'єкти нежитлової нерухомості встановлювати пільги, причому відсутні будь-які зрозумілі критерії щодо цих пільг, а це свідчить про корупційну складову даної норми права. Держава роками веде непосильну боротьбу з корупцією в органах влади і місцевого самоврядування, але сама закріплює норму права, яка створює корупційне середовище.

Повернемося до кількісної характеристики податків. У редакції Податкового кодексу від 25 грудня 2014 р. був передбачений єдиний податок (ст. 291) і окремо фіксований сільськогосподарський податок (ст. 301). У чинній редакції Податкового кодексу фіксований сільськогосподарський податок не встановлено, а єдиний податок передбачає чотири групи платників податків. Четверта група — сільськогосподарські товаровиробники, в яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній рік дорівнює або перевищує 75 %.

Отже, єдиний податок включає в себе фіксований сільськогосподарський податок, при чому зі збільшеними ставками оподаткування.

Наведемо ще один приклад. Податковий кодекс в редакції від 25 грудня 2014 р. передбачав рентну плату за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України (п. 9.1.7 ст. 9); плату за користування надрами (п. 9.1.9 ст. 9), збір за спеціальне використання води (п. 9.1.12 ст. 9); збір за спеціальне використання лісових ресурсів (п. 9.1.13 ст. 9); збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства (п. 9.1.15 ст. 9); збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками (п. 9.1.17 ст. 9); збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності (п. 9.1.18 ст. 9).

Чинна редакція Податкового кодексу не передбачає всіх вищевказаних зборів, але встановлює такий вид загальнодержавних податків і зборів, як рентна плата, яка складається з рентної плати за: користування надрами для видобування корисних копалин; користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; користування радіочастотним ресурсом України; спеціальне використання води; спеціальне використання лісових ресурсів; транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України (п. 251.1 ст. 251).

Таким чином, всі перераховані вище збори залишилися, тільки інакше називаються і є не окремими зборами, а різновидами рентної плати. Але як нас вчили ще у школі, від зміни місць доданків сума не змінюється, а у нашому випадку ще й збільшується.

На підставі вищевикладеного можна зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

1. Законодавець у черговий раз замість якісного поліпшення у сфері оподаткування суб'єктів підприємництва вирішив «замилити» очі зовнішніми декларативними нормами, які на практиці погіршують фінансове становище суб'єктів підприємництва, особливо малого та середнього бізнесу.

2. Треба у найкоротші терміни реально, а не декларативно зменшити податкове навантаження на суб'єктів малого та середнього бізнесу.

3. Треба забезпечити реалізацію ст. 17 Господарського кодексу України, яка закріплює принцип оптимального поєднання фіскальної та стимулювальної функцій оподаткування.

4. Необхідно законодавчо встановити відповідальність для народних депутатів за порушення норм Податкового кодексу щодо стабільності податкового законодавства.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Господарський кодекс України*: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — №№ 18, 19—20, 21—22. — Ст. 144.
2. *Хозяйственное право* / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин и др.; под ред. Мамутова В.К. — К.: ЮрикомИнтер, 2002. — 912 с.
3. *Податковий кодекс України*: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №№ 13—14, 15—16, 17. — Ст. 112.
4. *Ярошенко Ф.О.* Реформування податкової системи України в контексті прийняття Податкового кодексу (коментарі до пропозицій Міністерства фінансів України) / Ф.О. Ярошенко // *Фінанси України*. — 2010. — № 7. — С. 3—21.
5. *Майстренко О.В.* Прийняття Податкового кодексу як шлях до ефективності системи оподаткування України / О.В. Майстренко // *Право України*. — 2010. — № 6. — С. 128—134.
6. *Єріс Л.М.* Податкове планування як засіб збільшення фінансових ресурсів підприємств / Л.М. Єріс // *Актуальні проблеми економіки*. — 2004. — № 2 (32). — С. 7—86.
7. *Кучерявенко М.П.* Природа нормотворчих процедур при регулюванні відносин оподаткування / М.П. Кучерявенко // *Юридична наука і практика*. — 2011. — № 2. — С. 80—84.

8. *Гетманцев Д.О.* Непряме оподаткування. Правова сутність та адміністрування / Д.О. Гетманцев. — К. : Юрінком Інтер, 2013. — 323 с.
9. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та про ставки вивізного (експортного) мита на деякі види зернових культур:* Закон України від 19.05.2011 р. № 3387-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 47. — Ст. 529.
10. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України:* Закон України від 07.07.2011 р. № 3609-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 60. — Ст. 2403.
11. *Про внесення змін до Податкового кодексу України і деякі інші законодавчі акти України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності:* Закон України від 04.11.2011 р. № 4014-17 // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 24. — Ст. 248.
12. *Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку:* Закон України від 17.11.2011 р. № 4057-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 27. — Ст. 278.
13. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи:* Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII // Офіційний вісник України. — 2015. — № 3. — Ст. 46.
14. *Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення податкового контролю за трансфертним ціноутворенням:* Закон України від 28.12.2014 р. № 72-VIII // Офіційний вісник України. — 2015. — № 3. — Ст. 47.

Надійшла 29.04.2015

Е.Р. Зельдина

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ДЕКЛАРАЦИИ И РЕАЛИИ

В статье проанализированы изменения в Налоговом кодексе Украины, которые были приняты 28.12.2014 г., и показано их негативное влияние на экономико-правовое состояние субъектов предпринимательства. Обоснована необходимость уменьшить налоговую нагрузку на субъектов малого и среднего бизнеса. Предложено законодательно установить ответственность за нарушения норм Налогового кодекса, дестабилизирующих налоговое законодательство.

Ключевые слова:налогообложение, субъект предпринимательства, Налоговый кодекс, стабильность налогового законодательства.

O.R. Zeldina

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

THE TAX LEGISLATION: DECLARATION AND REALITIES

The article analyzed the changes in the Tax Code of Ukraine, adopted 12/28/2014, at shows and their negative impact on the economic and legal status of business entities. The necessity to reduce the tax burden on small and medium-sized businesses. Proposed legislation to establish responsibility for the violations of the Tax Code, destabilizing the tax laws.

Key words: taxation, business entity, the Tax Code, the stability of the tax legislation.

УДК 1:347.23

К.І. АПАНАСЕНКО, канд. юрид. наук, доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Ключові слова: власність, комунальна власність, соціалістичні ідеї, марксистське вчення, український соціалізм.

Проведено узагальнення позицій відомих філософів різних часів щодо феномену комунальної власності. У роботі автор переходить від вчень про власність до аналізу філософських ідей про суспільну власність. Найбільшу увагу приділено соціалістичним теоріям власності. Викладено ключові аспекти вчення марксистів з питань власності. Систематизовано ідеї про власність провідного дослідника суспільної власності в українській філософській думці — І. Франка.

Проблема ефективності громадських інституцій постала в історії людства досить давно. Нині вона дуже актуальна в українському суспільстві в контексті очікувань реформування різних елементів державного механізму та децентралізації державної влади, не є виключенням інститут права комунальної власності. Власність територіальної громади відображає такі суспільні феномени, як колективізм, спільність. Останні були і залишаються важливим об'єктом для теоретичного осмислення та обмеженого правового регулювання.

Науковці-правознавці неодноразово зверталися до різних аспектів відносин комунальної власності. Так, вченими досліджено проблематику правового статусу суб'єктів і об'єктів комунальної власності, підстав виникнення і припинення права комунальної власності, категорію «комунальне (місцеве, муніципальне) господарство» і правовий статус комунальних підприємств, відносини щодо передачі об'єктів права державної та комунальної власності, особливості участі територіальних громад у відносинах комунальної власності та реалізації прав власника територіальними громадами міст, управління об'єктами комунальної власності (В.М. Алексєєв, Р.Ф. Гринюк, О.Р. Зельдіна, Л.А. Музика, Р.А. Джабраїлов, О.О. Первомайський, В.А. Устименко), договірні механізми ефективного використання комунального майна (О.А. Медведєва, В.В. Мусієнко, Ю.О. Серебрякова).

Найбільше наблизилися до питання про теоретичні (філософські) основи відносин комунальної власності відомі вчені Р.А. Джабраїлов та В.А. Устименко [1, 2]. Вони аналізували правову природу та генезис власності територіальної громади міста, історію розвитку відповідного законодавства. До етапів формування комунальної власності звертався у своїй роботі В.М. Алексєєв [3]. Питання історії та філософії права власності детально вивчали українські дослідники

М.В. Домашенко і В.Є. Рубаник [4], однак більша частина їх монографії присвячена відповідному історіографічному огляду, а невелика частина праці — філософським аспектам загальної теорії права власності, а не теорії права комунальної власності. Загалом питання про філософське (теоретичне) підґрунтя формування правового інституту комунальної власності фактично залишено поза увагою вчених-правознавців.

Метою дослідження є визначення філософських засад інституту права комунальної власності, виявлення філософських течій, що найбільше займалися відповідними питаннями та зв'язку між філософськими концепціями і теорією комунальної власності, дослідження внеску українських мислителів у справу розвитку ідей суспільної і, зокрема, комунальної власності.

Філософське підґрунтя сучасної теорії комунальної власності в Україні закладено видатним мислителем, письменником і громадським діячем І.Я. Франком, у Росії — відомими філософами другої половини XIX — першої половини XX ст. М.О. Бакуніним та М.О. Бердяєвим. Спочатку проведемо короткий екскурс теоретико-філософських засад інституту права власності.

Власність виступає однією з найфундаментальніших основ функціонування суспільства. Тому не можна не погодитися з думкою В.М. Селіванова про те, що власність як складна і багатопланова категорія відображає різні аспекти соціального буття — економічний, соціальний, юридичний, політичний, психологічний, а, значить, і підхід до власності лише як до неподільної єдності економіки і права, без врахування політичного, соціального, психологічного, культурного, етичного та інших аспектів, є неповним і несистемним [5]. Г. Гегель у своїй праці «Історичні етюди» підкреслює: «В государствах нового времени обеспечение собственности — это ось, вокруг которой вращается все законодательство и с которой так или иначе соотносятся большей частью права граждан» [6, С. 225, 226].

Сучасна теорія власності визнала існування альтернативних систем власності й зробила їх предметом порівняльного аналізу. У західній літературі виділяється три основних правових режими власності: система приватної власності, система державної (колективної) влас-

ності, система загальної (комунальної) власності, при якій ніхто не перебуває у привілейованому становищі, доступ до відповідних об'єктів відкрито усім без винятку. На думку західних авторів, ці три системи власності ніде не існують у чистому вигляді на різних історичних проміжках часу, в усіх суспільствах вони фактично «перемішані» у різних пропорціях [4, С. 55—56].

Уявлення й поняття про власність як особливі суспільні відносини формувалися в житті й науці протягом тисячоліть. При цьому власність і право власності стали центральним об'єктом вивчення, насамперед, для економічної теорії, юридичної науки і філософії. Уперше ідея визначити ставлення людини до власності та її невід'ємне право мати власність знайшла своє точне відображення у Декларації прав Вірджинії 1776 р., де сказано, що «...Все люди по природі однаково свободні и независимы и обладают известными неотъемлемыми правами..., а именно: права пользования жизнью и свободой, средствами приобретения и владения имуществом и права добиваться и обретать счастье и безопасность» [7, С. 437]. Ці конституційні конструкції виявилися настільки вдалими й універсальними, що майже у незмінному вигляді діють і дотепер.

Питання про те, що таке власність саме як категорія людського буття вивчали ще античні мислителі. Так, Демокрит вважав необхідною соціальною, політичною й економічною рівністю повноправних членів суспільства задля його благополучного існування. З метою недопущення виникнення корисливих інтересів у правителів держави Платон пропонував закріпити в законі заборону останнім володіти будь-якою власністю і передбачав для них спільність дружин і дітей [8, с. 143—144, 148—149, 180—183, 191—197]. Особливо знаменита Аристотелева полеміка проти комунізму, запровадженого Платоном у його ідеальній державі. Заперечуючи проти спільності дружин і майна, Аристотель каже, що право набуття і володіння може мати потрібну форму: а) або все в державі може бути спільне і нічого приватного; б) або все може бути тільки приватне і нічого спільного; в) може бути тільки щось спільне і щось приватне [9, С. 83—86].

Філософські погляди на відносини власності, викладені Аристотелем, Платоном, Цицероном та іншими мислителями античності,

знайшли подальший розвиток у творчості філософів середньовіччя й Ренесансу — Мішеля Монтеня, Нікколо Макіавеллі, Жана Бодена, Гуго Гроція, Томаса Гоббса, Шарля-Луї Монтеск'є, Еразма Роттердамського, Томаса Мора, Томмазо Кампанелли. Щодо внеску українських і російських філософів, то в XVI — на початку XX ст. відповідними питаннями займалися, серед іншого, Н.Сорський, Ф. Прокіпович, Г.С. Сковорода, С.Ю. Десницький, Я.П. Козельський, Б.О. Кістяківський, В.Ф. Ерн, М.М. Сперанський, О.С. Хомяков, П.І. Новгородцев, П.Б. Струве, М.О. Бердяєв, Л.П. Карсавін та ін.

Надзвичайно цікавим є погляд на природу власності відомого російського (українця за походженням) релігійного філософа першої половини XX ст. М.О. Бердяєва. У своїй роботі «Філософія нерівності» він таким чином пояснює виникнення та суть власності, одночасно критикуючи захисників колективних форм власності — соціалістів: «Собственность есть по природе своей начало духовное, а не материальное. Она предполагает не только потребление материальных благ, но и более устойчивую и преемственную духовную жизнь личности в семье и роде. Начало собственности связано с метафизической природой личности, с ее внутренним правом совершать акты, преодолевающие быстротечное время... Начало собственности связано также с отношением с предками... Коллективизм, отрицающий всякое право собственности, есть рабство личности у стихийных сил природы. Поэтому он свойственен первым ступеням развития человеческого общества...» [10, С. 244—246].

Безсумнівним є методологічний зв'язок між соціалістичними теоріями та ідеєю комунальної власності. Обидві вони відображають схильність людини як «істоти громадської» до різних форм суспільного співжиття і спільного володіння майном як гарантії належного існування.

Добре підмічена Іваном Франком живучість соціалістичних ідей в історії: «Вже з найдавніших часів вона [соціалістична ідея] ширилася і в житті, і в науці. Ми, напр., знаємо, що в найбільшій частині теперішніх європейських народів, у дуже давніх часах, земля була спільною громадською власністю; ... що перші християнські громади жили спочатку за правилами, подібними до сучасного соціалізму...»

хоч властивого сучасного соціалізму ще не було на світі. Кінець кінцем, і весь людський поступ є почасти соціалізм, бо він полягає на спільній праці людей і почасти на спільному користанні того, що зроблено або вигадано...» [11, С. 14].

Одними з перших прихильників соціалістичної організації суспільства були відомі англійський філософ Томас Мор (1478—1535) та італійський мислитель Томмазо Кампанелла (1568—1639). У своїй головній праці під назвою «Надзвичайно корисна й однаково цікава справді золота книжка про найкращий устрій держави і про новий острів Утопія» Т. Мор розкриває свій суспільний ідеал на прикладі вигаданого острова Утопія. Там є високоорганізоване виробництво, доцільне керівництво, що гарантує справедливий і рівний розподіл суспільного багатства, суспільна власність, обов'язковість праці. Безпосередньою організацією виробництва на Утопії займаються місцеві общини [12, С. 86—87]. Т. Кампанелла у своїй відомій праці «Місто Сонця» зображає ідеалізовану теократичну систему, серед елементів якої — ліквідація приватної власності, общинна організація праці. Обґрунтування соціального ідеалу у Т. Кампанелли пантеїстичне: життя общиною засноване на божественно-природному законі, за яким ціле завжди вище будь-якої зі своїх частин. Кожна людина насамперед є членом колективу [13, С. 169—170].

Особливе місце у філософській думці посідає таке філософсько-соціологічне вчення, як марксизм. Карл Генріх Маркс основну увагу зосереджує на пошуку шляхів «подолання» трансцендентної прірви між капіталізмом і соціалізмом. Такий перехід можливий, на його думку, за умови встановлення контролю людини не тільки над природою, а й над власним специфічно людським, суспільним буттям. Таке подолання фактично означає усунення головної причини феномену відчуження — приватної власності. Він вірить у можливість досягнення комунізму, коли зникає протилежність між розумовою та фізичною працею, коли виростуть продуктивні сили і суспільство напише на своєму прапорі: «Кожний за здібностями, кожному за потребами».

У відомій праці «Фейербах. Протилежність матеріалістичного й ідеалістичного поглядів» (I розділ «Німецької ідеології») К. Маркс і Ф. Енгельс так розкривають свою позицію з

розглядуваного питання: «Різні ступені в розвитку поділу праці є разом із тим і різними формами власності...

Перша форма власності, це — племінна власність. Вона відповідає нерозвинутій стадії виробництва, коли люди живуть полюванням і риболовством, скотарством або, щонайбільше, землеробством...

Друга форма власності, це — антична общинна і державна власність, яка виникає головним чином внаслідок об'єднання — шляхом договору чи завоювання — кількох племен в одне місто... Поряд з общинною власністю розвивається вже і рухома, а згодом і нерухома, приватна власність, але як форма, що відходить від норми і підпорядковується общинній власності...

Третя форма, це — феодальна або станова власність... Подібно до племінної й общинної власності вона знов-таки базується на певній спільності... Цій феодальній структурі землеволодіння відповідала в містах корпоративна власність, феодальна організація ремесла. ... індивіди мусять привласнити собі існуючу сукупність продуктивних сил не тільки для того, щоб добитися самодіяльності, але і взагалі для того, щоб забезпечити своє існування» [14, С. 9—11, 63, 65].

Встановлення комуністичного устрою суспільства пов'язувалося філософами зі зміною відносин власності: «... приватна власність повинна бути також ліквідованою, а її місце заступить загальне користування всіма знаряддями виробництва і розподілу продуктів за загальною згодою, або так звана спільність майна». У ході революції, як засобу досягнення комуністичного ідеалу, передбачається, зокрема: «... обмеження приватної власності..., поступова експропріація земельних власників, фабрикантів..., збільшення числа національних фабрик, майстерень, залізниць, суден..., спорудження великих палаців ... як загальних жител для комун громадян, які займатимуться промисловістю, сільським господарством...» [15, С. 77, 79—81].

Отже, ідеалом марксистів було знищення приватної власності й усупільнення майна та його справедливий розподіл між членами суспільства.

Історичні передумови сприйняття марксизму в Російській імперії коріняться, за визнанням українських філософів [12, С. 203], в

особливостях становлення соціально-політичної культури, які сприяли формуванню таких її ментальних пріоритетів, як орієнтованість на масово-колективістську, етатистську активність. Для успішної землеробської праці на малородючих лісисто-болотяних землях північно-східної периферії Київської Русі необхідне було об'єднання трудових зусиль великих колективів. Звідси «общинний» спосіб ведення господарства, відсутність індивідуальної власності на землю.

Відповідні риси російської ментальності підкреслені М. Бердяєвим, який писав про «русский коллективизм, имевший религиозные корни» [16, С. 88], і М. Костомаровим. У праці «Дві руські народності» М. Костомаров відмічав: «Громадською стихією Москви є загальність («общинность»)». Прямування до тісного зв'язку частин, знівечення особистих спонук під владою загальних, непорушна законність спільної волі... сходяться у великоруському народі з єдністю сім'євого життя і знехтованням особистої волі ідеєю «міра». Це все відбилося в народному житті тим, що... власність у них спільна... У розумінні українця — громада — це не те, що Великорусів мір. Громада це добровільне товариство людей; хто хоче — належить до громади, а не хоче — виходить з неї... На Україні історичне життя йшло іншою стежкою, там не могло витворитися сталих поглядів про громаду (мір)... Кожний хлібороб був самостійним власником свого добра...» [17, С. 319—321].

Суть соціалістичних ідей власності та суспільних форм співжиття коротко можна викласти словами І. Франка: «Який же новий лад ставить соціалізм замість теперішнього? Докладно передбачити цей майбутній лад важко, але головні підстави, на які він має спиратися, такі: замість приватної власності на капітал — власність загальна, національна, громадська... Громада... творитиме неначе одно велике господарство, а ми знаємо, що велике господарство наслідком належного керування й устаткування (доброї економії) може мати завжди більше засобів і достатків, ніж кілька малих окремих господарств разом узятих... в соціалістичному ладі кожний трудящий буде переконаний, що від його праці залежить збільшення загального добра, отже і його добра — тому він працюватиме більше і охотніше, ніж тепер...» [11, С. 13].

«... щоб скасувати нинішню нерівність, а завести господарську рівність межі людьми, Галицька робітницька Громада, враз із другими робітницькими громадами по цілім світі, домагається: 1. Щоб уся земля з лісами і пасовиськами, ріками й озерами належала до тих громад, котрі на них працюють... Не менше того, по містах усі доми і хати, що тепер належать до поєдинчих багатирів і віддаються в найми, належали б до цілої громади. 2. Щоб громадяни не ділилися полями, лісами та пасовиськами ані робітники фабриками та машинами, але працювали на них вкупі, громадами, а ділили б поміж себе напрацьоване добро по мірі того, як хто потребує і скільки та як працював. 3. Щоб у ділах господарських, так само як і в усяких інших, ніхто не мав права давати громадам які-небудь накази, накидати їм старшину абощо, але щоб громади своїм господарством управляли, як самі схочуть...

... у громадських, державних і міжнародних ділах вона буде домагатися: ... 3. Щоб кожна громада у своїх громадських ділах мала повну самоуправу, могла б з ким її воля входити у зв'язки та спілки... 5. Щоб діла, котрі тепер держать в руках держави та багатирі, передані були громадам і вольним спілкам громад: і так загранична торгівля і, взагалі, всяка обміна виробів різних місць і країв велася без посередництва... самими громадами, як до потреб кожної громади...» [18, С. 58—59].

«... земля, на якій живе народ, повинна бути збірною власністю всього того народу... Те, що мусить бути невід'ємною підставою життя та розвою будущих поколінь, не може опинитися без обмежень у руках одиниці з правом необмеженого користування...» [19, С. 300—301].

«... Уявім собі тепер, що на місці всемогучої держави власниками і керівниками знарядь виробництва є численні гміни (громади), і будемо мати суспільний лад, що його вважаємо єдино справедливим, і який тепер чи пізніше настане» [20, С. 214].

Вчений доводить у своїх працях, що соціалістичний ідеал може бути досягнений і вже втілюється в життя в сучасних для нього умовах: «І в господарських ділах наші люди — хлібороби починають також почувати потребу спільності та дружності. Вони починають на зібрані гроші купувати господарські знаряддя і машини, котрі задорогі на одного, і працюють ними спільно. Поговорюють і про те, що гро-

мади закупували на спільні гроші ґрунти від панів, євреїв та банків і ґрунт той чи то ділили між громадян, чи то держали при купі й випускали його в оренду потребуючим, а виручені гроші повертали б на спільні, громадські діла...» [18, С. 52—53].

З аналізу творів І. Франка виходить, що комунальна власність як власність громади буде найреальніше втілена в умовах соціалізму. Цікавим з історико-правової точки зору є дослідження філософом історії громадських шпихлірів — найважливіших об'єктів спільної власності сільської громади — у творі «Громадські шпихліри і шпихліровий фонд у Галичині 1784—1840 рр.» [21].

Соціалістично-анархічний ідеал відомого українського громадського діяча ХІХ ст. М.П. Драгоманова наступний: «От дійти до того, щоб спілки людські, великі й малі, склалися з таких вільних людей, котрі по волі сходилися для спільної праці й помочі у вільні товариства, — це і є та ціль, до котрої добиваються люди... Ціль та зветься безначальство: своя воля кожному й вільне громадство й товариство людей і товариств...» [22, С. 374].

Підаючи критиці російську форму комунізму, М. Бердяєв звертає увагу також на інститут власності і пропонує усунути монополність держави у відповідній сфері: «... понимание хозяйственной жизни, как социального служения, совсем не означает признания государства единственным хозяйственным субъектом. Бесспорно, часть промышленности, наиболее крупной, должна перейти к государству, но наряду с этим хозяйственным субъектом должна быть признана кооперация людей, трудовой синдикат и отдельный человек...» [16, С. 93]. Безумовно, важко сказати, що мав на увазі мислитель, кажучи про «кооперацию людей», але ідея власності колективу як повноправного учасника відносин власності у його філософській позиції присутня.

Соціалістична держава, на думку видатного філософа початку ХХ ст. Б.О. Кістяківського, є правовою державою, її подальшим розвитком після капіталізму, за якого власність привілейованих груп населення перетвориться в «загальнонародне надбання» [23, С. 517].

Таким чином, короткий аналіз соціалістичної традиції у філософії доводить присутність ідеї спільної власності громадян як невід'ємний елемент соціалістичного ідеалу суспіль-

ства. Такий ідеал мислився філософами по-різному, проте колективізм, взаємодопомога, приналежність до певної соціальної інституції — це всі ті начала, що поєднують концепцію права комунальної власності із соціалістичними філософськими побудовами.

Як влучно зазначають деякі дослідники [4, С. 17], не зважаючи на загальні позитивістські тенденції у дореволюційному правознавстві, філософія власності розглядалася донедавно з її природно-правових позицій. Причому переважна більшість теоретичних досліджень феномену права власності висвітлюють філософські аспекти лише приватної форми власності.

Висновки, перспективи подальших наукових досліджень. Українські та російські мислителі різних епох цікавилися проблематикою відносин публічної власності, і, зокрема, комунальної власності, побіжно. Концепції спільної власності із відповідними соціально-економічними обґрунтуваннями чітко розроблені лише представниками марксистської течії у філософії; певне виключення становлять також праці І. Франка, М. Бердяєва. Особливо хотілося би підкреслити величезний внесок І. Франка у розробку теорій про важливу роль громад в управлінні суспільними справами, необхідність реалізації ними господарських повноважень, включно з управлінням спільною власністю громади.

Як показало дослідження, протягом століть людство вирішує проблему соціальної справедливості. У наш час в українському суспільстві також робиться спроба вирішити цю проблему, але вже по-новому, з огляду на понад півстолітній соціалістичний експеримент.

Теорія комунальної власності не приречена на загибель в українській державі. Вона не є нав'язаною законодавцем конструкцією, а має історичне підґрунтя, що прослідкував І. Франко. Трансформаційні процеси у суспільстві в цілому і в економіці зокрема, перерозподіл власності, який триває, втягуючи у свою орбіту усе більше коло суб'єктів, вимагають чіткого врегулювання правовідносин власності, а значить і чіткого нормативного визначення понять і категорій, які можуть бути віднесеними до інституту права власності. При законодавчому конструюванні категорій територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці, об'єктів комунальної власності варто за-

стосувати вироблені відповідними філософськими традиціями ідеї. Обов'язково також взяти на озброєння ідеї про мету соціального служіння комунальної власності, її використання в інтересах загального блага.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Устименко В.А.* Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В.А. Устименко; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. — Донецьк, 2007. — 33 с.
2. *Джабраїлов Р.А.* Правове забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності : автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Р.А. Джабраїлов; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. — Донецьк, 2005. — 18 с.
3. *Алексеев В.М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В.М. Алексеев; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К., 2005. — 20 с.
4. *Домашенко М.В.* Власність і право власності: Нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності на Україні / М.В. Домашенко, В.Є. Рубаник. — Х. : Факт, 2002. — 550 с.
5. *Селіванов В.М.* Трансформування відносин власності — основа розвитку підприємництва в Україні / В.М. Селіванов // Право України — 1997. — № 2. — С. 6—11.
6. *Гегель Г.В.Ф.* Исторические этюды / Г.В.Ф. Гегель // Гегель. Работы разных лет. В двух томах. — Т. 1. Сост., общая ред. и вступит. статья А.В. Гулыги. — М. : Мысль, 1970. — 668 с. — С. 214—233.
7. *Графский В.Г.* Всеобщая история права и государства / В.Г. Графский. — М. : НОРМА — ИНФРА*М, 2000. — 302 с.
8. *Платон.* Государство / Платон // Платон. Диалоги: пер. с древнегреч. — М. : АСТ ; Харьков : Фолио, 2001. — 384 с. — (Философия. Мастера). — С. 35—382.
9. *Юркевич П.* Історія філософії права / П. Юркевич // Юркевич Памфіл. Історія філософії права; Філософія права; Філософський щоденник. Вид. друге. — К. : Ред. журн. «Український світ», 2000. — 756 с. — С. 45—161.
10. *Бердяев Н.А.* Философия неравенства / Н.А. Бердяев; состав., предисл. и примеч. Л.В. Полякова. — М. : ИМА-Пресс, 1990. — 288 с.
11. *Франко І.* Про соціалізм / І. Франко // Твори у 20 т. — Т. 19. — К. : Державне вид-во художньої літератури, 1956. — 804 с. — С. 7—17.

12. Бичко А.К. Історія філософії: підручник / А.К. Бичко, І.В. Бичко, В.Г. Табачковський. — К. : Либідь, 2001. — 408 с.
13. Краткий очерк истории философии / под ред. М.Т. Иовчука и др. — 4-е изд. — М. : Мысль, 1981. — 927 с.
14. Маркс К. і Енгельс Ф. Фейербах. Протилежність матеріалістичного і ідеалістичного поглядів (І розділ «Німецької ідеології») / К. Маркс і Ф. Енгельс // Маркс К. і Енгельс Ф. Вибрані твори в трьох томах. — Том 1. — К. : Вид-во політ. літ-ри України, 1977. — С. 3—69.
15. Маркс К. і Енгельс Ф. Принципи комунізму / К. Маркс і Ф. Енгельс // Там же. — С. 70—86.
16. Бердяев Н. Истоки и смысл русского коммунизма / Н. Бердяев // Юность. — 1989. — № 11. — С. 80—93.
17. Костомаров М.І. Дві руські народності / М.І. Костомаров // Історія філософії на Україні. Хрестоматія: навч. посібник; упорядники М.Ф. Тарасенко, М.Ю. Русин, А.К. Бичко та ін. — К. : Либідь, 1993. — 560 с. — С. 318—322.
18. Франко І. Чого хоче «галицька робітницька громада»? / І. Франко // Твори у 20 т. — Т. 19. — К. : Державне вид-во художньої літератури, 1956. — 804 с. — С. 50—62.
19. Франко І. Земельна власність у Галичині / І. Франко // Там же. — С. 278—304.
20. Франко І. Чого вимагаємо? / І. Франко // Там же. — С. 207—214.
21. Франко І. Громадські шпихліри і шпихліровий фонд у Галичині 1784—1840 рр. / І. Франко // Там же. — С. 386—455.
22. Драгоманов М.П. «Передне слово» (до Громади 1878) / М.П. Драгоманов // Історія філософії України. Хрестоматія: навч. посібник / Упорядники М.Ф. Тарасенко, М.Ю. Русин, А.К. Бичко та ін. — К. : Либідь, 1993. — 560 с. — С. 373—374.
23. Нерсесянц В.С. Філософія права. Учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. — М. : НОРМА—ИНФРА*М, 1997. — 652 с.

Надійшла 22.05.2015

Е.И. Апанасенко

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРАВА КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Проведено обобщение позиций известных философов разных времен относительно феномена коммунальной собственности. В работе автор переходит от учений о собственности к анализу философских идей об общественной собственности. Наибольшее внимание уделено социалистическим теориям собственности. Изложено ключевые аспекты учения марксистов по вопросам собственности. Систематизированы идеи о собственности И. Франка как ведущего исследователя общественной собственности в украинской философской мысли.

Ключевые слова: собственность, коммунальная собственность, социалистические идеи, марксистское учение, украинский социализм.

К.І. Апанасенко

Chernihiv National Technological University, Chernihiv

THE THEORETICAL BASES OF COMMUNAL PROPERTY RIGHTS INSTITUTIONS' FORMATION

A generic entry famous philosophers of different times with respect to the phenomenon of communal property. In this article the author proceeds from the exercise of the property to the analysis of philosophical ideas about public ownership. The greatest attention is paid to the socialist property theory. It sets out the key aspects of Marxist property doctrine. Systematized Franko ideas about property as a leading researcher in the public ownership of Ukrainian philosophy.

Key words: property, communal property, socialist ideas, the Marxist doctrine, Ukrainian socialism.

УДК 336.225.673

О.В. ТИТОВА, старший науковий співробітник
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ

Ключові слова: договори, збори, контроль, недійсність, нікчемні договори, перевірки, платники податків, податки, публічний інтерес.

У статті розглянуто проблематику кваліфікації податковими органами нікчемних договорів, що суперечать інтересам держави і суспільства. Досліджено судову практику з цієї проблеми. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення положень чинного законодавства у цій сфері.

Інтеграція України в європейське політичне й економічне співтовариство передбачає реформування суспільних інституцій, зокрема податкової системи. Тому податкова служба повинна бути органом, що динамічно розвивається і перебудовується у відповідності до вимог часу. Найбільш значущою відносно цього є система податкового контролю, покликана забезпечити дотримання балансу інтересів держави і осіб, що виконують податкові зобов'язання [1].

Як справедливо зауважують дослідники, в умовах браку фінансових ресурсів на рівні держави, суб'єктів господарювання і домогосподарств, незадовільного наповнення державного і місцевих бюджетів, бюджетів загальнодержавних спеціалізованих фондів, низької податкової культури вдосконалення, підвищення дієвості й ефективності податкового контролю потребує особливої уваги [2, С. 90—96].

Головною метою податкового контролю є забезпечення режиму суворого дотримання приписів норм податкового законодавства зобов'язаними суб'єктами податкових правовідносин [3, С. 129].

Однак контроль дозволяє не лише встановити недоліки у функціонуванні суб'єктів господарювання, оцінити виконавчу дисципліну і дотримання вимог законодавства, а і робити висновки стосовно його ефективності і пропонувати зміни до законодавчих актів з метою досягнення збалансованості інтересів держави і суб'єктів господарювання [4, С. 167].

Питання податкового контролю знаходилися у колі наукових інтересів таких дослідників, як В.С. Заболотнікова [3], Н.А. Маринів [5], В.А. Оніщенко [6], О.В. Соломатіна [3], Д.В. Тиновський [7], А.П. Чередніченко [8].

Однак аналіз практики застосування законодавства у цій сфері свідчить про доцільність проведення подальших досліджень.

Метою дослідження є обґрунтування пропозицій щодо оптимізації окремих аспектів здійснення податного контролю.

У ст. 61.1 Податкового кодексу України податковий контроль визначено як систему заходів, що вживаються органами контролю з метою

контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових і касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на відповідні органи.

Однак для досягнення законодавчо визначеної мети контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів органи контролю час від часу використовують засоби, які є сумнівними з точки зору їх припустимості та відповідності положенням чинного законодавства. Так, протягом останніх декількох років державні податкові органи України в актах перевірок платників податків робили відмітки про нікчемність укладених такими платниками угод, наслідком чого були висновки про правомірність віднесення грошових сум за такими угодами до валових витрат підприємства та податкового кредиту.

Так, відповідно до п. 11 ст. 10 раніше чинного Закону України «Про державну податкову службу», державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані спеціалізовані державні податкові інспекції з метою захисту інтересів держави і стягнення з платників податків коштів, отриманих без установлених законом підстав, подавали до судів позови до підприємств, установ, організацій і громадян про визнання угод недійсними і стягнення в дохід держави коштів, одержаних ними за такими угодами. Водночас органи податкової служби застосовували це право на практиці, констатуючи нікчемність правочинів суб'єктів господарювання в актах податкових перевірок, посилаючись на «порушення» суб'єктами підприємницької діяльності вимог статей 203, 215, 216, 228 ЦК України [9].

Спочатку спроба надати правову оцінку таким діям податківців була зроблена Державною податковою адміністрацією у роз'ясненні від 22 вересня 2008 р. № 9071/6/16-1116 [10]. А саме, обґрунтовувалося, що віднесення правочинів, які порушують публічний порядок, до нікчемних означає безумовне позбавлення правового захисту осіб, яких цим правочином передбачалося наділити правами. Таке позбавлення диктується необхідністю збереження публічного порядку, що є важливим для суспільства в цілому. Наявність істотного публіч-

ного інтересу виключає можливість встановлення залежності позбавлення правового захисту особи від волевиявлення іншої особи або органу державної влади. Тому правило про нікчемність таких правочинів не може мати винятків, а правило про можливість їх оскарження не можна розглядати як спеціальне, тобто таке, що виключає застосування загальної норми, бо це призвело б до руйнування засадничого регулювання. Таким чином, фактично була визнана правомірність дій податківців під час перевірки самостійно кваліфікувати договори, що суперечать інтересам держави і суспільства як нікчемні. Вищевикладену позицію фактично було підтримано Міністерством юстиції України у своєму листі від 30.10.2008 р. № 1022-0-1-08-19 «Про порядок визнання правочинів недійсними» [11].

Однак законодавець з 01.01.2011 р. виключив правочини, які були укладені з метою, суперечною інтересам держави та суспільства, з кола нікчемних правочинів і відніс такі правочини до оспорюваних. Таким чином, повноваження на встановлення законності правочинів, вчинених підприємцями за тими критеріями ознак, що містяться у складеному ДПС акті, належать виключно до компетенції судових органів [9].

Вищий адміністративний суд України в інформаційному листі від 1 листопада 2011 р. № 1936/11/13-11 роз'яснив, що для з'ясування обставин реальності вчинення господарської операції судам належить ретельно перевіряти доводи податкових органів про фактичне нездійснення господарської операції, викладені в актах перевірки або підтвержені іншими доказами [12].

14 листопада 2012 р. Вищим адміністративним судом України було ухвалено постанову у справі № К/9991/50772/12, яку сьогодні більшість правників розглядає як знакову щодо вирішення проблеми наявності у податківців самостійно кваліфікувати договори, що суперечать інтересам держави і суспільства, як нікчемні. А саме, було визначено, що одним з основних завдань органів державної податкової служби є здійснення контролю дотримання податкового законодавства і надання роз'яснень законодавства з питань оподаткування платникам податків. Жодним законом не передбачено право органу державної податкової служби самостійно, в позасудовому порядку, визнавати нікчемними правочини і дані, вка-

зані платником податків в податкових деклараціях. Таким чином, навіть за наявності ознак нікчемності правочину податкові органи мають право лише звертатися до судів із позовами про стягнення в дохід держави коштів, отриманих по правочинах, здійснених з метою, що свідомо суперечить інтересам держави і суспільства, посилаючись на їх нікчемність [13].

Слід визначити, що вищенаведена Постанова у подальшому фактично визначила позицію судових органів щодо відмови податковим органам у праві самостійно, в позасудовому порядку, визнавати нікчемними правочини і дані, вказані платником податків в податкових деклараціях [14–18]. Однак це не зняло остаточно проблему спроб податківців використати інститут недійсності правочину з метою поповнення бюджету.

Як зауважують практики, податкова служба, виявивши ознаки нікчемності, має право звернутися до суду з метою визнання її такою. Однак, з одного боку, судові процедури не дозволяють оперативно виконувати «завдання» фіскальних органів. З іншого — низькою є перспективність таких судових процесів. Так, весті відсутність спрямованості угоди на реальне настання правових наслідків (частина 5 ст. 203 ЦК застосовувана податковою в актах) — дуже складне завдання. Для цього потрібні такі факти, як щиросерде визнання платника податків, наявність обвинувального вироку чи рішення суду про скасування реєстрації підприємства. В іншому випадку довести умисел у платників податків малоімовірно [19].

На практиці це відбувається шляхом складання акта податкової перевірки, в якому податкова служба робить висновок про нікчемність угоди. Інспектор в акті не виносить рішення про те, що дана угода визнається нікчемною, а всього лише вказує, що вона має ознаки нікчемності. Як правило, податкові органи за результатами такої перевірки не виносять податкове повідомлення-рішення, що може створити ілюзію відсутності негативних наслідків. Однак незабаром наслідки у вигляді «зняття» з податкового кредиту починаються у контрагентів-покупців, в результаті чого страждає ділова репутація «проблемного підприємства», припиняються ділові відносини, «проблемне» підприємство втрачає ринки збуту. Причому претензії покупців, які розуміють суть взаємин з податковою, як правило, звучать так:

«не зміг закрити проблему — значить, не надійний». Проблеми виникають у всіх наступних по ланцюжку покупців такого товару [19].

Окрему увагу дослідники звертають на те, що основною обставиною, яку податкові органи використовують при встановленні нікчемності правочинів платника податків, є несумлінність його контрагентів, третіх осіб у дотриманні податкового законодавства. Так, під час перевірки певного підприємства, ініціюється позапланова зустрічна перевірка його контрагента та інших партнерів, задіяних в тій чи іншій операції. Виявивши будь-які порушення, допущені з боку останніх, податкові органи відразу ж повертають до відповідальності сумлінного платника податків і констатують відсутність у нього права на формування податкового кредиту [20].

Також, на думку правників, на відміну від попереднього податкового законодавства Податковий кодекс України спочатку дав податківцям новий «законний» інструмент щодо визнання нікчемності договорів у вигляді другої частини п. 140.2 ст. 140.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм» від 24.05.2012 р. № 4834-VI в абзаці третьому пункту 140.2 ПКУ слова «як такого, що порушує публічний порядок, є фіктивним» були виключені з 1 липня 2012 р. Починаючи з вказаної дати, перерахунок доходів і витрат (балансової вартості основних засобів) повинен проводитися сторонами договору у звітному періоді (періодах), в якому витрати та доходи (балансова вартість основних засобів) за правочинном, визнаним недійсним, були враховані в обліку сторони правочину, у разі визнання судом правочину недійсним з будь-яких підстав, а не лише з підстави порушення ним публічного порядку, його фіктивності. Тобто коло підстав, з яких визнання договору недійсним має податкові наслідки у вигляді обов'язку здійснити перерахунок доходів і витрат, розширилося до необмеженого. Вірніше сказати, до усіх підстав, встановлених чинним законодавством, і обмежується лише ними [21, С. 51–52].

Однак ситуація ускладнюється позицією з цього питання певних державних органів. Так, Міністерством доходів України у листі від 27.05.2013 р. № 3642/6/99-99-19-04-01-15 щодо права органів ДПС України встановлювати факт недійсності/нікчемності правочинів було

зазначено, що згідно з пунктами 4—6 Порядку оформлення результатів документальних перевірок з питань дотримання податкового, валютного та іншого законодавства, затвердженого наказом ДПА України від 22.12.2010 р. № 984, акт документальної перевірки повинен містити систематизований виклад виявлених під час перевірки фактів порушень норм податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи ДПС. Таким чином, у разі виявлення під час здійснення контрольно-перевірочної роботи правочинів, що суперечать інтересам держави та суспільства, орган ДПС повинен відобразити вказане в акті перевірки. Посилаючись також на позицію Вишого адміністративного суду України, викладену у листі від 02.06.2011 р. № 742/11/13-11, згідно з якою наявність належним чином укладеного договору між суб'єктами господарювання (чинного) задалегідь не може свідчити про здійснення суб'єктом господарювання законної господарської діяльності, Міністерством доходів України зроблено висновок, що органи ДПС при здійсненні контрольно-перевірочної роботи можуть відобразити в акті перевірки ознаки недійсності (нікчемності) правочинів, при цьому донарахування податкових зобов'язань повинно здійснюватися виключно за порушення норм податкового законодавства [22].

Визначаючи шляхи оптимізації ситуації щодо використання податківцями інститута недійсності правочину як заходу поповнення бюджету, варто зазначити наступне.

По-перше, право органів контролю подавати позови до підприємств, установ, організацій і фізичних осіб, щодо визнання оспорюваних правочинів недійсними та застосування визначених законодавством заходів, пов'язаних із визнанням правочинів недійсними, необхідно уточнити, узгодивши його з загальним визначенням мети податкового контролю — контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів (ст. 61.1 Податкового кодексу України).

По-друге, права органів контролю слід скоординувати із положеннями ст. 140.2. Податкового кодексу України, згідно з якими перерахунок доходів і витрат (балансової вартості основних засобів) також проводиться сторонами у разі визнання *судом* правочину недійсним. У зв'язку з цим ч.1.30 ст.20 Податкового кодексу

України варто викласти наступним чином: «звертатися до суду, у тому числі з метою *правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів* подавати позови до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб щодо визнання оспорюваних правочинів недійсними й застосування визначених законодавством заходів, пов'язаних із визнанням правочинів недійсними, а також щодо стягнення в дохід держави коштів, отриманих за нікчемними договорами».

Доцільно також у законодавчому порядку встановити, що контрольні органи при здійсненні контрольно-перевірочної роботи не можуть відобразити в акті перевірки ознаки недійсності (нікчемності) правочинів.

Контроль — не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від чинних стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість вжити коригувальні заходи, в окремих випадках — притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання чи скорочення таких порушень у майбутньому [23]. Тому вищевикладені пропозиції сприятимуть оптимізації здійснення контролю у сфері оподаткування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Литвинчук І.В.* Податковий контроль: напрями удосконалення [Електронний ресурс] / І.В. Литвинчук, Н.М. Бурківська // Вісник ЖДТУ. — 2009. — № 2. — Режим доступу : <http://www.ztu.edu.ua/ua/science/publishing/visnik/>
2. *Шевчук О.А.* Податковий контроль: сутнісно-змістовні характеристики / О.А. Шевчук // *Економіка і управління*. — 2011. — № 4. — С. 90—96.
3. *Заболотнікова В.С.* Податковий контроль як невід'ємний інструмент державної податкової служби / В.С. Заболотнікова, О.В. Соломатіна // *Вісник Запорізького національного університету*. — 2010 — № 3 (7). — С. 128—133.
4. *Єгарміна В.Д.* Податковий контроль: теоретичні засади і практика застосування / В.Д. Єгарміна // *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. — 2011. — № 1. — С. 166—176.
5. *Маринів Н.А.* Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фі-

- нансове право; інформаційне право» / Н.А. Маринів. — Харків, 2007. — 21 с.
6. *Онищенко В.А.* Податковий контроль та напрями підвищення його ефективності: дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Віктор Анатолійович Онищенко; Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. — К., 2004. — 285 с.
 7. *Тиновський Д.В.* Правові та організаційні засади здійснення виїзних податкових перевірок: автореф. дис. ... юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Тиновський; ДНДІ МВС України. — К., 2012. — 20 с.
 8. *Чередніченко А.П.* Податковий контроль в умовах трансформаційної економіки України 2005 року: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / А.П. Чередніченко; Одес. держ. екон. ун-т. — О., 2005. — 18 с.
 9. *Хотенець П.В.* Про необхідність підвищення ролі господарських судів у захисті прав та законних інтересів українського підприємництва / П.В. Хотенець, Р.М. Аюпова // Вісник господарського судочинства. — 2013. — №1. — С. 92—97.
 10. *Щодо норм Примірнього порядку взаємодії органів Державної податкової служби при опрацюванні розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту в розрізі контрагентів, затвердженого Наказом Державної податкової адміністрації України від 18.04.2008 р. № 266, стосовно визнання правочинів недійсними: Лист ДПС України від 22.9.2008 р. № 9071/6/16-1116 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GDP19580.html*
 11. *Про порядок визнання правочинів недійсними: Лист Міністерства юстиції України від 30.10.2008 р. № 1022-0-1-08-19 // Бізнес-Бухгалтерія-Право. Податки. Консультації. — 2008. — № 47. — С. 42.*
 12. *Щодо підтвердження даних податкового обліку: Лист Вищого адміністративного суду від 01.11.2011 р. № 1936/11/13-11 // Баланс. — 2011. — № 102. — С. 7.*
 13. *Постанова Вищого адміністративного суду України від 14.11.2012 р. № К/9991/50772/12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://document.ua/pro-viznannja-nechinnim-ta-skasuvannja-podatkovogo-povidomle-doc122304.html>*
 14. *Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 30.05.2013 р. № 814/2277/13-а [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31514722>*
 15. *Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 12.03.2013 р. у справі № 1570/4740/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30135844>*
 16. *Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 11.02.2013 р. у справі № 2а-4868/12/1470 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30913318>*
 17. *Ухвала Вищого адміністративного суду України від 9.04.2012 р. К-14662/08-С [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24087954>*
 18. *Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11.09.2014 р. К/800/30593/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40664580>*
 19. *Лещенко Ф.* Правомірність встановлення нікчемності правочину актами податкової перевірки // Юрист і Закон. — 2014. — № 24 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://kandp.com.ua/ua/articles/pravomernost_ustanovleniya_nichtozhnosti_sdelki_aktami_nalogovoj_proverki.html
 20. *Коваль К.* Правомірність встановлення нікчемності правочину актами податкової перевірки / К. Коваль // Юрист і Закон. — 2014. — № 24 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://cetra.com.ua/files/podatкова_nikchema_1_2012_soshenko.PDF
 21. *Недійсні правочини та їх податкові наслідки // Бухгалтерія. — 2012. — № 37. — С. 51—55.*
 22. *Щодо права органів ДПС України встановлювати факт недійсності/нікчемності правочинів: Лист Міністерства доходів і зборів від 27.05.2013 р. № 3642/6/99-99-19-04-01-15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/gna/3894-3642.html>*
 23. *Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г.) от 01.01.1977 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001*

Надійшла 20.05.2015

Е.В. Титова

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

В статье рассмотрена проблематика квалификации налоговыми органами ничтожности договоров, противоречащих интересам государства и общества. Исследована судебная практика по этой проблеме. Сформулированы предложения по усовершенствованию положений действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: договоры, сборы, контроль, недействительность, ничтожные договоры, проверки, налогоплательщики, налоги, публичный интерес.

E.V. Titova

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kiev

ON SELECTED ASPECTS OF TAX CONTROL

The article considers the problems of the qualification by the tax authorities of the contracts' nullity, contrary to the interests of the state and society. Studied jurisprudence on this issue. Proposals to improve the existing legislation in this area.

Key words: contracts, fees, supervision, invalidity, worthless contracts, inspections, taxpayers, taxes, public interest.

УДК346.12:347.732

Т.Л. ТОДУА, канд. юрид. наук

Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ О КОММЕРЧЕСКОМ ПОСРЕДНИЧЕСТВЕ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Ключевые слова: коммерческое посредничество, агентский договор, монопольный агент, принципал.

Проанализированы направления совершенствования законодательства Украины о коммерческом посредничестве в сфере хозяйствования. Предложено в нормах Хозяйственного кодекса Украины закрепить четкое определение принципала как участника отношений коммерческого посредничества, поскольку в законодательстве этим термином обозначаются субъекты иных видов хозяйственных отношений. Обоснована необходимость более детальной регламентации субагентских договоров, а так же совершенствования института монопольного представления агентских услуг.

Проведение комплекса правовых преобразований — сложный многостадийный процесс, очень часто решение наиболее злободневных и актуальных задач приводит к тому, что законодатель утрачивает перспективу развития всей правовой системы в целом. Это требует регулярного осмысления уже достигнутых результатов, анализа положительных и отрицательных тенденций в правовом развитии, формулирования неких промежуточных выводов и определения перспектив и задач дальнейшего реформирования [1, С. 12].

Вопросы совершенствования хозяйственного законодательства закономерно находятся в центре внимания как юридической науки, так и правотворческой и правореализационной деятельности, что обусловлено исключительным значением экономической сферы общественного бытия и ее ролью в успешном развитии адекватного правового регулирования [2, С. 384].

С принятием Хозяйственного кодекса Украины (далее — ХК Украины) были урегулированы отношения коммерческого посредничества и, в том числе, оформление их с помощью агентского договора. Этот шаг имел важное значение для регламентации и развития отношений коммерческого посредничества. В настоящее время хозяйственная деятельность посредников в Украине закрепляется рядом договоров, которые имеют разный уровень нормативно-правового обеспечения и практического использования субъектами хозяйствования.

В Украине накоплен десятилетний опыт практического применения положений ХК Украины. В целом можно говорить о наличии достаточной теоретической и практической базы для формулировки как общих направлений в развитии института коммерческого по-

средничества, так и конкретных предложений относительно совершенствования норм действующего законодательства в данной области. Анализ опыта применения положений ХК Украины, иных нормативно-правовых актов о коммерческом посредничестве, судебной практики позволяет утверждать о наличии системных пробелов в правовом регулировании посредничества, что обуславливает актуальность избранной темы исследования.

Отдельные вопросы, посвященные этой проблематике, рассмотрены в работах отечественных и зарубежных авторов: М.И. Брагинского [3], А.Л. Дядюк [4], В.К. Мамутова [5], Р.В. Колосова [6], В.В. Резниковой [7] и других. В то же время в современной отечественной литературе недостаточно исследованы проблемы, посвященные правовому регулированию коммерческого посредничества в Украине.

Цель данной статьи — разработка направлений совершенствования законодательства Украины о коммерческом посредничестве в сфере хозяйствования.

В первую очередь целесообразно уделить внимание терминологии, используемой в главе 31 ХК Украины. В юридической литературе обращалось внимание на то, что термин «субъект, которого представляет агент», используемый в главе 31 ХК Украины, целесообразно заменить термином «принципал» и определять стороны агентского договора как «агента» и «принципала» [6, С. 6].

В целом заимствование термина, присущего иной правовой системе, в том числе праву Европейского Союза, в целом возражений не вызывает, так как адаптация законодательства Украины к законодательству Европейского Союза (далее — ЕС) — приоритетная составляющая процесса интеграции Украины к Европейскому Союзу, что, в свою очередь, составляет приоритетное направление украинской внешней политики [8]. Однако при этом следует учитывать, что действующее законодательство уже достаточно активно использует понятие «принципал», причем в разных контекстах. Так, в ст. 139 Налогового кодекса Украины, регламентирующей затраты, которые не учитываются при определении налогооблагаемой прибыли, речь идет о платежах налогоплательщика в сумме стоимости товара в пользу комитента, принципала и т. п. по договорам комиссии, агентским и другим ана-

логичным договорам. Таким образом, термин «принципал» фактически прямо используется для обозначения стороны посреднических договоров.

Однако этот термин используется законодателем также для обозначения участников иных отношений в сфере хозяйствования.

Согласно Конвенции о процедуре международного таможенного транзита при перевозке грузов железнодорожным транспортом с применением накладной СМГС термин «принципал» означает физическое или юридическое лицо, которое в случае необходимости посредством уполномоченного представителя берет на себя ответственность за осуществление операции международного таможенного транзита [9].

Термином «принципал» обозначают участников аукциона в определении банковской гарантии [10], он использован в Положении (стандарте) бухгалтерского учета 15 «Доход» [11], Порядке заполнения таможенных деклараций на бланке единого административного документа [12], а также для заполнения реквизитов гарантий, предоставляемых банками в пользу бенефициаров [13].

Из изложенного заключить: 1) применение термина принципал к отношениям коммерческого посредничества уже имеет место в нормах действующего законодательства; 2) этим термином обозначается не только сторона посреднического договора, но и субъекты иных видов хозяйственных отношений. Поэтому целесообразно в нормах ХК Украины закрепить четкое определение принципала как участника отношений коммерческого посредничества. Фактически такой же подход использован в отношении коммерческого агента.

Целесообразно так же обратиться к вопросу правового регулирования субагентских отношений. Практика заключения субдоговоров в сфере хозяйственной деятельности традиционна и достаточно распространена. Так, например, ст. 288 ХК Украины предусматривает возможность субаренды государственного и коммунального имущества, ст. 368 — коммерческую субконцессию.

Однако в отношении агентских договоров законодатель придерживается другого подхода. В соответствии со ст. 300 ХК Украины коммерческий агент должен лично выполнить действия, на которые он уполномочен субъек-

том, которого представляет. Если агентским договором не предусмотрено иное, коммерческий договор не может передавать на свое усмотрение иным лицам права, которыми он владеет, в интересах того, кого он представляет.

Анализ практики агентских отношений в Украине показывает, что их участники достаточно часто прибегают к заключению субагентского договора. Споры, связанные с исполнением субагентских договоров, достаточно часто встречаются в судебной практике [14—17]. О достаточно широком применении субагентских договоров свидетельствуют и письма Национального банка Украины [18, 19]. Таким образом, можно сделать вывод о достаточном практическом распространении субагентских договоров. Однако при этом их законодательная регламентация ограничивается фактически лишь констатацией факта, что передача агентом своих функций — это исключение из общего правила и допускается только в случаях, прямо предусмотренных договором. Вызывает замечание и сама законодательная формулировка соответствующих положений. В п. 4.1 ст. 300 формулируется общее правило о том, что коммерческий агент должен лично выполнять действия, на которые он уполномочен представляемым субъектом. Достаточно ясно передавая суть установленного законодателем правила, данное положение все же отличается недостаточно точной формулировкой.

То есть, регламентация субагентских договоров фактически имеет место только на уровне норм непосредственно договоров субъектов хозяйствования, что при достаточном уровне их практического применения нельзя признать правильным.

При заключении субагентских договоров возникает ряд вопросов. Например, действующее законодательство Украины не дает ответа на вопрос: является ли агент ответственным за действия субагента перед субъектом, которого представляет агент?

Цель совершения субдоговора в отношениях по агентированию носит организационно-имущественный характер — это обеспечение удовлетворения соответствующих имущественных потребностей сторон. Достижение названной цели осуществляется путем организации таких договорных отношений, которые позволяют максимально полно удовлетворять иму-

щественные интересы комитента и принципала за счет привлечения в указанные отношения третьих лиц (субисполнителей), а также имущественные интересы комиссионера и агента за счет обеспечения возможной экономии их сил и средств. Указанная цель в том или ином виде выражается при совершении любых субдоговоров [20, с. 8]. Представляется, что необходимо более детально регламентировать вопросы, касающиеся субагентского договора на уровне непосредственно норм действующего законодательства.

Целесообразно обратиться к вопросу правового регулирования относительно положений монопольного представления агентских услуг. На практике субъекты хозяйствования сталкиваются с необходимостью включать в договор положения относительно монопольного предоставления агентских услуг. Так п. 2.1 дополнительного соглашения № 3-А-07 от 25.12.2006 г. к агентскому договору № 16/463 от 11.08.2006 г. установлена обязанность агента строго соблюдать «Требования к Эксклюзивным офисам Агентов ЗАО «Украинские радиосистемы»: порядок открытия и функционирования Эксклюзивных офисов, принадлежащих агентам ЗАО «Украинские радиосистемы», в которых осуществляется продажа товаров предоплаченных услуг мобильной связи и заключенных абонентских договоров. В соответствии с п. 4.1. данного дополнительного соглашения установлено, что Эксклюзивный офис — это торговая точка, на территории которой конечному потребителю не предлагаются товары иных операторов мобильной связи, а только субъекта, заключившего договор на предоставление агентских услуг. В случае, если офис теряет свою эксклюзивность, то должен быть составлен соответствующий акт, который и служит основанием для того, что бы не начислять агенту вознаграждение за содержание эксклюзивного офиса [21].

Однако следует отметить, что положения ХК Украины о монопольных агентских отношениях нуждаются в определенных уточнениях. В ч. 2 ст. 299 ХК Украины установлен запрет для монопольного агента осуществлять коммерческое посредничество для иных субъектов в рамках, предусмотренных агентским договором. В положениях ХК Украины о монопольных агентах прямо не указано: распространяется ли запрет для монопольного агента

осуществлять коммерческое посредничество для иных субъектов только на период действия агентского договора или стороны могут установить такой запрет и на период после окончания действия агентского договора. Представляется, что закон не содержит прямого запрета в отношении установления таких ограничений на период после окончания действия договора. Однако в мировой практике возможности наличия в договоре запрета для монопольного агента осуществлять коммерческое посредничество для иных субъектов после окончания действия агентского договора корреспондируются как императивные положения законодательства, во-первых, относительно срока действия такого запрета и, во-вторых, относительно обязанности принципала выплачивать за этот срок агенту определенное вознаграждение. Так, если принципал продает на оговоренной территории сам или через других агентов, он все равно обязан выплатить монопольному агенту установленное в соглашении вознаграждение.

При анализе положений действующего законодательства относительно монопольных агентских отношений обращает на себя внимание также следующее. Во-первых, это отсутствие положений о последствиях нарушения положений о монопольном агентировании. Во-вторых, анализ зарубежного опыта правового регулирования в данной области показывает, что законодатель устанавливает ограничение на заключение агентских соглашений не только для агента, но и для принципала. В то время, как в Украине ограничения на осуществление коммерческого посредничества предусмотрены только для агентов, что противоречит мировой практике, в соответствии с которой закон либо предусматривает возможность ограничить принципала в заключении аналогичных агентских договоров, либо связывает ограничение круга клиентов, с которыми агент осуществляет посредничество с одновременным приобретением агентом исключительного права на осуществление посредничества в интересах принципала (Республика Эстония). Ограничение принципала в заключении аналогичных агентских договоров на практике выгодно не только агенту, но и самому принципалу. Гарантированность для агента стабильного положения на рынке стимулирует его к вложению средств в органи-

зацию коммерческого посредничества, и это гарантирует принципалу активность агента.

Вывод. Вышеизложенные направления совершенствования законодательства Украины о коммерческом посредничестве в сфере хозяйствования будут способствовать оптимизации правового регулирования отношений коммерческого посредничества в Украине, эффективному участию страны в евроинтеграционных процессах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Калинин С.А.* О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь / С.А. Калинин // Молодь в юридичній науці: зб. тез Міжнарод. наук. конф. молодих вчених «Другі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 14—15 лист. 2003 р.). — Хмельницький: Хмельницький ін-т регіонального управління та права, 2003. — С. 12—14.
2. *Віхров О.П.* Окремі питання вдосконалення господарського законодавства / О.П. Віхров // Університетські наукові записки. — 2012. — №1 (41). — С. 384—392.
3. *Брагинский М.И.* Договорное право: Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. — М.: Статут, 1998. — 682 с.
4. *Дядюк А.Л.* Правове регулювання комерційного посередництва (агентських відносин) у сфері господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / А.Л. Дядюк. — К., 2010. — 20 с.
5. *Науково-практичний коментар Господарського кодексу України* / кол. авт.: Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербина та ін.; за заг. ред. В.К. Мамутова. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 688 с.
6. *Колосов Р.В.* Договір комісії та агентський договір в цивільному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». — К., 2004. — 21 с.
7. *Резнікова В.* Посередництво в господарському обороті України: поняття та ознаки // Вісник господарського судочинства. — 2010. — № 5. — С. 100—109.
8. *Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»* від 16.07.2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
9. *Конвенція про процедуру міжнародного митного транзиту під час перевезення вантажів залізничним транспортом із застосуванням накладної УМВС* від 09.02.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_372

10. *Про затвердження Змін до Порядку проведення аукціонів щодо доступу до пропускнуої спроможності міждержавних електричних мереж України для експорту електричної енергії*: Постанова НКРЕ від 07.11.2013 р. № 1410 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 92. — Ст. 3412.
11. *Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з бухгалтерського обліку*: Наказ Мінфіна України від 27.06.2013 р. № 627 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 58. — Ст. 2103.
12. *Про затвердження Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа*: Наказ Мінфіна України від 30.05.2012 р. № 651 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 64. — Ст. 2629.
13. *Щодо порядку надання уповноваженими банками гарантій на користь принципалів порядку заповнення реквізитів, зокрема тендерних гарантій (гарантій забезпечення пропозиції)*: Лист Національного банку України від 12.10.2010 р. № 25-112/2463-17730 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2463500-10>
14. *Постанова Вищого господарського суду України* від 23.12.2008 р. № 34/357-07-7981 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_2195395.html
15. *Постанова Вищого господарського суду України* від 21.02.2011 р. № 38/241 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_3148813.html
16. *Постанова Вищого господарського суду України* від 31.09.2006 р. № 10/279 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_1341517.html
17. *Рішення Господарського суду Донецької області* від 10.09.2013 р. у справі № 905/5153/13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.geyestr.court.gov.ua/Review/33388604>
18. *Щодо здійснення операцій із застосуванням програмно-технічних комплексів самообслуговування на підставі агентських договорів*: лист Національного банку України від 14.10.2010 р. № 25-210/2485-18026 // *Баланс*. — 2010. — № 92.
19. *Лист Національного банку України* від 09.08.2005 р. № 18-207/13997 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/UI399500-05>
20. *Щербаків А.Б. Договоры комиссии и агентирования: сравнительно-правовое исследование, соотношение с договором поручения* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / А.Б. Щербаків. — Казань, 2007. — 26 с.
21. *Постанова Одеського апеляційного господарського суду* від 21 лип. 2009 р. у справі № 14/40-09-1307 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reye.str.court.gov.ua/Review/5608920>
Поступила 03.06.2015

Т.Л. Тодуа

Інститут економіко-правових досліджень
НАН України, м. Київ

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО КОМЕРЦІЙНЕ ПОСЕРЕДНИЦТВО У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Проаналізовано напрями вдосконалення законодавства України про комерційне посередництво у сфері господарювання. Запропоновано в нормах Господарського Кодексу України закріпити чітке визначення принципала як учасника відносин комерційного посередництва, оскільки в законодавстві цим терміном позначаються й інші види господарських відносин. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення положень про субагентські договори. У зв'язку з недостатньою регламентацією запропоновано вказати на можливість укладення субагентського договору на умовах основного договору або інших умовах, якщо це передбачено основним договором, і закріпити вимоги до субагентів. Обґрунтовано доцільність більш детальної регламентації субагентських договорів, а також удосконалення інституту монопольного надання агентських послуг.

Ключові слова: комерційне посередництво, агентський договір, монопольний агент, принципал.

T.L. Todua

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

AREAS OF IMPROVEMENT UKRAINIAN LAW ABOUT COMMERCIAL MEDIATION IN THE ECONOMIC ACTIVITY

Analyzed the areas of Ukrainian legislation improvement in the field of commercial mediation management. Proposed in the rules of the Ukrainian Civil Code to consolidate a clear definition of the principal's commercial relations mediation, since the legislation this term denoted as the other economic relations. Suggestions for improving the subagent agreements provisions are presented. Due to the lack of regulation proposed to point the possibility of a subagent agreements on the terms as the main contract or other terms if provided the host contract and consolidate requirements subagents. The expediency of further regulation subagent agreements and and improving Institute monopoly provision of agency services.

Key words: commercial mediation, agency agreement, exclusive agent, principal.

УДК 336.226.212.1:336.14:352

О.Ю. ГОСТЄВА, провідний економіст
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ПОДАТОК НА НЕРУХОМЕ МАЙНО, ВІДМІННЕ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ, ЯК МОЖЛИВІСТЬ ПОПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Ключові слова: місцеві податки, оподаткування, нерухоме майно, податок, об'єкт, ставка, пільги.

Розглянуто складові податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, які визначено у Податковому кодексі України. Проаналізовано досвід зарубіжних країн у сфері оподаткування нерухомого майна, визначено можливості адаптації його елементів до вітчизняних умов.

На сучасному етапі розвитку країни економічне й соціальне становище неможливе без стратегічного, соціально-економічного розвитку її територій. Усі питання, які пов'язані з цими напрямками, потребують ефективного формування джерел місцевих бюджетів. Фінансові ресурси місцевих бюджетів значно впливають на соціальні й економічні процеси, які відбуваються на окремих територіях, на вирішення регіональних проблем.

Економічна реформа, яка проводиться в Україні, потребує визначення реальних доходів місцевих бюджетів. Одним із суттєвих джерел наповнення місцевих бюджетів може стати податок на нерухомість.

Введення в дію податку на нерухомість в Україні є одним із питань, яке має вагоме значення для наповнення місцевих бюджетів і адаптації українського законодавства до стандартів країн-членів ЄС. Світовий досвід запровадження податку на нерухомість може стати одним із головних чинників у вирішенні наведених питань.

У зв'язку з цим на сьогодні є надзвичайно важливим вивчення досвіду країн-учасників Європейського Союзу з цього питання, і впровадження зарубіжного досвіду у сфері використання місцевих податків в Україні.

Метою статті є аналіз застосування податку на нерухоме майно у країнах з розвинутою ринковою економікою та визначення можливостей адаптації його елементів до вітчизняних умов.

Проблеми оподаткування нерухомого майна в Україні й дослідження світового досвіду висвітлено у працях багатьох вітчизняних учених і фахівців, зокрема: Н. Фліссак [1], В.І. Стіпахно [2], Н.В. Шкільова [4], М.Ю. Березина [5] та інших.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, намагалися впровадити ще наприкінці минулого століття, але існували певні перешкоди. Тільки у Податковому кодексі України [6] цей податок було впроваджено з 01.01.2013 р. Цей дуже важливий етап на шляху адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Світовий досвід показує, що податок на нерухомість при використанні правильного підходу може стати однією із вагомих статей доходної частини бюджету. Результати моніторингу законодавства розвинутих країн світу з питань нерухомого майна, за даними Світового банку, показали, що податок на нерухомість становить 40—80 % платежів до місцевих бюджетів [1, С. 23]. Зокрема, Німеччина отримує 1,1 % загальних надходжень від зазначеного податку, Швейцарія — 0,46 %, бюджету Російської Федерації цей податок приносить 9 % від усіх надходжень. Він забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81 — у Канаді, 52 — у Франції, від 10 до 70 % — у США [2, С. 19].

Розглянемо складові податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, які визначено у Податковому кодексі України.

Зокрема, у пп. 266.1.1. ст. 266 Податкового кодексу від 02.12.2010 р. № 2755-VI в редакції від 14.05.2015 р. визначено перелік платників податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, якими є фізичні та юридичні особи у тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості.

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі його частка (пп. 266.2.1). Оскільки цей податок є місцевим, цілком логічно, що він встановлюється за рішенням сільської, селищної або міської ради залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 2 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 кв. метр бази оподаткування пп. 266.5.1 ст. 266) [6].

Базою оподаткування даного податку є площа об'єкта житлової нерухомості. Порядок обчислення бази оподаткування відрізняється залежно від статусу особи, яка має у власності об'єкт житлової нерухомості. Потрібно врахувати, що якщо власником об'єкта житлової нерухомості є: 1) фізична особа, то база оподаткування визначається органом ДПС на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; 2) юридична особа, то база оподаткування самостійно визначається такою юридичною особою, виходячи з площі об'єкта оподаткування.

Розмір максимально можливих для встановлення місцевими радами ставок визначено Податковим кодексом України:

1) для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 кв. м, а житлових будинків 500 кв. м, — ставка податку не може перевищувати 1 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного року;

2) для квартир, житлова площа яких перевищує 240 кв. м, а житлових будинків 500 кв. м, — ставка податку становить 2,7 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного року.

Законодавець пп. 266.4 ст. 266 Податкового кодексу України встановив пільги зі сплати цього податку, але ж вони стосуються лише фізичних осіб. Їхній зміст полягає в тому, що база оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, один раз на звітний рік може бути зменшена [6].

Зменшення надається лише на один об'єкт житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи: для квартири/квартир незалежно від їх кількості — на 60 кв. м; для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості — на 120 кв. м; для різних типів об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток), — на 180 кв. м (пп. 266.4 ст. 266) [6].

Одночасно чинні норми доповнено так: сільські, селищні, міські ради можуть збільшувати граничну межу житлової нерухомості, на яку зменшується база оподаткування.

Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів нежитлової нерухомості, встановлюються залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування [3, С. 6].

Крім того, внесеними змінами передбачено, що сільські, селищні, міські ради встановлюють пільги з податку, який сплачується на відповідній території з об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, релігійних організацій України, статути (положення) яких зареєстровані у встановленому законом порядку, і використовуються для забезпечення діяльності, передбаченої такими статутами (положеннями). Пільги з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів житлової нерухомості для фізичних

осіб визначаються виходячи з їх майнового стану та рівня доходів.

Слід звернути увагу, що пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів житлової нерухомості, для фізичних осіб не надаються на: об'єкт/об'єкти оподаткування, якщо площа такого/таких об'єкта/об'єктів перевищує п'ятикратний розмір неоподаткованої площі, затвердженої рішенням органів місцевого самоврядування; об'єкти оподаткування, що використовуються їхніми власниками з метою одержання доходів (здаються в оренду, лізинг, позичку, використовуються у підприємницькій діяльності).

На думку Н.В. Шкільової, природа цього податку характеризується декількома принциповими рисами. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є: а) місцевим податком; б) прямим податком (цей платіж передбачає наявність суб'єкта як власника майна і, відповідно до цього, носія податкового обов'язку. Виконуючи такий обов'язок, платник підставою повинен мати певний об'єкт житлової нерухомості. При цьому сплата цього податку передбачає: наявність витрат на утримання такого об'єкта житлової нерухомості (інших доходів для виконання обов'язку за сплатою податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) або реалізацію частки майна з метою розрахуватися зі сплатою податку за утримання об'єкта житлової нерухомості (що виключається за наявності цілісного майнового комплексу як об'єкта житлової нерухомості)); в) особистим податком. Таким чином, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у податковій системі України виступає місцевим, прямим, особистим податком, який справляється з власників об'єктів житлової нерухомості та зараховується до бюджету територіальної громади [4, С. 121].

Що ж стосується міжнародної практики оподаткування нерухомого майна, то доцільно звернути увагу на досвід зарубіжних країн, адже у багатьох країнах цей податок запроваджено досить давно, що має стати прикладом для нашої країни. Розглянемо досвід декількох країн-членів ЄС у даному напрямку.

У законодавстві Німеччині податок на нерухоме майно належить до місцевих податків. При цьому він також доповнюється податком на придбання нерухомого майна. Останній справляється за умови, що об'єкти нерухо-

мості, які реалізуються, фактично перебувають на території Німеччини [5, С. 92].

Треба зазначити, що майновий податок є одним із найважливіших серед обов'язкових платежів, які входять до місцевих бюджетів цієї країни. Так, податкова ставка на сукупне майно фізичної особи складає 1 % його оціночної вартості, 0,6 % платять підприємства і компанії. У той же час сума, яка неоподатковується, дорівнює 120 тис. євро — для фізичних осіб, 20 тис. євро — для юридичних [7, С. 400]. Що стосується податку під час купівлі нерухомого майна, то він складає 3,5 % від її кадастрової вартості, що, на відміну від балансової, є вартістю з урахуванням цільового призначення нерухомості [8, С. 160].

Пільги у вигляді зниженої ставки є лише для майна в сільському та лісовому господарстві. Переоцінка вартості об'єктів обов'язкового платежу проводиться кожні три роки, що є трудомісткою та затратною операцією. Загальнодержавна оцінка майна підприємств ФРН останній раз здійснювалася у 1964 р. Через 10 років вартість була скоригована і визначена як основа для оподаткування майна. Для платників встановлений неоподатковуваний мінімум у 70 тис. євро та передбачені вирахування на кожну дитину у розмірі 70 тис. євро [7, С. 400].

Відносно податку на придбання нерухомого майна законодавством Німеччини, то платником цього податку виступає покупець нерухомого майна. Такий самий тип податків також має місце в Італії, де справляється низка платежів, що пов'язані з придбанням об'єкта нерухомості. До цієї групи входять реєстраційний, іпотечний і кадастровий податок. На відміну від платежів, які справляються при здійсненні операцій з об'єктами нерухомості та сплачуються з продавця, ця група податків формує витрати покупця. Саме тому за своїм значенням вони, у більшому сенсі, становлять групу прибуткових податків і належать до податків на витрати [5].

Як показує досвід Франції, то до державних податків, об'єкти оподаткування яких пов'язані з нерухомим майном, відносяться податок на власність, податок на майно, податок на спадщину та дарування, податок на приріст капіталу.

Якщо власність на 1 січня податкового періоду перевищує встановлений у законодавчому порядку рівень, а він склав у 2008 р. 770 тис.

євро, то фізичні особи сплачують податок на власність. Ставка податку на власність прогресивна, мінімальний її розмір становить 0,55 % і поширюється на чисту вартість майна від 770 тис. євро до 1,24 млн євро. Максимальна ставка 1,8 % встановлена для власності вартістю понад 16,02 млн євро. Шкала податку щорічно уточнюється. Цей податок сплачується при подачі декларації [9]. Дуже корисним для нашої країни має бути цей досвід, на підставі якого багаті повинні сплачувати додатковий податок на власність, що позитивно підтримується серед певних верств населення як ідея справедливості оподаткування.

Французькі та іноземні юридичні особи, які володіють безпосередньо або побічно нерухомим майном на території Франції, обкладаються податком на майно. Французькі юридичні особи сплачують податок за ставкою, максимальний розмір якої становить 1,5 %. Для іноземних юридичних осіб встановлена ставка податку 3 %. Податок на спадщину та дарування стягується при всіх видах переходу прав власності. Законодавством визначені єдині ставки як на спадкування, так і на дарування, які побудовані за принципом подвійної прогресії. Податок на приріст капіталу діє з 1976 р. [10, С. 166]. Об'єктом оподаткування виступають нерухомість і деякі види особистої власності. Податковою базою є чистий приріст капіталу (після вирахування збитків), який визначається як різниця між продажною і купівельною ціною майна. Особи, які не є резидентами, і фізичні особи, які постійно проживають поза країною, обкладаються податком на прибуток від продажу нерухомості, розташованої на території Франції. У разі продажу нерухомості у перший після покупки рік податок становить 33,3 %, що зменшує спекуляції з нерухомістю, особливо з дорогою. Якщо продавець володів нерухомістю більше п'яти років, то оподатковувана база знижується на 10 % за кожний наступний рік після п'ятого року володіння. При продажу після 15 років володіння податок не стягується.

Що ж стосується купівлі нерухомості, то вона підлягає оподаткуванню. Вид сплачуваного податку залежить від того, яке це житло: первинне або вторинне. При придбанні нерухомості на вторинному ринку покупець сплачує податок на передачу нерухомості в розмірі 4,8 % вартості покупки (крім витрат на оформ-

лення угоди). Одна частина цього податку (1,2 %) надходить в муніципалітет, інша — в департамент (3,6 %).

Стосовно пільг від оподаткування можна казати, що від оподаткування звільняється майно, яке використовується для професійної діяльності, — твори мистецтва, певні види приватних колекцій (книг, марок). Звільняються від обкладення такими податками насамперед приміщення: що використовуються у виробничих цілях, власник яких виплачує промисловий податок, за умови, що ці приміщення не є складовою частиною більшого житлового приміщення (тобто виробничі, ремісничі й комерційні приміщення), що використовуються в соціальних (громадських) цілях: їдальні, медичні установи, роздягальні тощо. Підлягають звільненню від сплати податку на житло юридичні особи, які діють у сфері науки, освіти та різної допомоги — медичної, соціальної та ін. Не справляється цей податок з представництв іноземних дипломатичних, торговельних і консульських служб тощо. Податковий кодекс Франції передбачає для малозабезпечених громадян можливість повного або часткового звільнення від сплати податку на житло за місцем основного проживання. Можуть застосовуватися різні знижки з податку на житло за велику родину, за постійне місце проживання, сім'ям з низькими доходами тощо (від 5 до 15 %, а за спеціальним законодавством і більше). Професійний податок сплачують юридичні та фізичні особи, які постійно здійснюють професійну діяльність, що не винагороджується заробітною платою. Ставка податку встановлюється місцевими органами влади. Законодавчо передбачено обмеження на розмір податку: сума професійного податку не повинна перевищувати 3,5 % виробленої доданої вартості [10, С. 166].

Становить інтерес досвід Іспанії, де відповідно до Закону «Про місцеві фінанси» місцеві органи влади стягують п'ять податків: податок на нерухомість, податок на бізнес, податок на транспортні засоби, податок на будівлі та податок на зростання вартості землі у містах. Перші три податки є загальнообов'язковими, а інші два можуть застосовуватися на розсуд місцевих органів влади. В усіх випадках місцева влада самостійно визначає розмір податкових ставок, але у встановлених законодавством межах [11].

Власникам житла доводиться платити на рік два податки: муніципальний (0,5—2 % від кадастрової вартості житла) і податок на майно — 0,2—2,5 %. Для останнього базою може бути і кадастрова вартість об'єкта, і його ринкова ціна.

На державному рівні залежно від кадастрової вартості визначається податок на нерухомість. Ставки податків в Іспанії встановлюють самостійно мерії й муніципалітети у рамках чинних лімітів — від 0,4 до 1 %. Так, у Мадриді ставка — 0,4 % кадастрової вартості нерухомості, а в Барселоні — 0,9 %.

Податок на нерухомість в Іспанії (IBI) виплачується один раз на рік. Об'єктом оподаткування є земельні ділянки, будівлі в межах муніципального округу. Оцінка майна здійснюється Кадастровим управлінням. Сума залежить від якості житла. Наприклад, за квартири необхідно заплатити в середньому від 100 до 500 євро на рік, за вілли — від 300 до 2000 євро на рік. Сума залежить не тільки від займаної площі, а й від місця розташування, а також інших факторів. Земля в популярному місці коштує дорожче, ніж на віддаленій території. *Comunidad* — оплата за комфортне житло, тобто закритий двір зі всілякими благами, доступними тільки мешканцям даного будинку. Серед них чищення басейну, утримання саду / парку, прибирання під'їздів і багато іншого. Ця величина коливається від 20 до 100 євро на місяць. Дана плата, природно, не стосується багатопверхівок, позбавлених цього рівня комфорту та відокремлених вілл із власними парками і басейнами [12, С. 156—160].

Відносно недоліків податку на нерухомість, можна казати, що при його стягненні не враховуються сімейний стан, стан здоров'я, рівень доходів платників податку. Але місцеві органи влади мають право запроваджувати сімейні податкові пільги (наприклад, для багатодітних сімей) [11, С. 139].

До квітня 1990 р. система місцевого оподаткування в Великій Британії включала податок на виробничу нерухомість і податок на житлову нерухомість. Але з квітня 1990 р. податок на виробничу нерухомість було переведено із місцевих до загальнодержавних, а податок на житлову нерухомість замінено на подушний податок [5, С. 53—54]. Подушний податок справлявся за фіксованою ставкою з кожного платника, який мешкав на певній території

без урахування будь-яких інших обставин. Склалася ситуація, в якій підставою оподаткування фізичної особи став факт її присутності на певній території, що і вимагало виконання податкового обов'язку, незалежно від доходів чи майнового стану. У 1993 р. подушне оподаткування було замінено муніципальним податком, який справлявся, виходячи із майнового стану платника [4, С. 119].

У Великій Британії податкові ставки залежать безпосередньо від місця розташування об'єкта і визначаються місцевими органами. Податок сплачується щорічно і варіюється від 200 до 2500 фунтів стерлінгів на рік. Податкові виплати носять цільовий характер і напряду перераховуються на підтримку шкіл, дитячих садків, поліції, пожежників, на прибирання вулиць і парків. Муніципалітет зобов'язаний представляти звіт платникам податків про витрати і виконані роботи [13].

Розглянувши законодавство України і країн-членів ЄС у сфері оподаткування нерухомого майна, можна зробити такі **висновки**.

1. У більшості країн-членів ЄС податки на нерухомість надходять у місцеві бюджети і відіграють важливу роль в їх формуванні, що має сенс врахувати в Україні у процесі формування доходної бази місцевих бюджетів.

2. Для того, щоб податок на нерухоме майно став справді ваговим у доходах місцевих бюджетів, він має стягуватися не тільки з житлових приміщень, а й з ділянок виробничого чи комерційного використання.

3. Необхідно надати право місцевим органам влади враховувати рівень доходів і сімейний стан, стягуючи податок на нерухомість. Тобто надавати можливість повного або часткового звільнення від сплати такого податку малозабезпеченим громадянам або багатодітним сім'ям.

4. У процедурі оподаткування нерухомості при її купівлі необхідно запровадити податок залежно від того: первинним або вторинним є житло.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Фліссак Н. Світовий досвід у справлянні податку на нерухоме майно / Н. Фліссак // Консультант. — 2007. — № 34. — С. 23—30.
2. Стіпахно В.І. Зарубіжний досвід стягнення податку на нерухомість / В.І. Стіпахно // Формування ринкових відносин в Україні. — 2012. — № 9. — С. 18—25.

3. *Питання-відповіді* щодо порядку обчислення та сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у 2015 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : sfs.gov.ua
4. *Шкільова Н.В.* До питання про місце податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в податковій системі: порівняльно-правовий аспект / Н.В. Шкільова // *Держава та регіони. Серія: Право.* — 2013. — № 1 (39). — С. 119—122.
5. *Березин М.Ю.* Развитие системы налогообложения имущества / М.Ю. Березин. — М. : Инфотропик Медиа, 2011. — 482 с.
6. *Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI* // *Відомості Верховної Ради України.* — 2011. — №№ 13—14, 15—16, 17. — Ст. 112.
7. *Токар В.В.* Оподаткування майна в Україні: зарубіжний досвід та перспективи удосконалення / В.В. Токар, Є.С. Хорошаєв // *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України.* — 2012. — № 1. — С. 397—405.
8. *Зима О.Г.* Удосконалення оподаткування нерухомого майна з урахуванням зарубіжного досвіду / О.Г. Зима // *Бизнес Информ.* — 2012. — № 6. — С. 159—161.
9. *Сидорова И.М.* Солидарный налог на состояние во Франции / И.М. Сидорова // *Налоги и налогообложение.* — 2009. — № 1. — С. 61—70.
10. *Карлін М.І.* Податок на нерухомість у країнах ОЕСР та в Україні: історія і сьогодення / М.І. Карлін // *Наукові записки. Серія Економіка.* — № 21. — 2013 — С. 163—167.
11. *Диверсифікація доходів місцевих бюджетів* / [Лунина І.А., Кириленко О.П., Лучка А.В. и др.] ; под ред. д-ра. екон. наук І.А. Луниной ; НАН України ; Ін-т екон. и прогноз. — К., 2010. — 320 с.
12. *Городжакина О.А.* Практика применения налога на недвижимость / О.А. Городжакина, В.А. Городжакин, С.В. Шапошникова // *Вестник Алтайского государственного аграрного университета.* — 2014. — № 1 (111). — С. 156—160.
13. *Nalog na nedvizhimost' v Velikobritanii/Anglii* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://prime-europe.ru/countries/velikobritaniya/nalog-na-nedvizhimost-v-velikobritanii-anglii>

Надійшла 11.06.2015

Е.Ю. Гостева

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

**НАЛОГ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО,
ОТЛИЧНОЕ ОТ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА,
КАК ВОЗМОЖНОСТЬ ПОПОЛНЕНИЯ
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Рассмотрены составляющие налога на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, которые определены в Налоговом кодексе Украины, проанализирован опыт зарубежных стран в сфере налогообложения недвижимого имущества, определены возможности адаптации его элементов к отечественным условиям.

Ключевые слова: местные налоги, налогообложение, недвижимое имущество, налог, объект, ставка, льготы.

О.Ю. Гостева

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

**TAX ON REAL ESTATE, OTHER THAN LAND,
AS AN OPPORTUNITY TO REPLENISH
LOCAL BUDGETS**

The components of the tax on real property other than land, as defined in the Tax Code of Ukraine, analyzed the experience of foreign countries in the field of real property taxation identified by its ability to adapt elements to domestic conditions.

Key words: local taxes, taxation, real estate, tax, object rate benefits.

УДК 346.12

Б.Г. РОЗОВСКИЙ, д-р юрид. наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев

КУПИТЕ ИЗМЕНЕНИЕ В ЗАКОНЕ!

Ключевые слова: охрана окружающей среды, оценка, природные ресурсы, ответственность, ущерб, расчет ущерба, методика, компенсация.

Существующее право — это свод мыслимых и немыслимых запретов. По идее, запрет оправдан, если его нарушение влечет наступление неблагоприятных экономических и других последствий. В статье предлагается, при условии соблюдения соответствующей процедуры, наделять хозяйствующих субъектов правом действовать вопреки запрету при условии компенсации потенциальных потерь. Ущерб предотвращается совместными действиями сторон.

Кто путешествовал по Европе на машине, наверняка заметил, что при подъезде к любому крупному городу движение расширяется до 6—8 полос. У нас же, наоборот, все зачастую сужается в бутылочное горлышко. Стоя в пробках, видя, как некоторые водители делают недопустимый обгон, выезжают на полосу встречного движения, невольно проводишь аналогию со своим родным правом. Оно тоже прокладывает дороги нашей жизни и деятельности, которые должны приводить к цели, большой или маленькой, без каких-либо пробок. Иначе не разумны расходы на строительство, неизбежны «выезды на полосу встречного движения». На беду, наше право не может быть охарактеризовано как атлас скоростных магистралей, скорее наоборот.

Я не стал бы расписывать эти известные истины, если бы не очевидная аналогия. Не с нашими дорогами, а с европейскими. Там проблему решили, сделав часть дополнительных дорог частными. Хочешь ехать быстрее, без задержек — плати, покупай скорость и время. А почему нельзя применить такой же подход в праве? Речь не идет о правовых «дорогах» для богатых и бедных. Стержнем права является принцип: выгода одного должна быть выгодна обществу. Не нужно только лишать его инициативы в поиске взаимной выгоды. Для этого требуется ликвидировать монополию государства на экономическую оценку результатов законотворчества, наделить заинтересованные организации и граждан правом «покупать» новые правовые акты и вносить предложения по изменению действующих, доказывая эффективность новации.

Готово к этому наше общество? Кто-то из мудрецов подметил, что мало кто имеет смелость жить. Большинство людей существуют так, как будто стоят в передней и ждут, когда некто вышестоящий пригласит их пройти в парадные комнаты. С первых дней своего существования каждый, подчеркиваю, каждый человек противостоял природе, был ее завоевателем. Научно-технический прогресс, казалось, вооружил его мощными орудиями и средствами все возраста-

ющего обеспечения существования, должен был развить инициативу, способности к движению и реализации новых задач в окружающей среде. На деле все оказалось иначе: с каждым поколением удельный вес людей-завоевателей сокращается. Ныне к их числу условно можно отнести предпринимателей всех уровней, включая политиков и ученых — создателей новых знаний. Подавляющее же большинство Homo sapiens исторически превратилось в кладоискателей. Государство создает ниши, ячейки, где человек может, если ему повезет, найти свой клад — место заработка на хлеб насущный, с маслом или без.

Согласно опросу ВЦИОМ, проведенному в начале 2015 г., более семидесяти процентов россиян, выбирая между свободой и порядком, предпочли порядок. «Причина в том, что у этой части наших граждан представления о свободе не выходят за пределы маленького обывательского мирка, в котором они счастливы. Наши люди всегда мечтали о некоем упорядоченном бытии типа патриархального, где все друг друга знают и где все доступно обозрению. Многие до сих пор ностальгически вспоминают, как они жили в коммуналке» [1].

Возникла тенденция не сегодня. Вспомним «Вишневы сад». У Фирса спрашивали: — Фирс! Когда это было-то? — Ну как же — перед несчастьем! — Перед каким несчастьем? — Как перед каким? Перед волей!

Юристам давно настало время повиниться перед человечеством. Это созданное нами право сковало общественную инициативу, обрекло людей на роль безукоризненных исполнителей навязанных предписаний. Право — колоссальное, многоуровневое и широко разветвленное собрание разного рода запретов и чуть ли не шаманских ритуалов¹. Для обеспечения их соблюдения создан столь же внуши-

тельный административно-полицейский монумент. Однако в реальной действительности редко какое правило не требует выявляемых в процессе его применения разного рода исключений. На практике неизбежно возникают личности, которые находят выход путем того же «выезда на встречную полосу».

Исследования, проведенные Объединением предпринимательских организаций РФ («Опора России»), показало, что малый бизнес систематически нарушает законодательство, оставаясь безнаказанным: 60 % респондентов уверены, что соблюдать требования закона в полном объеме невозможно; две трети опрошенных предпринимателей (67 %) признались, что наказания они избежали по коррупционным схемам [2]. О крупном бизнесе и говорить нечего. Кто подсчитал, насколько повысятся экономические результаты хозяйствования, если средства будут расходоваться не на взятки, а на требуемую, но запрещенную реконструкцию производства или иную деятельность, позволяющую увеличить прибыльность?

Практика свидетельствует: в хозяйственном законодательстве, как и в других отраслях, необоснованных запретов много. Закон, как правило, принимается, исходя из условий и обстановки, имеющейся на день вступления его в силу. Но жизнь, особенно в наш насыщенный событиями век, становится все более скоротечной. То, что было движущей силой вчера, сегодня нередко превращается в тормоз, наступает конфликт между нормой и реалиями жизни. В итоге жизнь берет свое, закон, сохраняющий омертвляющиеся стереотипы, не способный по-новому и более широко смотреть на изменяющийся мир, сам становится в части практики его применения товаром на правовом рынке, правда, «черном»: регламентированные запреты в большинстве без особых проблем обходятся на коррупционной основе.

Президент Чехии Милош Земан в качестве эпиграфа к своей книге «Как я ошибался в политике» написал: «Политика — это прежде всего сражение с идиотизмом, включая идиотизм власти». Очень верные слова. Почему мы миримся с идиотизмом, почему не стремимся привлечь бизнесмена к разработке локального, выгодного всем участникам правового разезда? Что-то принципиально новое, ранее неведомое? Отнюдь. Делаем. Но как? Пара-

¹ Библейский змей внушал, что Бог подвергает человечество мучениям, дав Адаму и Еве прекрасные деревья и вкуснейшие плоды, но при этом запрещая их есть. Не делает ли это же с нынешними Адамами и Евами наше хозяйственное, как впрочем, и остальное право? Сатирики злословят: «Десять библейских заповедей состоят из 279 слов, американская Декларация о независимости — из 300 слов, а Положение ЕС об импорте карамелек — из 25 911 слов». Предприниматели все больше превращаются в неких высокотехнологичных киберроботов, но никак не свободных людей. То же с остальными гражданами.

докс: предлагаем создать замаскированные «форточки» в системе санкций.

Ныне поднят на щит лозунг: «Бизнес должен работать, а не сидеть в тюрьме». Как реакция, в науке уголовного права предметом обсуждения стал вопрос об «откупе» виновного — замене ему по ряду экономических и хозяйственных преступлений меры наказания в виде лишения свободы штрафом в кратном исчислении к сумме причиненных убытков. Предложение получило неединичную поддержку. Однако где логика? Даже запрет на убийство допускает исключение при необходимой обороне, почему в экономике запрет непоколебим? Известный российский процессуалист А.С. Александров постулирует: «Дурак нарушает закон, умный тупо исполняет, мудрый интерпретирует» [3]. Однако, судя по статистике правонарушений, умных в предложенной трактовке в нашей стране мало, ибо сколько не интерпретируй закон, без помощи Кио или Дэвида Копперфильда «Нельзя!» не превратишь в «Можно». Разумный человек, где целесообразно, должен не заниматься риторикой, а требовать отмены или изменения не состоятельного закона.

Большинство запретов в хозяйственном, экологическом праве и других имеют — должны иметь — экономическую основу: их нарушение влечет наступление прогнозируемых потерь. Без этого сам запрет, его введение лишено логического и любого другого смысла. Но коль эти потери допустимо рассчитать и без ущерба компенсировать «откупом», зачем нарушителя подвергать клеймению, для чего подвергать штрафу в кратном исчислении? Опять-таки, в уголовном процессе допускается прекращение производства за примирением сторон, почему в других отраслях при наличии правонарушения штраф неминуем, даже в случае компенсации причиненного ущерба? Не разумнее ли регламентировать в Хозяйственном кодексе Украины и соответствующем законодательстве РФ общий постулат: *по согласованию сторон, в необходимых случаях с санкции государства, введенные запреты могут быть полностью или частично отменены при условии полной компенсации потенциальных потерь?* Нет ущерба — нет преступления, нет необходимости в наказании. Экономически и социально обоснованное реформирование приведет к декриминализации

многих деяний со всеми вытекающими оптимальными последствиями.

При кажущейся простоте предложения проблема есть, и достаточно сложная. Каждый вносимый на рассмотрение парламента проект закона должен пройти экономическую экспертизу. Однако далеко не всегда эта экспертиза, если и проводится, оказывается действительно экономической. Нередко она сводится к простому подсчету расходов на применение закона и завершается выводом, что дополнительные затраты не требуются или исчисляются незначительной суммой. В качестве свежего примера можно привести обсуждаемый ныне проект закона РФ о введении в уголовное судопроизводство института следственных судей. Профессор А.В. Смирнов, выступая в поддержку принятия закона, свел расходы на новацию к сумме содержания этих судей [4]. Но любой грамотный экономист должен также определить размер неминуемо возрастающих затрат правоохранительных органов на разъезды за тридевять земель к следственному судье за всем множеством согласований, на неоправданное содержание задержанного в связи с отсутствием судьи в выходные и праздничные дни, на потери рабочего времени оперативных и следственных работников, вынужденных заниматься излишним бумаготворчеством. Требуется учесть затраты на обучение дополнительного количества специалистов в вузах и дальнейшую их переподготовку, расширение площади рабочих помещений, коммунальные услуги и многое другое. К сожалению, ситуация типичная.

Можно говорить о примерах существующей необоснованной практики сведения в уголовном праве ущерба от хищения к стоимости похищенного, об отождествлении в налоговом законодательстве ущерба от несвоевременного поступления налоговых платежей с их суммой и другом подобном. Однако в ограниченных рамках статьи более целесообразно остановиться на остающейся в тени проблеме произвольности многих нормативов, соблюдение которых обеспечивается правовым принуждением. Рекордсменом здесь наверняка является экологическое право.

История науки в обыденном понимании представляется как победная поступь овладения знаниями о человеке и окружающем мире. Куда реже достоянием общественности, в том

числе научной, становятся ситуации, сопровождающие формирование тех или иных научных постулатов, которые иначе, как комедийными, не назовешь. Немало их было и при разработке экономико-правового механизма управления охраной окружающей среды. Сейчас остались единицы из тех, кто стоял у истоков, время безжалостно. Я тоже на финишной прямой. И, наверное, нельзя считать оправданным, если события далеких лет не станут достоянием нынешних исследователей. Они проливают свет на понимание многого, ныне считающегося научными истинами. Поделюсь воспоминаниями о некоторых неординарных случаях.

Научным центром разработки в СССР экономико-правового механизма рационального природопользования в 70-е годы прошлого века стал Луганский филиал Института экономики промышленности АН УССР, в дальнейшем выделившегося Института экономико-правовых исследований АН УССР. Модель механизма управления охраной окружающей среды создавали по простой схеме: плата за нормативно допустимое потребление природных ресурсов и штрафные санкции — за его превышение. Проблема заключалась в экономически обоснованном определении ставок: они не должны без оснований разорять предприятие и в то же время обязаны стимулировать его к сокращению объема выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Для этого требовалось решить принципиально новую задачу — разработать методику оценки экономического ущерба, причиняемого загрязнением природных объектов.

Методика в идее проста: сопоставляются экономические показатели эксплуатации природного объекта в загрязненной и относительно чистой зоне. Например, сравнивается урожайность сельскохозяйственных культур, продуктивность скота в ареале выбросов промышленного предприятия и в отдаленном сельскохозяйственном районе. Берутся, естественно, близкие по бонитету земельные угодья, одинаковые породы скота, сходная численность поголовья и т. д. Результаты получились впечатляющие. Однако, спустя время, когда попытались при завершении исследований «встроить» их в разработанную многофакторную модель социально-экономического управления в промышленном регионе, возникли серьезные сомнения в их объективности.

Толчком послужили неудачные попытки напрямую, без учета культурных и социально-экономических факторов, оценить ущерб, причиненный загрязнением среды здоровью населения. Оказалось, например, что в то время продолжительность жизни женщин (почему именно женщин — не нашло объяснения до сих пор) в Луганской области была самая высокая в г. Коммунарске (ныне Алчевск), который во всех расчетах принимался за эталон максимума промышленного загрязнения. (В Алчевске в те годы постоянно проживала старейшая в области жительница в возрасте 104 года). В городах, насыщенных предприятиями химической промышленности с крайне вредными выбросами, продолжительность жизни населения была выше, чем в шахтерских поселках.

Решили проревизовать результаты всех ранее проведенных исследований. Начали с животноводства. Судя по отчетам, в условно чистой зоне в некоторых, отнюдь не единичных, коллективных хозяйствах показатели заболеваемости и продуктивности скота были на уровне плохих хозяйств в загрязненной зоне. И, наоборот, в загрязненной зоне в отдельных коллективных хозяйствах эти показатели были на достаточно высоком уровне. В среднем «температура по больнице» действительно подтверждала вывод о негативном влиянии загрязнения среды, но почему имели место разительные исключения?

По согласованию с властными структурами организовали обследование скота, находившегося в личной собственности граждан. Результат шоковый: никаких весомых различий между зонами нет. Оказалось, решающую роль играет фактор, который вообще не учитывался. В сельских районах подавляющая часть населения занята на полях и фермах. Другой работы нет. В промышленно развитых районах наиболее социально активная часть населения занята на предприятиях, где уровень оплаты выше, чем в колхозах и совхозах. На фермы идут те, кто по личностным и деловым качествам не могут найти себе более высокооплачиваемую работу. Отсюда различие в отношении к труду, отсюда и разница в заболеваемости скота.

Обжегшись на молоке, решили детальнее присмотреться к хлебу. В качестве полигона зоны промышленных загрязнений в исследо-

ваниях брался ареал выбросов Коммунарского (ныне Алчевского) металлургического завода. Уж чего-чего, а пыли он выбрасывал сотни тонн, и всякой пакостной химии — тоже. Решили сравнить урожайность в сопоставлявшихся районах в дореволюционное время, когда завод еще не был построен. Выяснилось, что земля до отвода под строительство завода из-за низкой продуктивности под пашню почти не использовалась.

Требовалось выяснить объективные причины. Помогли специалисты. Коммунарск расположен в верхней части Донецкого кряжа, возвышающегося над сельскими районами на 160 метров. Несмотря на столь относительно небольшую разницу, там значительно чаще и со значительно большей силой, чем в районах, принятых за эталон относительно чистой зоны, дуют ветры. Они-то и послужили, наряду с техногенными загрязнениями, основными виновниками снижения урожайности. Недаром в СССР одно время была кампания по созданию ветрозащитных лесополос.

Исследования осуществлялись в тесной кооперации с Центральным экономико-математическим институтом АН СССР (г. Москва). Там тоже не обошлось без казусов. Не имею морального права беспокоить тени ушедших именитых ученых, поэтому не буду их называть. Приведу отдельные примеры.

Обсуждаем вопросы экономической оценки природных ресурсов. С землей понятно — по плодородию, с лесом — по древесине, ягодам и т. д. Но природа может иметь и эстетическую оценку. Левитана, Шишкина, Айвазовского и сотни других она воодушевляла на создание гениальных полотен. Обычный человек отдыхает душой при виде прекрасных пейзажей или просто в тенистом уголке. Как это оценить? — Пауза, потом называется цифра. — Недоуменные взгляды. — Непонятно? Ничего сложного. Я подсчитал стоимость билета на электричке в оба конца, бутылки водки и закуски.

Включаюсь в игру: а если человек непьющий? — Пусть тогда сидит дома, нечего ездить ему на природу. Вы тут нас поучаете, что юристы имеют дело с четко определенными реалиями, а мы математики-экономисты — с величинами виртуальными. Тогда скажите, кто и как взвесил, что за убийство дают десять лет, а за кражу пять? Что, жизнь равна двум кошечкам? Приняли такой закон и исполняют

без рассуждений. Мы тоже нередко действуем навскидку, прикидываем эффективность, а потом онаучиваем.

Сделали очередные черновые расчеты экономической оценки природных объектов, ущерба от загрязнения среды и соответствующих нормативов платы. Некоторые величины получились не столь весомыми, чтобы говорить о стимулирующей роли экономического механизма. Так, делаем перерыв до завтра. Утром получаю отредактированные формулы. В одной из них что-то обозначено новой буквой. Спрашиваю: это что такое? — Неужели не понимаете? Коэффициент. — Какой коэффициент? — Постоянный. — Как он рассчитывается? — А он не рассчитывается, он постоянный! Важность охраны природы и наличие весомого ущерба от нерационального природопользования не вызывали сомнений, в расчетах отразился субъективный фактор.

Первоначальные, как выяснилось, далекие от точности результаты исследований неоднократно публиковались, докладывались на конференциях, тиражировались во многих изданиях. А время перепроверки совпало с явным спадом интереса к природоохранительной тематике. Уточненные результаты были опубликованы, но активность в их использовании не прослеживалась. К тому же каждый последующий исследователь для придания актуальности теме пытался приводить «жаренные цифры», избегая споров об их обоснованности. В итоге в своей основе методика действует, применяется поныне, и никто даже не ставит вопрос об оценке народнохозяйственного ущерба, причиняемого «потолочно» рассчитанными ставками сборов и других платежей. Такова жизнь.

Не уверен, что и сегодня можно разработать полноценную, действительно экономически обоснованную методику расчета ущерба, причиняемого загрязнением природного окружения. Слишком много ингредиентов и их сочетаний, воздействующих только на человека, не говоря о других объектах. Да и многие люди по-разному на них реагируют. При скептическом отношении к гомеопатии все же установлено, что некоторые препараты лечат в сверхмалых дозах. А где гарантия, что некоторые химические и другие загрязнители в сверхмалых, в сравнении с нормируемыми ПДК дозах, не калечат? В Крыму в целях ком-

пенсации нехватки пресной воды ставили вопрос об опреснении морской воды. Однако специалисты предупреждают, что вода обладает памятью и при технически простом опреснении она будет восприниматься организмом человека как соленая. Нужны специальные методы изменения самой структуры воды, разработанные в Израиле. При очистке промышленных стоков они не применяются, исследования памяти растворов не проводятся.

На Донбассе есть угольные пласты с загрязнением ртутью и ее соединениями. Однако у жителей и шахтеров, добывающих этот уголь, отмечается заметное снижение показателей онкологической заболеваемости. Не страдают бронхиальной астмой лица, соприкасающиеся с производством веществ, содержащих в малых дозах мышьяк. Если придать этим фактам широкую огласку, найдутся, наверное, и другие примеры избирательности нормативов ПДК. Почему мы их не пытаемся дифференцировать?

Нынешняя методика санитарно-гигиенического нормирования ориентирована на среднестатистического человека. Но в аннотациях ко многим лекарственным препаратам в перечне побочных эффектов стоят рядом, перечисляются через запятую, такие крайности, как диарея и запор. В природе понятие тождества относительно. При анатомическом сходстве, мы все разные. *Почему предприятиям-природозагрязнителям вместо безликих, неизвестно на что расходуемых платежей не предоставить возможность на условиях взаимной выгоды «покупать» право выбора способов компенсации ущерба здоровью тем, кому он действительно причиняется?* При этом мы сможем получить объективную, а не «научно-гипотетическую» картину действительного влияния отходов производства на здоровье конкретных людей в конкретных регионах.

Тот же подход целесообразно применить при оценке и компенсации ущерба, причиняемого промышленными загрязнениями аграриям. Подчеркивание не случайно. Любые платежи, даже если бы были адресными, не ликвидируют народнохозяйственные потери. Как не именовать, они означают недовложение средств в обеспечение функционирования и развития субъекта хозяйствования, уменьшение его отчислений в бюджет на удовлетворение потребностей граждан. Тот же эффект

при излишних затратах на охрану природы. Предприятие-загрязнитель и аграрий могут и должны с привлечением квалифицированных специалистов исследовать, какие выбросы и в какой мере влияют на урожайность сельхозкультур, продуктивность скота и прочее в конкретном хозяйстве. В зависимости от результатов может быть найден вариант сохранения и даже повышения его рентабельности при том же объеме выбросов промышленных загрязняющих веществ. Это — изменение структуры посевов, замена семян и удобрений, искусственное орошение и многое другое, для чего загрязнитель, при необходимости, на взаимовыгодной основе предоставит кредит, окажет техническую помощь.

Есть еще один кричащий аспект. Существующая практика равного нормирования снижения выбросов каждому субъекту хозяйствования экономически несостоятельна: у одного из расположенных рядом предприятий затраты на сокращение 1000 м³ одинаковых по составу выбросов могут составлять условно 100 тыс. рублей, а у другого, из-за специфики технологии — миллион. В США давно применяется *Bable principle effect* (принцип пузыря). Грубо говоря, одно предприятие финансирует, где это выгодно, работу по сокращению определенного объема выбросов у другого и получает право на сохранение или даже увеличение выбросов у себя в пределах общего норматива для региона. Экономический эффект очевиден. В свое время писали, направляли докладные записки во все инстанции. Понимания не нашли.

В рамках статьи подняты отдельные, может не глобальные, аспекты проблемы. В целом экономика правопорядка, которая на Западе достаточно развита, у нас еще ждет замены нынешнего Сусанина на Магеллана.

Когда данная работа была завершена, в «Российской газете» № 67 (6638), 2015 г. появилась информация о слушании Конституционным судом РФ дела об охране природы. Она может служить наглядной иллюстрацией изложенного. Суть такова. Компания «Заполярье-нефть», занимающаяся нефтедобычей в Ханты-Мансийском автономном округе, на протяжении 2012 г. допустила четыре случая небольших разливов нефти с примесями. Общая площадь загрязнений составила чуть более тысячи квадратных метров («как этот зал Кон-

ституционного суда», охарактеризовал адвокат). Подобные аварии в куда более крупном масштабе периодически происходят во всем мире, предупредить их не всегда возможно. «Заполярье» самостоятельно ликвидировала все последствия разлива. (Снят и вывезен зараженный грунт, остатки нефти подвергнуты разложению с помощью биопрепаратов). Стоимость работ составила около 300 тыс. рублей. На сумму свыше 600 тыс. «Заполярье» подвергли штрафу в возмещение ущерба, который рассчитали по методике причинения загрязнения вреда лесному хозяйству, хотя разлив происходил на болотах, где «нет не только деревца, но и кустика»(!). Санкция оспаривается. Это тема для продолжения дискуссии. Однако главный довод участвовавшего в процессе представителя Госдумы РФ: «ущерб от применения биопрепаратов, нейтрализовавших отходы, может проявиться через 10—20—50 лет, каков он будет предсказать невозможно, потому должен быть взыскан», — необходимо отвергнуть с порога. Воистину: «Не знаю, но верую». А кто в состоянии опровергнуть, например, столь же надуманное утверждение, что в условиях меняющегося климата данные препараты, наоборот, помогут сохранить локальную биосистему, и за это надо поощрить компанию? Какие аргументы есть «за» и «против»? Если сегодня ставится вопрос об ответственности, то сегодня, в рамках возможного и разумного, должны быть определены критерии, и по ним рассчитаны последствия правонарушения, вплоть до прогнозируемого будущего. По этим же критериям должен регламентироваться порядок возмещения причиненного вреда. Все иное — произвол.

Пример показателен: возможно задумается, не являются ли — не только в экологическом праве — многие действующие штрафные и другие санкции плодом гадательных представлений отдельных горе-теоретиков об

ожидаемом будущем? Может попытаемся сделать экономическую оценку таких гаданий?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Васенин В.* Свобода: благо или бремя? // Российская газета. — 11 марта 2015.
2. *Две трети малого бизнеса вовлечено в коррупцию* // Известия. — 2014. — № 138 (29138).
3. *Александров А.С.* Аксиомы новой теории судебных доказательств Электронный ресурс. — Режим доступа : <http://www.iauaj.net/>
4. *Интернет-газета* / Режим доступа : <http://www.echo.msk.ru/guests/813418-echo/>

Поступила 11.06.2015

Розовський Б.Г.

Інститут економіко-правових досліджень
НАН України, м. Київ

ПРИДБАЙТЕ ЗМІНУ В ЗАКОНІ!

Чинне право — це зведення мислимих і немислимих заборон. Заборона є виправданою, якщо її порушення спричиняє настання несприятливих економічних та інших наслідків. У статті пропонується наділяти суб'єктів господарювання правом діяти всупереч забороні при дотриманні відповідної процедури та за умови компенсації потенційних втрат. Збитком заповідають спільні дії сторін.

Ключові слова: охорона довколишнього середовища, оцінка, природні ресурси, відповідальність, збиток, розрахунок збитку, методика, компенсація.

Rozovskii B.G.

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

BUY A CHANGE IN THE LAW!

Existing jurisprudence is a set of conceivable prohibitions. Theoretically, the ban is justified if it involves a violation of the adverse economic onset and other effects. In the article the procedure subject to grant the right of economic agents to act contrary the prohibition by compensation of potential losses. Damage is prevented by joint actions of the parties.

Key words: environmental protection, assessment of natural resources, responsibility, damage, damage calculation, methods of compensation.

УДК 349.6.12

І.О. ЯКОВЛЄВ, експерт з питань екологічного права та державного менеджменту
Секретаріат Кабінету Міністрів України, м. Київ

ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ В УМОВАХ ТЕРИТОРІАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ (НОВА ПАРАДИГМА)

Ключові слова: державний екологічний контроль, реформи, парадигма, система, механізм, заходи.

Нинішня кризова ситуація, в якій знаходиться вся вертикаль виконавчої влади в країні, особливо її контрольна ланка (інспекції), все ясніше вказує на прогресуючий конфлікт Парадигм пострадянської системи управління та «народженої в муках» нової української системи державного управління (контролю). Концепції «реформування» виконавчої гілки, які пропонуються урядовою коаліцією, наскільки несумісні, настільки ж і єдині в бажанні досягти, або хоча би наблизитися до європейських аналогів.

Конфлікт Парадигм це насамперед конфлікт різних цінностей, різних способів вирішення кризових задач, різних способів сприйняття та виміру проблем, різних практик. Конфлікт наростає в періоди, коли державна система управління не може вирішити економічні, соціальні проблеми через провали в роботі управлінців, неієднотність, неможливість отримати результат наявними методами та інструментами.

Протягом останніх років ці явища трактують як помилки в роботі окремих керівників, або як спадок «попередників», або їх взагалі ігнорують та замовчують очільники вищих органів виконавчої влади.

Подібна кризована ситуація вимагає впровадження та випробування нових ідей, систем, принципів, які до цього не бралися до уваги, або відкидалися взагалі законодавцями та вищим керівництвом держави. За 23 роки української державності політики та урядовці так і не змогли запропонувати до реалізації нову Парадигму у сфері державного контролю (нагляду), яка би принципово різнилася від пострадянського та новоукраїнського гібрида, пронизаного внутрішніми протиріччями та корупційними схемами.

Антикризована практика європейських країн демонструє неефективність сліпого копіювання різних моделей побудови державної системи контролю (нагляду), оскільки виходить з абсолютно різних даних у різних країнах. Працюють лише загальні принципи (як база для законодавства) і практичний досвід побудови і трансформації систем контролю в ефективну складову державного менеджменту.

Конфлікт Парадигм, криза державного менеджменту диктує необхідність формування нової системи державного контролю (нагляду) як окремої гілки виконавчої влади із особливим статусом — Інспекцій, підпорядкованих безпосередньо Кабінету Міністрів України. Що означає повну незалежність від інших центральних органів виконавчої влади, а саме: кадрову, фінансову, організаційну, управлінську.

А це, в свою чергу, передбачає призначення керівників органів контролю (Інспекції) виключно Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, без будь якої попередньої «координації», погодження з боку будь якого Міністра. Призначення безпосередньо Керівником органу контролю (Інспекції) керівників територіальних підрозділів Інспекцій, без будь якого попереднього погодження з боку місцевої, регіональної влади та міністерств.

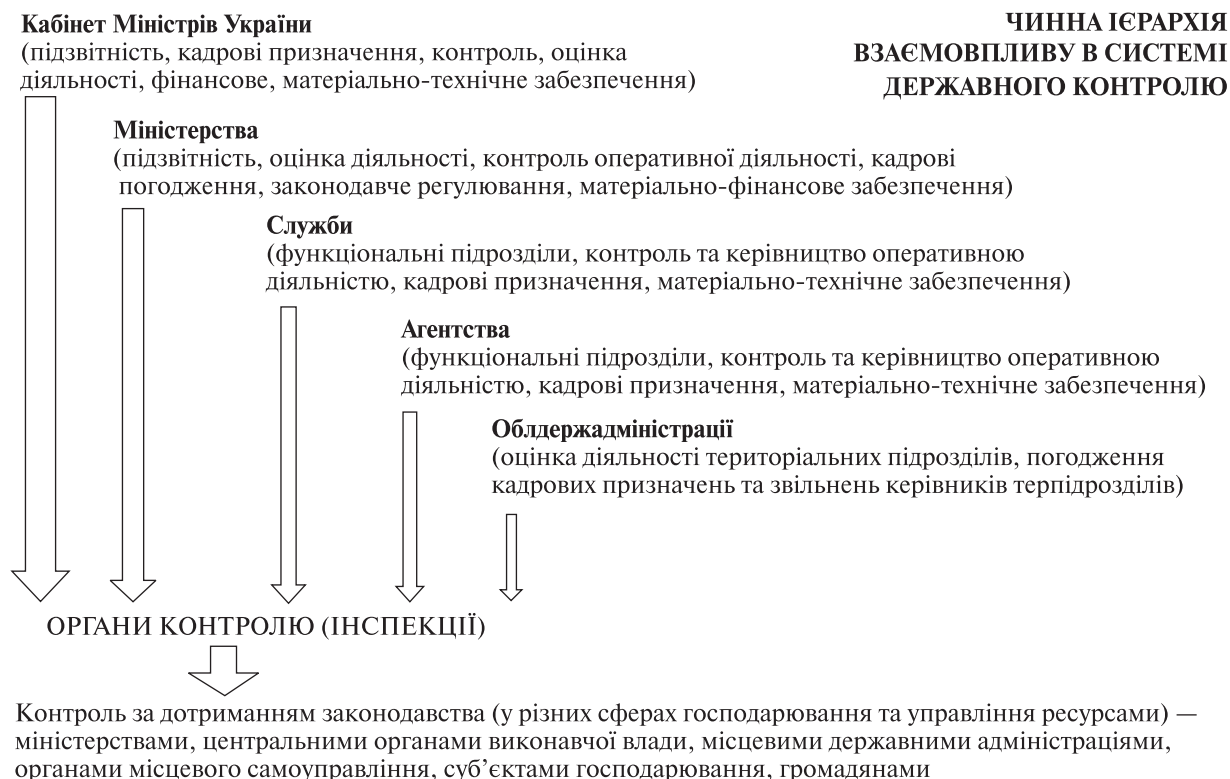
Передачу їй (Інспекції) окремих функцій правоохоронних органів. Зміну статусу громадських інспекторів у складі Інспекції — з представників від громадських організацій на представників від громад (сільських, міських). Розширення джерел фінансування діяльності Інспекцій, з метою набуття останніми положення самодостатніх державних інституцій та подолання корупційних чинників.

І саме головне — нова Парадигма сприйняття навколишнього світу (середовища) повинна домінувати у наших головах. І ця Парадигма у словах нашого уславленого земляка академіка В. Вернадського: «Ми світ успадкували не у наших предків, а запозичили у наших дітей!». Скоріш за все, за таких умов ми почнемо будувати країну для своїх дітей, а не відправляти їх за кордон.

Виходячи з глибокого усвідомлення критичного стану навколишнього природного середовища країни, неможливості природним шляхом подолати вплив промислового і комунального забруднення поверхневих і підземних вод, атмосфери, виснаження природних ресурсів та корисних копалин;

Усвідомлюючи неспроможність жодного уряду сформувати ефективну інноваційну модель ошадливого природокористування та дієвого державного екологічного контролю, як складової частини системи Національної безпеки України, що в свою чергу породжує кризу системи державного управління процесами у сфері екології;

Розуміючи, що тільки адекватні антикризові заходи в системі державного менеджменту, цілеспрямоване та свідоме об'єднання усіх державних інституцій для взяття під контроль ситуації, реальне залучення науки і громадськості для створення та затвердження Національної стратегії відновлення та охорони довкілля, Кодифікації природоохоронного законодавства дасть бажаний синергетичний ефект для подолання кризи, пропоную до розгляду **Концепцію реформування системи державного контролю (нагляду):**



Корупційні чинники та конфлікт інтересів в системі державного контролю (на прикладі Державної екологічної інспекції України (ДЕІ)).

1. *Наявність багатоступеневої, складної процедури погодження та призначення керівників ДЕІ та її територіальних підрозділів:*

- призначення/звільнення Голови ДЕІ, його заступників, керівників структурних підрозділів апарату ДЕІ, керівників територіальних підрозділів та їх заступників — погоджує Міністр Мінприроди, призначає КМУ;
- призначення/звільнення керівників територіальних підрозділів ДЕІ — погоджує голова відповідної ОДА.

Наслідки:

- породження колективної безвідповідальності керівників ДЕІ усіх рівнів;
- «протягнення на посади лояльних людей» Міністром, головою ОДА, як наслідок, багатомісячна відсутність призначених керівників територіальних підрозділів;
- втрата керівництвом ДЕІ реальних механізмів державного контролю;
- можливість «потрібного» впливу на роботу керівництва ДЕІ з боку Міністра та голови ОДА;
- наявність підґрунтя для виникнення різних корупційних схем (продажу посад, перевіркою чи не перевіркою «потрібних» підприємств і т. п.).

2. *Відсутність реального контролю з боку ДЕІ діяльності міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (як це передбачено Законодавством) у сфері природокористування, через фактичну залежність і підпорядкування ДЕІ цим структурам.*

Наслідки:

- відсутність реального механізму та мотивації персональної відповідальності керівництва ДЕІ, центрального та регіонального рівнів за результати своєї роботи;
- призначення начальника ДЕІ в області потребує **погодження** Голови облдержадміністрації (діяльність якого, як керівника ОДА, у сфері природокористування він зобов'язаний контролювати, та направляти йому обов'язкові до виконання приписи);
- багаторівнева «фільтрація» інформації для вищого керівництва Держави про результати контролю діяльності ЦОВВ, місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування та

суб'єктів господарювання (достовірність не більше 40—50 %).

3. *Відсутність можливості у Інспекції здійснювати всебічний контроль у рамках наданих повноважень через недостатність необхідної кількості інспекторського складу:*

- виходячи з фізичних можливостей інспектора та необхідності якісного виконання ним обов'язків (не більше 5 перевірок на одного інспектора у місяць) Інспекції необхідно мати не менше 8000 осіб інспекторського складу та 1900 осіб на митницях. У рік за більш ніж 250 напрямках законодавством передбачено здійснення не менше 400 тис. перевірок (сьогодні в ДЕІ — 2500 осіб інспекторського складу і в середньому 90 тисяч перевірок на рік).

Наслідки:

- неохоплені державним контролем цілі сфери впливу на навколишнє середовище суб'єктів господарювання промисловості, комунального господарства, транспорту, сільського господарства, землекористувачів (викиди в атмосферу промисловості і транспорту, каналізаційні стоки, сміттєзвалища, небезпечні відходи, вирубки лісів, винищення тваринного світу);
- перевірки в більшості випадків носять формальний характер, а результати не відображають реального стану справ;
- фізичне і моральне навантаження на інспекторський склад, ненормований робочий день, постійні відрядження (місяцями неоплатні), відсутність матеріальної та соціальної захищеності інспекторського складу не додають престижу служби і є однією з вагомих причин небажання молодих та кваліфікованих спеціалістів іти на службу в Інспекцію.

4. *Катастрофічний стан фінансування ДЕІ та інших державних органів контролю:*

Наслідки:

- перетворюють інспекторів на рекетирів від держави (у кращому випадку — на прохачів, яким неможливо відмовити);
- хронічна відсутність коштів на відрядження, лабораторні реактиви, заправку транспорту зводять 90 % перевірок на пусту формальність з корупційними наслідками;
- відсутність єдиної загальнодержавної комп'ютеризованої системи збору і аналізу інформації про хід та результати екологічного контролю в режимі он-лайн.

Необхідні принципи функціонування системи державного контролю (нагляду) — Інспекцій:

1. Публічність у здійсненні державного контролю.
2. Самостійність (можливість здійснення функцій контролю незалежно від інших ЦОВВ).
3. Чіткий розподіл повноважень та сфер контролю (без дублювання та існування безконтрольних сфер).
4. Особливий порядок формування та призначення кадрів.
5. Оперативність та об'єктивність (здійснення незалежного всебічного контролю та постійне інформування керівництва Держави про стан підконтрольної сфери).

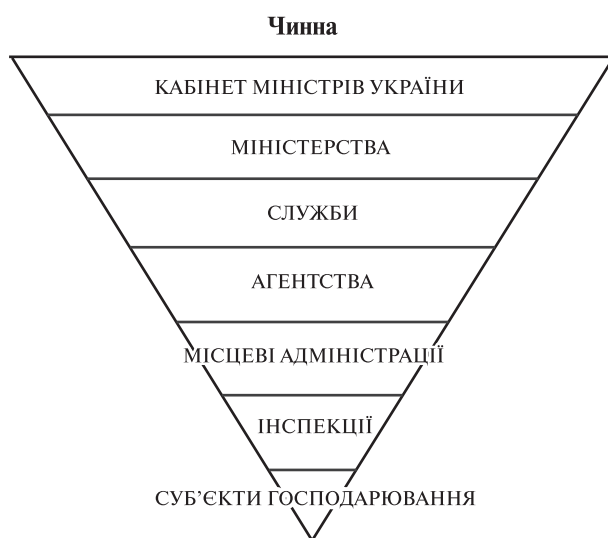
Необхідні критерії функціонування органів державного контролю (нагляду) — Інспекцій.

1. Неподільність владних функцій.
2. Повнота влади (кінцевий характер рішень та обов'язковість виконання цих рішень органами державної влади, суб'єктами господарювання, громадянами).
3. Законодавча наявність протипага та балансів (виключення підпорядкування будь-якому зовнішньому керівництву, крім Кабінету Міністрів України).
4. Законодавче закріплення та достатність фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення для ефективного здійснення функцій контролю.

Шляхи та механізми подолання кризового стану.

1. Для приведення у стан рівноваги повноважень і функцій систем державних гілок влади назріла необхідність удосконалення структури управління державними органами контролю, а саме виведення із підпорядкування міністерств, керівників ЦОВВ та ОДА органів державного контролю. Це зніме протиріччя між законними повноваженнями у здійсненні всебічного контролю та реальною можливістю здійснення такого контролю, особливо органів виконавчої влади.
2. ДЕІ та інші органи контролю мусять бути підпорядковані та підзвітні лише Кабінету Міністрів України як вищому органу виконавчої влади.
3. Першим кроком до виправлення ситуації, стало б внесення змін та виключення із Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» положень щодо погодження з Міністрами

ПІРАМІДА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО КОКТРОЛЮ (НАГЛЯДУ)



Необхідна (в рамках нової парадигми)



та керівниками місцевих держадміністрацій призначень/звільнень керівного складу регіональних та центральних органів державного контролю (в тому числі і ДЕІ).

Це практично усуне конфлікт інтересів у керівників різних гілок влади та створить механізм персональної відповідальності керівництва Інспекцій за результати роботи своїх підлеглих та структури в цілому.

Дасть можливість оцінити реальний стан навколишнього середовища в країні, створить об'єктивну картину впливу господарської діяльності на екологічний стан, дозволить запропонувати дієві кроки для запобігання національним загрозам, забезпечити сприятливі екологічні умови існування майбутнім поколінням українців.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

Надійшла 11.06.2015

Яковлев И.О.

Секретариат Кабинета Министров Украины,
г. Киев

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ
КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-
АДМИНИСТРАТИВНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ
РЕФОРМ В УКРАИНЕ (НОВАЯ ПАРАДИГМА)

Нынешняя кризисная ситуация, в которой находится вся вертикаль исполнительной власти в стране, особенно ее контролирующее звено (инспекции), все яснее указывает на прогрессирующий конфликт парадигм постсоветской системы управления и «рожденной в муках» новой украинской системы государственного управления (контроля). Концепции «реформирования» исполнительной ветви, которые предлагаются правительственной коалицией, насколько

несовместимы, настолько же и едины в желании достичь или хотя бы приблизиться к европейским аналогам.

Ключевые слова: государственный экологический контроль, реформы, парадигма, система, механизм, меры.

Yakovlev I.O.

Secretariat of the Cabinet of Ministers
of Ukraine, Kyiv

STATE ENVIRONMENTAL CONTROL
IN TERRITORIAL-ADMINISTRATIVE
AND ECONOMIC REFORMS IN UKRAINE
(NEW PARADIGM)

The current situation of crisis in which the entire vertical of executive power in the country, especially its link controlling (inspection), it clearly indicates the progressive paradigm of post conflict management and 'born in the throes of the new Ukrainian system of state control (control). Concept of «reform» the executive branch proposed a coalition government, so incompatible, and equally united in the desire to achieve, or at least get closer to European counterparts.

Key words: state environmental control, reform paradigm, system, mechanism, measures.

**МЕТОДИКА ВИКОНАННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНОЇ РОБОТИ
ЗА ТЕМОЮ «ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ»**

З 1 січня 2014 р. в Інституті економіко-правових досліджень НАН України розпочато виконання науково-дослідної роботи, присвяченої пошуку шляхів розв'язання найважливіших питань господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України. Вибір такої теми для фундаментальних наукових розробок та її актуальність за сучасних умов обумовлені тим, що енергетична безпека, як комплексне поняття, має декілька рівнів: політичний, економічний, техногенний та ін., досягнення безпечного рівня якої можливо завдяки цілеспрямованій державній політиці та проведенню певних заходів на засадах раціонального використання ринкових механізмів разом із застосуванням встановлених законодавством засобів впливу на економічні відносини, у тому числі в окремих сферах господарювання.

Серед ключових напрямів державної політики енергетичної безпеки уваги насамперед потребує її правове забезпечення, яке до того ж має свій як внутрішньодержавний, так і зовнішній виміри. За роки незалежності в Україні сформовано законодавчий масив щодо правового забезпечення державної політики у сфері енергетичної безпеки, яка складається з Конституції України [1], Закону України «Про основи національної безпеки України» [2], Стратегії національної безпеки [3], низки законодавчих актів з питань державного регулювання окремих галузей паливно-енергетичного комплексу (далі — ПЕК), з деяких аспектів енергетичної політики, указів Президента України, у тому числі про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України (далі — РНБО) з питань енергетичної безпеки, ратифікованих Україною міжнародних документів, а також численних підзаконних актів із відповідних питань. Крім того, на енергетичну безпеку відчутно впливають наслідки інтеграційних процесів у цій сфері, у непоодиноких випадках такий вплив мають комерційні угоди суб'єктів господарювання.

У правовій дійсності України усталеного визначення енергетичної безпеки не існує, а отже, всі визначення, наявні в науковій літературі, або в нормативних актах відповідно до їх предметів регулювання, прив'язані до контексту, за яким ця проблема розглядається. Базовим законодавчим актом у сфері національної безпеки є Закон України «Про основи національної безпеки України», прийнятий у 2003 р. Питання забезпечення енергетичної безпеки в ньому висвітлені лише двома абзацами, де визначено, що однією із загроз національній безпеці України в економічній сфері є неефективність

використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, а одним з основних напрямів державної політики національної безпеки в економічній сфері називається забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування й розвитку паливно-енергетичного комплексу. У зв'язку із загостренням в останні роки загроз енергетичній безпеці визначені цим законом загрози й основні напрями державної політики у цій сфері потребують конкретизації, зокрема на засадах ключових положень Основних напрямів державної політики у сфері забезпечення енергетичної безпеки України, схвалених Указом Президента України від 27.12.2005 р. [4].

Деяким чином акцентує увагу на цих питаннях Рішення РНБО України «Про стан забезпечення енергетичної безпеки у зв'язку з ситуацією щодо постачання природного газу в Україну» від 28.04.2014 р. [5], де серед іншого окреслено першочергові заходи юридичного характеру, зокрема наголошується на необхідності забезпечення актуалізації положень Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. з метою забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України щодо розвитку відновлювальних джерел енергії; здійсненні аналізу стану виконання державними енергетичними компаніями зобов'язань перед іноземними партнерами і вжиття в разі необхідності заходів досудового врегулювання спорів; оновленні показників оцінки рівня енергетичної безпеки та їх критичних значень з урахуванням сучасних загроз і ризиків у сфері енергетичної безпеки.

Крім того, відповідно до п. 5 Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, енергетична безпека розуміється як стан економіки, що сприяє ефективному використанню енергетичних ресурсів країни, наявності на енергетичному ринку достатньої кількості виробників і постачальників енергії, а також доступності, диференційованості та екологічності енергетичних ресурсів [6]. Згадана норма визначає енергетичну безпеку як складову безпеки економічної і як середньозважений субіндекс при розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки.

Наведені у цьому документі індикатори енергетичної безпеки (наприклад, частка власних

джерел у балансі паливно-енергетичних ресурсів держави, рівень імпоротної залежності за домінуючим ресурсом у загальному постачанні первинної енергії та ін.) при виконанні теми НДР мають бути використані як орієнтири для вирішення і суто юридичних завдань у ході як розробки, так і оцінки чинних нормативно-правових актів, їх проектів, міжнародно-правових документів поряд із аналізом ризиків і переваг, що надають колективні (міжнародні) заходи посилення енергетичної безпеки на всіх рівнях (міжнародному, регіональному, національному).

У даний час системними вадами правового забезпечення державної політики енергетичної безпеки є декларативність, неузгодженість і недосконалість концептуальних і програмних документів, які визначають її стратегію, напрями і механізми, а також принципи розвитку ПЕК та його окремих галузей. У висновках РНБО, наприклад, наголошується на відсутності ефективних механізмів контролю за розробленням державних цільових програм, що призводить до того, що більшість із них не відповідає вимогам Закону України «Про державні цільові програми», зокрема не визначають конкретних заходів, відповідальних виконавців, очікуваних результатів тощо. Наявне законодавче регулювання програмного та бюджетного планування зумовлює неузгодженість у підходах до проблем і, у підсумку, постає питання про необхідність значного посилення відповідальності осіб, які мають відношення до підготовки і виконання таких і подібних документів.

Розвиток і суспільно-економічна актуалізація енергетичних відносин у проблематиці економічного життя та під кутом зору енергетичної безпеки країни і світу загалом вносять до порядку денного питання про новий етап розвитку відповідного законодавства. Широке коло господарських відносин, які виникають у процесі функціонування енергетичної галузі, утворюють надзвичайно складну систему. Ці відносини за своєю природою є господарськими адже реалізуються через діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення й реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, тобто підпадають за своїми ознаками під визначення господарської

діяльності відповідно до ст. 3 Господарського кодексу України (далі — ГКУ) [7]. Разом із тим надзвичайно широкий склад цих відносин представляють найрізноманітніші інститути господарського права, адже вони охоплюють як сферу виробництва, так і реалізації товарів, надання послуг. Суттєвим доповненням означеної картини є те, що господарсько-виробничі відносини в цій сфері супроводжуються цілеспрямованою системою відносин організаційно-господарських, які сукупно повинні забезпечити функціонування національної енергетики в єдиному режимі, що задовольняло б найбільш вагомим публічним інтересам суспільства та держави, включаючи також аспекти забезпечення енергетичної безпеки.

Чинне господарське законодавство у даний час потребує нових, адекватних викладеному вище, правових засобів впливу на економічні відносини у цій сфері. Основні засоби, які вміщені у ст. 12 ГКУ, не можуть здійснювати вплив того рівня, який дозволяє забезпечувати в повному обсязі економічний суверенітет держави та його невід'ємну складову — енергетичну безпеку, тому що це не є їх головним призначенням. Це вимагає створення цілісних концептуальних засад господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України й засвідчує необхідність комплексного вдосконалення відповідного законодавства.

На даний час в державі сформовано достатньо розвинуту систему правового забезпечення державного регулювання окремих галузей ПЕК. У першу чергу йдеться про закони України «Про електроенергетику» [8], «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [9], «Про нафту і газ» [10], «Про засади функціонування ринку природного газу» [11], «Про трубопровідний транспорт» [12], «Про альтернативні джерела енергії» [13], Кодекс України про надра [14] та Гірничий закон України [15], з деяких аспектів енергетичної політики — «Про енергозбереження» [16], «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» [17], «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» [18], «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» [19] та інших, а також численних підзаконних актів з відповідних питань.

Варто констатувати, при прийнятті зазначених правових актів і внесенні змін до них не завжди бралися до уваги міркування енергетичної безпеки, що обумовило суперечливість правової основи державної політики енергетичної безпеки, не комплексність правового регулювання суспільних відносин у даній сфері, відсутність системного взаємозв'язку засобів, механізмів та інструментів, передбачених відповідними правовими актами. До того ж необхідно зазначити, що відносини, які виникають в енергетичній сфері, є занадто складними за своєю правовою природою, а крім того, ні юридична наука, ні тим більше законодавець не сформували узгодженого розуміння понять енергія, енергетична послуга, енергетичні ресурси тощо. Як наслідок, немає чітко розуміння поняття енергетичної безпеки.

Непослідовність заходів із реформування управління енергетикою, які не містили чіткої стратегії і спрямовувалися на задоволення інтересів певних фінансових чи промислових груп, призвела до появи значної чисельності суб'єктів державного управління ПЕК. Незважаючи на те, що головні функції сконцентровано в Національній комісії, що здійснює регулювання у сфері енергетики (НКРЕ), значна розгалуженість системи органів державного управління електроенергетикою не сприяє ефективності роботи в галузі і призводить до дублювання функцій і повноважень. Пошук шляхів оптимізації такого стану має полягати, з одного боку, в уточненні функцій і повноважень відповідних інституцій, а з іншого — у скороченні кількості управлінських структур.

Згідно із традиційним розумінням енергетика є сферою національної економіки, що охоплює пошук, розвідку, добування, виробництво, перетворення, передачу та використання різноманітних видів енергії. Таким чином, енергетику, в широкому розумінні, складають усі галузі ПЕК, що утворює в системі національної економіки достатньо специфічну і, в той же час, невід'ємну її складову, яка претендує і є специфічним об'єктом законодавчого регулювання. У цьому контексті в юридичній літературі певний час дискутується питання про доцільність інституалізації енергетичного законодавства. Вважаємо, що господарсько-правовий підхід, побудований на комплексному розгляді й об'єднанні господарсько-виробничих відносин і відносин ор-

ганізаційно-господарських, забезпечить значно більшу ефективність як з точки зору законотворчих аспектів, аспектів конструювання цілісних правових механізмів регулювання, що спрямовані на досягнення інтегрованого суспільно-позитивного результату, так і застосування відповідного законодавства, розбудованого з урахуванням системоутворювальної ролі ГКУ.

Передумовою формування та вирішення завдань у сфері енергетики може стати Державна програма розвитку національної енергетики, як форма закріплення змісту енергетичної політики держави. Серед основних напрямів економічної політики, що визначаються державою згідно зі ст. 10 ГКУ, відсутня енергетична політика. Було б доцільно розглянути питання необхідності та можливості доповнення приписів ст. 10 ГКУ положенням щодо нового напрямку економічної політики — енергетичної, яка стає важливою складовою правового господарського порядку у сфері суспільного виробництва. Ця позиція, як уявляється, має підтверджуватися економічною стратегією держави, що полягає в необхідності обрання державою курсу економічної політики, розрахованої, як сказано у ч. 2 ст. 9 ГКУ, на тривалу перспективу вирішення економічних і соціальних завдань, забезпечення економічної безпеки держави тощо. У цьому сенсі викликає подив той факт, що Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [20] не передбачені як окремий вид програмної діяльності — програми енергетичного розвитку економіки України, не зважаючи на постійні посилення державних керівників різних рівнів на кризову ситуацію в цій сфері та на відсутність комплексного підходу.

Останнім часом юридичний аспект енергетичної безпеки набув міжнародно-правового характеру завдяки об'єднанню зусиль країн щодо досягнення тих чи інших цілей. При цьому всі учасники процесу усвідомили, що лише механізмами національних правових систем досягнути енергетичної безпеки й енергетичного суверенітету як ідеального стану енергетичної безпеки не є можливим. Розпочавшись ще у 60-х роках ХХ ст., цей процес набув чітких обрисів із прийняттям Європейської енергетичної хартії, серед укладачів якої була й Україна [21]. У зазначеному документі вперше

було акцентовано увагу на проблемах забезпечення відкритого і конкурентного ринку енергетичних продуктів, матеріалів, устаткування і послуг; доступу до енергетичних ресурсів, їх розвідування і розробки на комерційній основі, до місцевих і міжнародних ринків; сприяння розвитку й об'єднанню енергопередатальної інфраструктури та ін. Слід констатувати, що в самому тексті Хартії питання енергетичної безпеки в обраному для дослідження ракурсі відсутні, а закладені принципи й акцентовані проблеми у сфері енергетичної безпеки актуальні і на сьогодні. Між тим, цілі Хартії реалізуються й досі переважно тільки на рівні Європейського Союзу (далі — ЄС) і країн-партнерів. Країни ЄС прийшли до розуміння необхідності створення Єдиного європейського ринку газу з єдиними умовами постачання та визначення ціни. Відповідний процес розпочато наприкінці 2013 р.

У даному контексті положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [22], а також імплементація положень Третього енергетичного пакету ЄС (2009) надають Україні можливість де-юре долучитися до процесу створення колективної системи енергетичної безпеки. Між тим, слід констатувати, що на рівні національного законодавства ще не до кінця імплементовано норми Першого (1998) і Другого (2003 р.) енергетичних пакетів. Третій енергетичний пакет ЄС, що складається з цілої низки директив, в цілому та за змістом співпадає із завданнями, поставленими у згаданому раніше Рішенні РНБО України від 28.04.2014 р., але також потребує імплементації до законодавства України.

Тобто у ході дослідження має бути взято до уваги особливості подальшої адаптації законодавства України до законодавства ЄС відносно забезпечення енергетичної безпеки як у контексті розвитку відносин щодо асоційованого членства, так і з урахуванням взаємних зобов'язань згідно з Європейською енергетичною хартією. Останнім часом енергетичне право ЄС розвивається у бік знаходження точок дотику із правом Світової організації торгівлі (далі — СОТ) щодо торгівлі енергетичними матеріалами і продуктами із третіми країнами, які не є членами СОТ, або є членами СОТ, але не є учасниками Європейської енергетичної хартії. Такий підхід може надати Украї-

ні значних переваг, якщо будуть ратифіковані Поправки до положень Договору до Європейської енергетичної хартії, що стосуються торгівлі, і які на сьогодні не є досить оціненіми. До того ж, Україна бере участь у підготовці тексту Протоколу до Енергетичної Хартії про транзит, а також інших документів, спрямованих на підвищення енергетичної безпеки країн-учасниць саме економічними методами на заміну адміністративних, які мають потребу у відповідному правовому забезпеченні.

В українському законодавстві досить чітко закріплена організаційно-адміністративна складова забезпечення енергетичної безпеки, однак новітні тенденції демонструють, що цього замало. Пріоритети, окреслені в Законі України «Про основи національної безпеки України», потребують вирішення шляхом надання державі важелів впливу на економічні процеси у сфері енергетики, зокрема щодо попередження монополізму, ефективного протистояння зовнішнім викликам і загрозам.

Саме викладеним вище обумовлені мета, завдання, структура дослідження і пропонується створення цілісних концептуальних засад господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України та необхідність розробки пропозицій щодо комплексного вдосконалення відповідного законодавства.

У контексті висвітлення іноземного досвіду розв'язання проблеми треба підкреслити, що в останні десятиріччя увага до питань економічної безпеки та енергетичної, як її складової, значно посилилася у зв'язку з перерозподілом ринків енергетичних ресурсів, загостренням конкуренції на світових ринках, монополізацією внутрішніх. Проблеми захисту національних енергетичних інтересів і пошук шляхів їх вирішення виступають одним із головних рушіїв щодо наукових досліджень як іноземних вчених і практиків, так і вітчизняних. Незважаючи на складність та багатоглибкість категорії «енергетична безпека», що відмічається в науковій літературі, можна стверджувати про наявність певних результатів, що заслуговують на увагу.

Між тим, варто констатувати, що дослідження мають переважно політологічний та економічний характер зі зверненням в окремих випадках до вузьких галузевих проблем правового регулювання господарських відносин, регіональної та глобальної економічної

безпеки, на взаємозв'язок економічної безпеки й економічного зростання у країнах, що розвиваються [24—29]. Багато питань стосовно ролі й місця засобів господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки в економіці країни, вибору адекватних способів правового впливу на відносини у цієї сфері залишаються нерозглянутими або в недостатній мірі висвітленими. Зазначене спонукає до проведення більш ґрунтовних системних наукових досліджень з метою вирішення як теоретичних, так і прикладних проблем.

Приблизно аналогічна ситуація відстежується з вітчизняним досвідом вирішення питань, пов'язаних з економічною безпекою. Кожна її складова частина тією чи іншою мірою впливає на швидкість і якість розвитку держави. Зараз спостерігається тенденція до постійного збільшення важливості такої складової економічної безпеки, як державна енергетична безпека. Це явище є порівняно новим як для українських науковців, так і для практиків, проте знайшло своє місце серед інших наукових досліджень [30, С. 41—47; 31—33].

Водночас наукове опрацювання проблеми створення комплексної системи нормативно-правового регулювання забезпечення економічної, у т. ч. енергетичної, безпеки нині лише започатковується. Згадані з цієї проблематики роботи в основному присвячені розгляду національної безпеки як суспільного явища в політико-правовому або економічному вимірі. У них майже відсутні дослідження закордонного досвіду, а також ґрунтовний аналіз вітчизняного законодавства, яке додатково підкреслює актуальність і необхідність проведення дослідження, що пропонується.

Реалізація його завдань потребує відповідного науково-методичного забезпечення. Колектив виконавців Інституту економіко-правових досліджень НАН України має низку відповідних теоретичних напрацювань та науково-практичних розробок щодо суміжних питань, пов'язаних з темою дослідження. Видається, що програма робіт за новою темою має бути їх логічним продовженням. Лише за останні роки наукові розробки виконавців отримали відображення в опублікованих роботах за напрямами заявленого наукового дослідження [34—36; 37, С. 69—78; 38].

Обстоюючи оцінку ролі енергетичної безпеки як визначальної складової системи еко-

номічної національної та міжнародної безпеки, потрібно зазначити, що переважна частина вирішення усіх глобальних і локальних проблем на національному і міжнародному рівні лежить саме в економічній площині, і, з одного боку, критичний стан економіки та її енергетичної складової обумовлює можливість виникнення загроз в інших сферах національної безпеки, а з іншого — саме стан економічного розвитку країни визначає рівень можливого фінансування державних програм із забезпечення необхідного рівня безпеки країни. Тому розв'язання низки теоретико-методологічних, правотворчих і практичних проблем, які досліджуватимуться, дозволить створити умови для формулювання й запровадження концептуальних засад господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України, спрямованих на захист національних економічних інтересів і зміцнення основ національного суверенітету, дотримання суспільних і окремих приватних інтересів у контексті зниження тарифів в енергетиці та, як наслідок, цін на практично всі товарні групи, збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів і т. п.

Один із основних способів вирішення зазначених питань буде полягати в тому, що пропозиції отримають нормативне закріплення і таким чином сприятимуть реалізації засад державної регуляторної політики у сфері господарювання в енергетичній галузі економіки, розвитку правових форм публічно-приватного партнерства в межах реалізації енергетичних проектів, уточненню правового статусу центральних органів виконавчої влади та інших суб'єктів управління енергетичними об'єктами, поширенню на практиці ідеї подальшої кодифікації господарського законодавства на базі ГКУ.

Вказане вище обумовлює **основну ідею** наукового дослідження, що пропонується, яка полягає у формуванні концептуальних засад і подальшому розвитку системи господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України, спрямованої на захист національних економічних інтересів.

У зв'язку з цим **метою роботи** є розробка положень теоретико-методологічного і прикладного характеру щодо забезпечення законодавчого закріплення системи господарсько-правових засобів, дія яких спрямована на підвищення рівня енергетичної безпеки України й

ефективного функціонування енергетичної галузі економіки, обґрунтування пропозицій зі вдосконалення законодавства у цій сфері.

Для досягнення визначеної мети передбачається вирішити наступні **наукові завдання**:

- обґрунтувати положення щодо узгодження термінологічної бази й основних актів законодавства у сфері господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України;

- визначити напрями подальшої адаптації законодавства України до законодавства ЄС відносно забезпечення енергетичної безпеки у контексті подальшого розвитку відносин щодо асоційованого членства, з урахуванням взаємних зобов'язань згідно з Європейською енергетичною хартією та Договором про заснування Енергетичного Співтовариства;

- сформувати пропозиції щодо імплементації до національного законодавства найбільш ефективних засобів господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки, які вміщують законодавчі акти зарубіжних країн і документи міжнародних об'єднань, з якими співпрацює Україна;

- виявити особливості господарсько-правового забезпечення нарощування об'ємів власного видобутку (вироблення) альтернативних видів палива та диверсифікації постачання енергетичних ресурсів у контексті міжнародно-договірних зобов'язань України;

- підготувати пропозиції щодо формулювання концептуальних засад господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України і пропозиції щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування енергетичної галузі економіки. Вирішення завдань дослідження та підготовка відповідних теоретичних пропозицій і практичних рекомендацій створить умови для формування концептуальних засад господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України, спрямованих на захист національних економічних інтересів.

Об'єктом дослідження буде сукупність суспільних відносин, які виникають у сфері забезпечення енергетичної безпеки України.

Предметом дослідження виступає господарсько-правове забезпечення енергетичної безпеки України.

При здійсненні дослідження будуть використані різноманітні **загальнонаукові** методи:

формально-логічний, діалектичний; системно-го, статистичного і структурно-функціонального аналізу; а також ряд **спеціальних методів**, у тому числі порівняльно-правовий та ін.

Основним у ході дослідження має виступати принцип системності, який дасть змогу узагальнення некодифікованого масиву норм, спрямованих на підвищення рівня енергетичної безпеки держави й ефективне функціонування енергетичної галузі економіки, виявлення їхньої взаємодії.

Як один із головних спеціальних методів дослідження буде використано порівняльно-правовий метод, оскільки господарсько-правове забезпечення енергетичної безпеки держави потребує вивчення та порівняння міжнародних і європейських нормативно-правових актів під кутом зору гармонізації з ними вітчизняної правової системи, а також здійснення досліджень правозастосовної практики на різних рівнях правового регулювання.

Інформаційним полем (сферою) дослідження будуть слугувати такі джерела, як національне законодавство України, спрямоване на регулювання діяльності в енергетичній сфері, насамперед господарське законодавство, законодавство інших країн, документи міжнародних і міждержавних об'єднань, вітчизняний і закордонний досвід правозастосування, господарська та договірна практика вітчизняних і закордонних суб'єктів господарювання, принципи, міжнародно-правові норми і звичаї.

З метою більш повного аналізу необхідно проводити також дослідження узагальнень практики правозастосування, що виконані державними та судовими органами, відомствами, статистичних даних, а також інших матеріалів, виданих науковими організаціями та ін.

Дослідження за темою планується здійснювати на засадах поєднання бюджетного та госпдоговірного фінансування, що дає можливість перевірки на практиці теоретичних і прикладних розробок, у тому числі у формі підготовки експертних висновків з найбільш актуальних питань.

Одним із головних завдань дослідження є розробка теоретико-методологічних і прикладних положень щодо вдосконалення та підвищення ефективності й дієвості системи господарсько-правових засобів правового регулювання діяльності у сфері ПЕК, що, зокрема, спрямовується на: підвищення рівня енерге-

тичної безпеки держави; захист національних економічних інтересів; концептуальне вдосконалення правового регулювання господарської діяльності в енергетичній сфері, що має бути втілене у проєктах змін і доповнень до відповідних нормативно-правових актів; досягнення несуперечливості й узгодженості дії нормативно-правових актів, що забезпечують правове регулювання господарської діяльності в енергетичній сфері; усунення множинності актів, що забезпечують правове регулювання господарської діяльності в енергетичній сфері, надання такому законодавству більш компактного та доступного вигляду; забезпечення ефективної реалізації господарсько-правових засобів правового регулювання діяльності у сфері ПЕК та ін.

Рівень виконання запланованих обсягів робіт передбачає дослідження теорії та практики удосконалення засобів господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України, виявлення особливостей правового регулювання господарських відносин у сфері власного видобутку (вироблення) альтернативних видів палива та диверсифікації постачання енергетичних ресурсів, залучення світового досвіду з проблем формування концептуальних засад правового регулювання відносин і модернізації законодавства в енергетичній галузі економіки.

Пошук ефективних засобів вирішення вказаних вище проблем, розробка конкретних пропозицій до чинного законодавства є пріоритетними напрямками дослідження.

За матеріалами дослідження передбачається обґрунтування концептуальних засад господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України, внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування енергетичної галузі економіки. Результати дослідження планується узагальнити в колективній монографії, наукових публікаціях, наукових доповідях, доповідних і аналітичних записках, які передбачається спрямувати до органів державної влади, судової влади та місцевого самоврядування, галузевих наукових установ, вищих навчальних закладів, суб'єктів господарювання.

Вперше будуть запропоновані концептуальні засади господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України, дістане

подальшого розвитку й модернізації господарське законодавство шляхом внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування енергетичної галузі економіки.

Таким чином, процес удосконалення господарсько-правового забезпечення енергетичної безпеки України має багаторівневий характер, передбачає дослідження й аналіз низки юридичних, економічних і організаційно-правових питань.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV (станом на 27.03.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
3. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента від 12.02.2007 р. № 105/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 11. — Ст. 389.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2005 р. «Про стан енергетичної безпеки України та основні засади державної політики у сфері її забезпечення» : Указ Президента України від 27.12.2005 р. № 1863/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 52. — Ст. 3266.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2014 р. «Про стан забезпечення енергетичної безпеки у зв'язку з ситуацією щодо постачання природного газу в Україну» : Указ Президента України від 01.05.2014 р. № 448/2014 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 81.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME131588.html
7. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV (станом на 10.04.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19—20, № 21—22. — Ст. 144.
8. Про електроенергетику : Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР (станом на 15.04.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 1. — Ст. 1.
9. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР (станом на 17.09.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.
10. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III (станом на 04.07.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 50. — Ст. 262.
11. Про засади функціонування ринку природного газу : Закон України від 08.07.2010 р. № 2467-VI (станом на 10.04.2014 р.) // Відомості Верховної Ради. — 2010. — № 48. — Ст. 566.
12. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15.05.1996 р. № 192/96-ВР (станом на 02.10.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 29. — Ст. 139.
13. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20.02.2003 р. № 555-IV (станом на 09.04.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 24. — Ст. 155.
14. Кодекс України про надра : Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР (станом на 09.04.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 36. — Ст. 340.
15. Гірничий закон України : Закон України від 06.10.1999 р. № 1127-XIV (станом на 09.04.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 50. — Ст. 433.
16. Про енергозбереження : Закон України від 01.07.1994 р. № 74/94-ВР (станом на 16.10.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 30. — Ст. 283.
17. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів : Закон України від 09.07.2010 р. № 2480-VI (станом на 16.10.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 1. — Ст. 1.
18. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності : Закон України від 08.07.2011 р. № 3687-VI (станом на 16.10.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 18. — Ст. 157.
19. Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу : Закон України від 23.06.2005 р. № 2711-IV (станом на 15.05.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 33. — Ст. 430.
20. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III (станом на 16.10.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 25. — Ст. 195.
21. Заключний документ Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії від 17.12.1991 р. // Інформаційний бюлетень НКРЕ. — 2004. — № 11, 12.
22. Текст Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535
23. Про проведення узгодженої політики в галузі транзиту природного газу : Угода від 03.11.1995 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 57. — Ст. 2305.

24. *Ершов М.В.* Экономический суверенитет России в глобальной экономике / М.В. Ершов. — М. : Экономика, 2005. — 280 с.
25. *Сенчагов В.К.* Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие (книга четвертая) / В.К. Сенчагов; Институт экономики РАН. — М. : Финстатинформ, 2002. — 128 с.
26. *Экономическая безопасность* учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / [В.А. Богомолов и др.]; под ред. В.А. Богомолова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. — 295 с.
27. *Сегалов В.* Экономическая безопасность / В. Сегалов. — М. : Экономика, 1998. — 621 с.
28. *Возжеников А.В.* Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А.В. Возжеников. — М. : Модуль, 2000. — 240 с.
29. *Общая теория национальной безопасности* / под ред. А. Прохожева. — М. : РАГС, 2002. — 320 с.
30. *Микитенко В.В.* На чому базується енергетична безпека держави / В.В. Микитенко // Вісник НАН України. — 2005. — № 3. — С. 41—47.
31. *Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство* / В.М. Геєць, М.О. Кизим, Т.С. Клебанова та ін.; за ред. В.М. Гейця. — Х. : Інжек, 2006. — 240 с.
32. *Система економічної безпеки держави* / за заг. ред. Сухорукова А.І. ; Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України. — К. : Стилос, 2009. — 685 с.
33. *Предборський В.А.* Економічна безпека держави / В.А. Предборський. — К. : Кондор, 2005. — 391 с.
34. *Національний суверенітет України в умовах глобалізації: Національна доповідь.* — К. : Парламентське вид-во, 2011. — 112 с. [Серед авторського колективу — співвиконавці наукової роботи, що пропонується: О.О. Ашурков, О.Ю. Ілларіонов].
35. *Економічний суверенітет держави та напрями його правового забезпечення* : монографія / за ред. О.О. Ашуркова ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Юго-Восток, 2012. — 406 с.
36. *Методика системної діагностики впливу стану зовнішньої торгівлі на зміну рівня економічного суверенітету України* / Л.В. Батченко, О.О. Ашурков, О.Г. Ткаченко ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Юго-Восток, 2012. — 77 с.
37. *Ашурков О.О.* Деякі напрями впливу інтеграційних процесів на економічний суверенітет держави // Економіко-правові дослідження в XXI столітті: правове забезпечення економічного суверенітету України в умовах углублення міжнародної інтеграції : матеріали Шестой міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (г. Донецьк, 21—30 вересня 2010 р.) / науч. ред. В.К. Мамутов; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Ноулідж, 2012. — С. 69—78.
38. *Ілларіонов О.Ю.* Стан і перспективи правового регулювання зовнішньоторговельних відносин у вугільній галузі України : наукова доповідь / О.Ю. Ілларіонов ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Юго-Восток, 2011. — 33 с.

*О.О. АШУРКОВ,
канд. юрид. наук, завідувач відділу
Інституту економіко-правових досліджень
НАН України, м. Київ*

БОРОТЬБА З НАУКОВИМ ШАХРАЙСТВОМ У ПРАВОНАВСТВІ ТРИВАЄ

Подальший розвиток наукового і науково-технічного потенціалу України, розроблення і впровадження інновацій в усіх сферах суспільного життя потребують докладання значних інтелектуальних зусиль задля досягнення прогресивних змін і такого ладу, за якого наукові досягнення спрямовуються на розв'язання певних проблем і підвищення результативності діяльності влади, а також розбудови громадянського суспільства. Водночас не можуть не викликати занепокоєння окремі факти зловживань у цій сфері з боку деяких осіб, які, вірогідно, ще за попереднього режиму звикли розглядати науку лише як засіб задоволення власних амбіцій шляхом набуття наукових ступенів і вчених звань, на які насправді не заслуговують.

Так, 26 березня 2014 р. о 10-00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.142.02 Міжрегіональної академії управління персоналом було захищено антинаукове за своїм змістом, шахрайське «дослідження» — йдеться, зокрема, про докторську «дисертацію» за темою «Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні», автором якої є підполковник міліції Делія Юрій Володимирович — кандидат юридичних наук, доцент, який на теперішній час є працівником Донецького юридичного інституту МВС України.

На підставі безпосереднього ознайомлення зі змістом цієї «дисертації» можна висновувати про наявність низки суттєвих порушень вимог, які передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 «Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника», що було допущено під час підготовки, рецензування, прийняття до захисту, проведення експертизи та наступного захисту цього «дослідження».

Зокрема, докторська «дисертація» Ю.В. Делії навряд чи може вважатися такою, що містить наукові положення та науково обґрунтовані результати у певній галузі науки, оскільки у ній не розв'язується жодної наукової чи науково-прикладної проблеми.

Щодо назви цього «дослідження», то, по-перше, вбачається суперечливим включення до нього дефініції «публічна адміністрація», оскільки цей термін не закріплений у жодному з чинних нормативно-правових актів, а у науковій теорії його зміст досліджувався лише фрагментарно, внаслідок чого не існує навіть будь-яких натяків на єдність у підходах учених до його визначення.

По-друге, не є таким, що припустимо використовувати у назвах як кандидатських, так і докторських дисертаційних досліджень, термін «аспекти». У довідково-енциклопедичній літературі поняття «аспект» (від лат. *aspectus* — вид) визначено як точку зору, з якої розглядається будь-яке явище, поняття, перспектива [1, С. 82]. Отже, термін «аспекти» припустимо застосовувати, хіба що у невеликих за обсягом наукових публікаціях, оскільки дисертаційні дослідження передбачають дещо інший, глибший рівень узагальнення наукових знань.

У назві розділу 2 «Генезис і методологія дослідження нормотворчості публічної адміністрації» вбачається необґрунтованим змішування двох цілком різних напрямів наукового пошуку. За своєю сутністю поняття «генезис» (генез) означає походження, виникнення; у широкому розумінні — момент зародження та подальший процес розвитку, що веде до певного стану, виду, явища [1, С. 288]. Однак і у назві підрозділу 2.1 «Генезис вчень про нормотворчість публічної адміністрації в адміністративно-правовій науці» автор не звертає уваги ані на очевидну суперечливість такого формулювання, ані на те, що це ніяк не сприятиме виконанню завдань «дослідження», оскільки в адміністративно-правовій науці взагалі не існує зазначеного напрямку. Цих, а також інших питань, які порушено Ю.В. Делією, немає й у паспорті наукової спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Серед опублікованих праць, які відображають основні наукові результати «дисертації», в авторефераті Ю.В. Делією вказано публікації, що не мають відношення ні до її теми, ні до змісту. Це стосується включення до переліку статей у наукових фахових виданнях таких публікацій Ю.В. Делії:

«Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування в Україні» (2003 р.);

«Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (2003 р.);

«Судовий прецедент як гарантія місцевого самоврядування в Україні» (2012 р.);

«Судовий прецедент як джерело муніципального права в Україні» (2012 р.) тощо.

Наведене свідчить також і про порушення Ю.В. Делією вимог наказу МОН України від 17.10.2012 р. № 1112 «Про опублікування ре-

зультатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук», яким передбачено, що за темою дисертації не зараховуються публікації, в яких повторюються наукові результати, викладені раніше в інших наукових публікаціях, що ввійшли до мінімальної кількості публікацій за темою дисертації. Наприклад, про наявність таких порушень свідчать три наукові «статті» Ю.В. Делії, що мало розрізняються навіть за назвою:

«Методологія та методи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні» (2012 р.);

«Окремі питання методології дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні» (2012 р.);

«Методологія та принципи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні» (2012 р.).

Більш детальний виклад результатів аналізу змісту цих та інших «статей», що свідчить про їх антинауковий характер, міститься в опублікованій мною рецензії «Метод каналізації», або чи потрібні вітчизняній правовій науці такі «дослідження?» [2].

Вбачаються й порушення Ю.В. Делією інших вимог вищевказаного Наказу МОН України від 17.10.2012 р. № 1112, зокрема, не всі положення й висновки, що виносилися на захист, було відображено й належним чином обґрунтовано в опублікованих «працях». Хоча слід визнати, що будь-яке згадування про висновки та, тим більше, про бодай якість обґрунтування стосовно змісту «дисертації» Ю.В. Делії взагалі виглядає як знушення.

Окремо варто навести низку положень і висновків за текстом цієї «дисертації», що є прикладом псевдонаукового підходу її автора. Так, на стор. 56 Ю.В. Делія висновує, що «...питання місцевого значення — це повноваження, які самостійно під власну відповідальність вирішується органами публічної адміністрації на основі ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» та локальних нормативно правових документів (статут, хартія) відповідно до Конституції і законів України, на які розповсюджуються юрисдикція публічної адміністрації». На стор. 80 автор зазначає: «Аналіз змісту окремих розділів та статей Основного Закону України, якими регламентовано діяльність місцевого самоврядування та публічного адміні-

стрування, свідчить...», хоча в тексті Конституції України жодного разу не використовуються категорії «публічна адміністрація» чи «публічне адміністрування». Там само — на стор. 203, згадується і про сумнозвісний «метод каналізації». На стор. 260 автор остаточно заплутався: змішавши адміністративну юрисдикційну діяльність із нормотворчістю, він чомусь додав до цього провадження з розгляду звернень громадян, а після цього переключився на вузькоспеціальні питання адміністративно-процесуального права (стор. 261—268), що взагалі не мають відношення до мети, об'єкта, предмета й завдань «дослідження». На стор. 292 наведено цілком алогічний висновок: «Природно, що нормотворчий процес суб'єктів публічної адміністрації має всі чинники адміністративного процесу або адміністративно-юрисдикційного процесу, і виступає складовою загального поняття «адміністративний процес».

У Висновках до розділу 1 на стор. 138—139 вміщено незрозуміле речення: «Гарантією належного нормативно-правового регулювання місцевих відносин, які є невід'ємною умовою прийняття оптимальних правових актів органами публічної влади, через що правотворчий процес суб'єктів публічної адміністрації, важливість його організації опиняється поза межами якісного законодавчого регулювання». Загалом усі тези, що містяться в цих висновках, являють собою лише пустопорожні твердження, наприклад: «Проблематика державного будівництва і нормотворчості публічної адміністрації завжди була цікава науковцям. Кожна нова розвідка розвиває та доповнює уявлення про еволюцію публічного адміністрування як інституції, що служить задоволенню потреб людини та здійснює волевиявлення і право громадян на управління й вирішення місцевих справ на рівні громади» (стор. 139) тощо.

З урахуванням цього не є зрозумілим, як їх автор може претендувати на розв'язання якихось наукових завдань, не кажучи вже про наукові проблеми.

Що стосується сутності публічного адміністрування, то у Висновках до розділу 3 автор нарешті відкриває завісу таємниці й роз'яснює: «Існування публічного адміністрування означає можливість безпосереднього здійснення влади як усім народом, так і окремими

спільнотами громадян та відповідними органами» (стор. 334). Якщо слідувати такій логіці, то виходить, що описаний Ю.В. Делією «ідеальний» стан управління означає ні що інше, як звичайну анархію.

У Висновках до розділу 4 Ю.В. Делія доходить ще більш невігласького висновку, аніж попередні: «Під питаннями тенденції розвитку нормотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні розуміємо питання, які мають на сьогодні проблеми у вирішенні, що вимагає комплексного підходу, вироблення методологічних та практичних заходів з метою внесення пропозицій для практичної діяльності» (стор. 414—415).

Не можна погодитися і з загальними висновками, що викладені автором на стор. 419—428, на тлі яких відверто цинічною виглядає твердження Ю.В. Делії про те, що ним «...з урахуванням новітніх тенденцій зроблено внесок у розробку теорії нормотворчості суб'єктів публічної адміністрації, що має утвердитися як методологічна основа для подальшого розвитку і удосконалення системи чинного адміністративного законодавства України й упорядкування та систематизації нормотворчої і правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації» (стор. 419), оскільки в усьому тексті «дисертації», що складається з чотирьох розділів, немає жодного речення, яке могло би дати відповідь на ті питання, що ставилися виходячи з предмету цього «дослідження».

Наведені Ю.В. Делією на стор. 339 і в Додатку А результати «опитування» практично повністю повторюють ті запитання, відповіді й підсумки, що було раніше викладено ним у кандидатській дисертації за темою «Правові основи місцевого самоврядування в Україні», захищеної у 2003 р., та в однойменній монографії.

У тексті «дисертації» Ю.В. Делії містяться запозичення з наукових праць інших авторів, зокрема:

стор. 99—102 — наукова стаття Монастирської М.В. «Ідея толерантності та її розвиток у історії політико-правової думки» [3], однак посилання на неї трапляється лише в одному цитованому фрагменті;

стор. 265—267 — наукова доповідь Ткачової Т.М. «Адміністративна юрисдикція ОВС щодо здійснення провадження за скаргами громадян» [4];

стор. 267 — наукова стаття Шевченко Г. «Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення» [5];

стор. 319, 333, 334 — наукова стаття Альберда Т.Г. «Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»)» [6].

Незважаючи на те, що «дисертація» Ю.В. Делії подавалася до захисту в межах наукової спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», деякі масивні фрагменти її тексту свідчать про вдавання автором до ухилу в інші наукові спеціальності. Значна частина тексту навіть за формальними ознаками не може бути визнана такою, що містить нові висновки з погляду адміністративно-правової науки, оскільки в тексті лише іноді згадуються посилання на праці вчених-адміністративістів, тоді як викладене у тих чи інших підрозділах належить до інших галузей знань: теорії держави та права, конституційного права, державного управління та права Європейського Союзу.

Наприклад, у декількох підрозділах спостерігається перехід автора до розгляду питань, які належать до наукової спеціальності 12.00.01 (стор. 106—111; 130—135; 146—152; 167—185; 377—388).

Далі, так само, йдеться про питання, що віднесено до наукової спеціальності 12.00.02 (стор. 113—120; 162—166; 186—194; 340—345; 364—377; 389—392) — за текстом автор постійно заглиблюється у проблематику конституційного та муніципального права.

Аналогічно, спостерігається наявність великих за обсягом фрагментів тексту, що стосуються питань, віднесених до наукової спеціальності 25.00.02 (стор. 155—160; 312—324 і т. д.).

Відповідно до вимог до опублікованої монографії, що подається на здобуття наукового ступеня доктора і кандидата наук, які затверджено Наказом МОН України від 17.10.2012 р. № 567, таке видання повинне містити узагальнені результати наукових досліджень автора, опубліковані раніше в наукових фахових виданнях України або інших держав, у кількості відповідно до підпункту 2.1 пункту 2 цього наказу (п. 2 абз. 1). Враховуючи те, що за своїм змістом «дисертація» Ю.В. Делії є свідченням повного невігластва автора у поєднанні з його бажанням будь-якою ціною здобути науковий

ступінь доктора наук, постає питання до тих науковців, які здійснювали рецензування монографії «Нормотворчість публічної адміністрації: проблеми теорії та практики реалізації» та рекомендували її до друку.

Прикро, що на сьогодні трапляється ще чимало інших прикладів, коли подібні «дослідження» подаються на здобуття наукових ступенів. Ефективність боротьби з такими випадками наукового шахрайства залежить, передусім, від активності всієї наукової спільноти, адже саме цього наразі бракує. Зазвичай, навіть колеги-науковці, обізнані щодо неналежного рівня підготовки дисертаційної роботи того чи іншого автора, не виявляють активності у питаннях вжиття відповідних заходів для запобігання порушенням вимог чинних нормативно-правових актів, які регулюють організаційні та процедурні складові здобуття наукового ступеня.

Кожен учений має взяти на себе обов'язок дбати про чистоту вітчизняної науки: бути нетерпимим до фактів плагіату, зневаги до колег, здобуття ступенів і звань випадковими людьми — це означає бути активним і рішуче реагувати на таке всіма можливими засобами. За наявності можливості ознайомлюватися із текстами дисертацій абсолютно не складно у випадку виявлення в них будь-яких з перерахованих та інших порушень повідомити про це орган, уповноважений приймати рішення про присудження наукових ступенів. У структурі Міністерства освіти і науки України створені і діють у складі Департаменту атестації кадрів вищої кваліфікації низка відділів за напрямками наукових досліджень. Як показує власний досвід, на цьому рівні звернення небайдужих громадян із приводу наявності у дисертаційних дослідженнях антинаукових за своїм змістом положень, текстових запозичень або порушення вимог щодо їх оформлення стали опрацьовуватися належним чином. Отже, коли ретельно зібрані та документально оформлені матеріали направляються до Атестаційної колегії, а надалі це дістає свого втілення у рішеннях про скасування результатів захисту дисертаційного дослідження, то для таких горе-дисертантів, які досі сподіваються на формальність процедури, дійсно немає шансів «вирішити проблему» за гроші або за допомогою впливових зв'язків.

Згідно з наказом МОН України від 26.02.2015 р. за № 217 «Про затвердження рішень Атестаційної колегії Міністерства щодо присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань від 26 лютого 2015 року» було скасовано рішення спеціалізованої вченої ради Д 26.142.02 ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом» від 26 березня 2014 року (протокол № 16) про присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» та прийнято рішення про відмову у видачі диплома доктора юридичних наук Делії Юрію Володимировичу на підставі висновку.

Також відповідно до зазначеного наказу за порушення п. 7 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника (далі – Порядок; затв. постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567) було висловлено зауваження щодо персональної відповідальності керівників рад за дотримання спеціалізованими вченими радами вимог нормативно-правових актів з питань атестації наукових кадрів вищої кваліфікації головам спеціалізованих вчених рад Подоляці А.М., доктору юридичних наук, професору щодо дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук Делії Ю.В.

На підставі ч. 6 ст. 6 Закону України «Про вищу освіту» та п. 26 Порядку у зв'язку з порушенням пункту 14 Порядку щодо використання текстових запозичень, ідей, наукових результатів і матеріалів інших авторів без посилання на джерело, що виявлено під час проведення Міністерством експертизи дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук Делії Ю.В.:

1) позбавлено строком на два роки права участі в атестації наукових кадрів офіційних опонентів:

• Діхтієвського П.В., доктора юридичних наук, професора;

• Петкова С.В., доктора юридичних наук, професора;

• Галунька В.В., доктора юридичних наук, доцента;

2) позбавлено строком на два роки права участі у підготовці наукових кадрів Курила В.І., доктора юридичних наук, професора.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Советский энциклопедический словарь* / гл. ред. А.М. Прохоров. — 4-е изд. — М.: Сов. энциклопедия, 1989. — 1632 с.
2. *Кременовська І.В.* «Метод каналізації», або чи потрібні вітчизняній правовій науці такі «дослідження»? / І.В. Кременовська // *Економіка та право.* — 2014. — № 1. — С. 122—127.
3. *Монастирська М.В.* Ідея толерантності та її розвиток в історії політико-правової думки / М.В. Монастирська // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* — 2009. — № 3. — С. 39—47.
4. *Ткачова Т.М.* Адміністративна юрисдикція ОВС щодо здійснення провадження за скаргами громадян / Т.М. Ткачова // *Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Донецьк, 24 лютого 2012 р.): матеріали у 2 ч.* — Донецьк : ЧП ІД Кальмиус, 2012. — Ч. II. — С. 68—70.
5. *Шевченко Г.* Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення / Г. Шевченко // Юстініан [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2894>
6. *Альберда Т.Г.* Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм») / Т.Г. Альберда // *Молодий вчений.* — 2013. — № 2. — С. 64—68.

*І.В. КРЕМЕНОВСЬКА,
канд. юрид. наук, вчений секретар
Інституту економіко-правових досліджень
НАН України, м. Київ*