

# ЕКОНОМІКА

## 1(43) - 2016

# 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

#### *Від головного редактора*

МАМУТОВ В.К. Правовые аспекты регионального управления

#### **Проблеми правового регулювання господарської діяльності**

ВИХРОВ О.П. Правові засади реформування ринку електричної енергії

ДЕГТЯР Я.Р. Бюджетні правопорушення як підстави відповідальності за чинним законодавством України

ДУТОВ М.М., СИДОРЕНКО В.В. Напрями удосконалення правового регулювання транзитного потенціалу України

ЧОРНА Ю.В. Інститут банкрутства як універсальна система норм урегулювання відносин неплатоспроможності

#### **Господарське право, господарське судочинство**

АПАНАСЕНКО К.І. Торгові та промислові привілеї як історичні прототипи прав за документами дозвільного характеру

ГРИГОРЧУК М.В. Господарське право в системі права України

### CONTENTS

#### *From Chief Editor*

MAMUTOV V.K. Legal aspects of regional management

#### **Problems of legal regulation of economic activity**

VIKHROV O.P. Legal framework of the reform of electricity market

DEGTYAR Ya.R. Fiscal offences as a basis of liability under the current legislation of Ukraine

DUTOV M.M., SYDORENKO V.V. Improvement's direction of legal regulation of Ukraine's transit potential

CHORNA J.V. The institute of bankruptcy as the universal system for regulation insolvency relations

#### **Economic law, economic legal proceedings**

APANASENKO K.I. Trade and industrial privileges as historical prototypes of rights providing by permit documents

HRYHORCHUK M.V. Economic law in the law system of Ukraine

ЗАЄЦЬ О.М. Особливості організації й тактики дій слідчого у ході розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування

КОЛОСОВА О.Е. Правові засоби стимулювання розвитку відновлювальних джерел енергії як один із пріоритетних напрямів горизонтальної державної допомоги в Україні

#### **Проблеми розвитку законодавства України**

ГЕРАСИМЕНКО Н.О. Правове регулювання приватизації державного майна: нові підходи та їх економічна доцільність

ГОСТЄВА О.Ю. Податок на нерухоме майно: наукові тенденції та новації

ГУДІМА Т.С. Проблеми правового забезпечення фінансової реструктуризації в Україні

ЗЕЛЬДІНА О.Р. Зміна податкового законодавства: проблеми і шляхи їх вирішення

ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА Г.Д., КУЛИК М.О. Законодавство про спеціальні дозволи на користування нафтогазовими родовищами в контексті євроінтеграції України

МЕДВІДЬ А.Б. Правова регламентація прав та основоположних свобод людини у конституційних актах та їх проектах Української Народної Республіки 1917—1921 років

#### **Економіко-правові проблеми сталого розвитку**

ЄРЕМЄЄВА Н.В. Проблеми податкового стимулювання раціонального використання та охорони земель

НЕСТЕРОВ Г.Г., ВОЛКОВА А.О. Економіко-правові засади формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій

УСТИМЕНКО В.А., ЗЕЛЬДІНА О.Р. Теоретико-правові питання управління корпоративними правами територіальних громад

#### **Запрошуємо до дискусії**

ЗВЕРНЕННЯ до Президента України представників юридичної громадськості щодо загрози декодифікації господарського законодавства та дестабілізації правил ведення бізнесу в Україні

МЕМОРАНДУМ учасників круглого столу «Проблеми розвитку науки господарського права і вдосконалення господарського законодавства України» щодо неприпустимості декодифікації господарського законодавства України

61 ZAIETS A.M. Features of the organization and tactics of actions of the inspector in the investigation of criminal offenses in the insurance

67 KOLOSOVA O.E. Legal tools of stimulating of development renewable energy as one of the priority directions of horizontal state aid in Ukraine

#### **Problems of Ukraine's legislation development**

72 HERASYMENKO N.O. Legal regulation principles of state property privatization: new approaches and economic viability

79 GOSTIEVA O.Yu. Property tax: research trends and innovations

84 HUDIMA T.S. Problems of legal support of financial restructuring in Ukraine

88 ZELDINA O.R. Changes in tax legislation: problems and solutions

94 DZHUMANELDIYEVA G.D., KULIK M.O. The legislation about the authorization for the prospection, exploration and production of hydrocarbons in context of the european integration of Ukraine

100 MEDVID A.B. Legal regulation of human rights and fundamental freedoms in constitutional acts and their drafts of the Ukrainian people's republic 1917—1921

#### **Economic and legal issues of sustainable development**

108 EREMEEVA N.V. The problems of tax incentives of rational land use and protection

114 NESTEROV G.G., VOLKOVA A.A. Economic and legal basis for the formation of communities in the context of urban agglomerations

121 USTYMENKO V.A., ZELDINA O.R. Theoretical and legal issues of corporate rights management of territorial communities

#### **Invitation to discussion**

127 APPEAL to the President of Ukraine members of the legal community about the threat of business legislation and codification destabilization rules of doing business in Ukraine

132 MEMORANDUM of participants of the round table «Problems of science, business law and improving the business legislation of Ukraine» about the inadmissibility cancellation the business legislation of Ukraine

В.К. МАМУТОВ, академик НАН Украины и НАПрН Украины  
Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Ключевые слова:** экономика, регионы, центральные и местные органы власти, развитие, регулирование.

*Определены основные и важнейшие аспекты регионального управления. Представлен анализ эффективности управления и использования государственной собственности. Обозначены решения актуальных вопросов местного самоуправления и совершенствования национальной нормативно-правовой базы. С учетом исторического опыта обоснована роль финансовой базы регионов в процедуре определения доли в доходах государства.*

Почему ни один состав правительства не может наладить управление экономикой? Неужели мы «такі дурні», что не можем из имеющихся в стране миллионов специалистов отобрать пару десятков человек, дабы создать эффективное правительство? Дело, видимо, в другом — правительство не может овладеть ситуацией и наладить эффективную работу, не имея ни отраслевых, ни межотраслевых мощных хозяйственных структур, деятельность которых была бы скоординирована единым общегосударственным стратегическим планом.

Какой-то внешний недоброжелатель внушил руководству страны идею отказа от планирования (наши специалисты к отмене планирования не призывали) и даже отказа от управления государственной собственностью. Фонд государственного имущества Украины — это «бумажный тигр», который ничем не управляет, а только безответственно, совершенно неэффективно распродает общенародное добро. Других же структур, которые были бы заинтересованы в эффективном использовании госсобственности, нет. Вместо этого создан, опять же с подачи «доброжелательных» советников, огромный полицейский аппарат надзора.

Естественно, возникает вопрос — почему все признают важность проблемы, но не решают ее? Причин, возможно, несколько. Но одна из них, по-видимому, боязнь или нежелание центра поделить права с регионами. При советской власти такое нежелание мотивировалось обычно опасностью развития местничества. Теперь иногда ссылаются на опасность развития сепаратизма. Но опыт показывает, что эти страшными словами, как прежде, так и теперь, все же прикрывается нежелание поделиться правами. В качестве примера можно привести эпизод, имевший место в 1993 г. Тогда конкретные предложения Донецкого областного совета о передаче в регион права выдавать некоторые лицензии в Кабинете Министров Украины парировали тем, что вы, дескать, хотите забрать себе право давать разре-

шения, за выдачу которых можно брать взятки с заинтересованных лиц. То есть логика получалась такая: взятки можно брать в центре, а не в регионах. Признания днепропетровского губернатора И.В. Коломойского на заседании Специальной контрольной комиссии по вопросам приватизации 5 марта 2015 г. вызвали шок и ошеломление даже у самых либеральных депутатов парламента.

Другой аргумент — области, разные по площади, населению, экономической мощи. Это действительно так. Но это не препятствие. Можно ведь и области «подравнять», и делегировать права не совсем в одинаковом объеме. В связи с этим не лишним было бы напомнить, что распределение компетенции — это не только разделение труда между органами государства, но и создание условий для их совместной целенаправленной работы. Расширение прав — это и повышение ответственности тех, кому даны права. Разумное распределение полномочий и ответственности требует юридического закрепления, определения компетенции каждого органа.

Первое административно-территориальное деление страны — деление на области. Но что такое область, каков ее статус, в законе не определено. Есть только перечень областей в Конституции. Отсюда неопределенность в распределении полномочий и, как следствие, неорганизованность.

Нужен закон об области (был разработан проект еще в 1993—1994 гг.) и положения о распределении компетенции между центральными и областными органами, ибо мало определить компетенцию облсовета, надо распределить компетенцию между всеми министерствами, другими центральными учреждениями и их областными структурами. Иначе ведомственные указания сведут закон на нет.

Возможно, передача некоторых полномочий отдельным областям с учетом их специфики. Вероятно, области должны быть более мощными. Такие попытки предпринимались неоднократно. Так, в 1993—1994 гг. было издано несколько указов Президента о предоставлении некоторых дополнительных полномочий по хозяйственным вопросам четырем индустриальным областям, дающим более половины валового национального продукта страны (Запорожская, Днепропетровская, Донецкая, Луганская). Но их постепенно правительство

«спустило на тормозах». В 1998 г. был принят Закон «О специальных экономических зонах и специальном режиме инвестиционной деятельности в Донецкой области». Только начали реализовывать закон и получать положительные результаты, как в правительстве с подачи МВФ начались разговоры об отмене этого режима. В начале 2000 г. был издан Указ Президента о передаче Донецкой и Днепропетровской области прав по управлению государственными пакетами акций, но выполнение Указа саботировал Кабинет Министров. То есть правительство само не обеспечивает эффективного управления экономикой и государственной собственностью и в то же время не воспринимает никакого варианта перераспределения компетенции между центром и регионами. Надо решать эту проблему в законах об области и о Кабинете Министров.

«Дотационный регион» — это констатация статистики, которая не отражает всех показателей, потому, что часть поступлений у нас образовывается из бизнеса, а оплачивается на других территориях. Это касается банков, таможи, больших компаний и корпораций. Если дать самостоятельность «дотационному региону», то он себя полностью обеспечит. Потенциал, например, Донбасса достаточен для того, чтобы прокормить себя и еще и перечислять в центр. При условии большей самостоятельности, и экономической в том числе. Но это касается не только Донбасса [1]. Чтобы использовать предоставленные права для обеспечения социально-экономического развития и нести за это развитие ответственность, регионам необходимо располагать соответствующей материально-финансовой базой.

Такую базу может составить коммунальная собственность и государственное имущество, которое сейчас находится в ведении ФГИУ. Госимущество целесообразно передавать в ведение областных советов, ибо фонд не управляет предприятиями, не отвечает за последствия, а только торгует акциями (и к тому же неэффективно). Местные органы власти, в отличие от Фонда, заинтересованы в хорошей работе предприятий.

Финансовая база должна быть стабильной, прогнозируемой хотя бы в качестве определения доли в доходах государства. Такой метод применяется в ряде государств. При этом доля должна быть стабильной на много лет. Нало-

гообложение должно стимулировать. Такие примеры уже есть (с помощью оставления в местных бюджетах налога на доходы физических лиц, с помощью льгот на территориях приоритетного развития и т. п.). Правда, есть противники стимулирования налоговыми льготами. В том числе и МВФ, который опасается, что инвестиции пойдут непосредственно в регионы и он утратит возможность кредитного шантажа. Позиция МВФ и в этом деле еще раз показывает, что МВФ — это такой «партнер», которого можно считать стратегическим недоброжелателем.

Целесообразно в ряде случаев упростить технологию взимания налогов. Для многих крупных предприятий можно, например, использовать метод «от достигнутого». В сфере налогообложения он мог бы дать положительный результат. Вместо сложных расчетов и учетных операций, требующих огромного аппарата, можно просто по согласованию с предприятием устанавливать ему ежегодный рост платежей на 2—3 %. Есть и другие методы.

При наличии полномочий и материально-финансовой базы проблема будет в том, чтобы разумно ими распорядиться, планировать работу. Некоторые области и города разрабатывают Программы развития. Но трудно обеспечить эффективность этих планов при отсутствии общегосударственного долгосрочного Стратегического плана развития. Нужна общая объединяющая осязаемая цель и план ее достижения, ориентирующий и координирующий, т. е. системный. Такой подход всеми признается, но не осуществляется на практике.

Все сказанное выше, в принципе, касается не только областей, но и городов, и районов. Проблема оптимального распределения компетенции между центром и регионами — одна из основных общеполитических, социально-экономических и организационно-управленческих проблем. И направления ее решения должны найти отражение в обсуждаемой концепции реформирования политической системы Украины.

В результате глубокого изучения правового обеспечения регулирования развития городов выявлены специфические для них социально-экономические проблемы, решение которых предполагается на основе совершенствования правового статуса городов. Предлагается фор-

мирование нового законодательства о городе, с помощью которого могут быть урегулированы отношения предприятий с городом путем четкого разграничения управляющих функций между ними [2].

Проблема совершенствования правового статуса городов — один из частных аспектов развития современного городского права как системы правового обеспечения функционирования растущих городов, обеспечения их самоуправления в лице территориальных объединений граждан, сложных социально-экономических систем и субъектов хозяйствования.

В античном мире было время городов-государств. Именно античные города-полисы еще до нашей эры были первыми государственными образованиями в северном Причерноморье на территориях, вошедших в двадцатом веке в состав южных областей Украины. Уже в то время ученые выделяли особый статус города-государства как образования, способного и призванного решать все насущные проблемы его населения. Платон отмечал, что город — это место обитания множества людей, подчиняющихся общим постановлениям, живущим по одному и тому же закону [3]. В средние века было время вольных городов и их союзов. В этом отношении известен пример объединения германских городов в Ганзейский союз, что способствовало развитию не только самих городов, но и регионов, государства в целом. Сам факт объявления поселения городом имел большое значение для его последующей истории. Так, объявление Макленбургским ландфюрстом 24 июня 1218 г. факта распространения на Росток городского права, действовавшего в Любеке — главном городе Ганзейского союза, привело к бурному его развитию [4].

Исследователи отмечают большую политическую и экономическую самостоятельность средневековых городов, их крайне позитивную роль в развитии Европы. В странах Западной Европы города противостояли и часто побеждали (не всегда без кровавых стычек) власти церковной знати, нередко их союзниками выступали главы государств (в Германии — императоры, во Франции — короли). Города решали вопросы торговли и ремесла, рынка, чеканки монет, суда и быта, войны и мира и умели постоять за свои права.

Во многих городах Украины, включая Киев, на протяжении нескольких столетий действо-

вало Магдебургское (или немецкое) право, регламентировавшее многие внутригородские, в том числе хозяйственные отношения, закреплявшие права и свободы городов, которые добились предоставления им особого правового статуса. В новое время особый статус порто-франко получила Одесса. Выделяются по правовому положению города градоначальства, а в советское время — города республиканского подчинения. В современную эпоху появляются огромные города и «связки городов» — мегаполисы, численность населения и экономический потенциал которых сопоставимы, а то и превышают, аналогичные показатели целых стран. В таких условиях, естественно, проблема правового статуса городов, формирования нового «правового кентавра» — современного Городского права — все более актуализируется.

Вопросы совершенствования правового регулирования местного самоуправления в последнее время занимают достаточно большое место в деятельности как законодательных, так и научных органов и учреждений Украины. Но необходимо в новом законодательстве больше уделять внимание городам как социально-экономическим системам и хозяйственным комплексам, исполняющим, к тому же, роль системообразующего центра для крупных экономико-географических регионов.

Разработки, проведенные в Институте экономико-правовых исследований НАН Украины, показали, что решение задачи правового статуса шахтерских городов имеет некоторые особенности. Так, изучение вопросов правового обеспечения их социально-экономического развития показывает, что имеются некоторые специфические проблемы, связанные с использованием недр (подработка территорий, образование терриконов, поступление шахтных вод), тяжелыми и опасными условиями труда значительной части населения, ограничениями рентабельности шахт из-за обусловленности всей системы цен на уголь и связанными с этим ограничениями в налогообложении, приводящими к снижению отчислений в бюджеты городов и др.

Названные и другие особенности должны учитываться при определении полномочий органов самоуправления городов. В то же время их необходимо рассматривать не только как «базовый» уровень самоуправления с той или иной спецификой (промышленной,

портовой, курортной, столичной и т. п.), но прежде всего как целостную социально-экономическую систему. А это означает, что оптимальное правовое обеспечение социально-экономического развития может быть достигнуто только при целостном определении правового статуса города как такового, а не только посредством определения полномочий городского Совета или его исполкома, как это имеет место сейчас. Нужно решать также более общую проблему статуса города в форме издания «Закона о городе», в котором следует учесть и специфику шахтерских городов. В основу разработки Закона можно заложить концепцию города как самоуправляющейся ассоциации свободных тружеников и субъектов хозяйствования и комплексный подход к регулированию внутренних отношений (по аналогии с подходом, характерным для стародавнего городского права).

Городской Совет и его исполком, выполняя функции власти, обеспечения правопорядка, должны одновременно осуществлять функции контроля и надзора за деятельностью хозяйственной администрации, обеспечения социальной направленности ее деятельности, надлежащих условий и охраны труда и другие функции.

Что касается специфики, связанной с использованием недр, то целесообразно предоставлять право советам шахтерских городов как муниципальным собственникам передавать в долгосрочную аренду, бессрочное пользование или продавать отечественным и иностранным организациям земли, занятые терриконами, включая прилегающую к ним зону безопасности, сами терриконы, право рационального использования или вывоза их. Вырученные средства должны поступать в бюджет города. Предоставление городам такого права могло бы способствовать привлечению иностранных инвесторов, что само по себе имеет большое значение. Сегодня же сотни как действующих, так и недействующих терриконов занимают большие площади в городах. Это сдерживает развитие населенных пунктов в сложившихся границах, заставляет жилую застройку двигаться в направлении прилегающих к городской черте сельскохозяйственных предприятий, изымать из их пользования сельскохозяйственные угодья, что отрицательно сказывается на уровне сельскохозяйственного произ-

водства, приводит к необходимости уплаты городом больших компенсаций за изъятие земель. И это когда в городах имеются пригодные в градостроительном отношении к жилой и производственной застройке территории, занятые породными отвалами угольных шахт.

Горисполкомам должно быть предоставлено право выступать инициаторами и соучредителями объединений и консорциумов по производству продовольствия, товаров народного потребления, строительству жилья, гостиниц, обустройству и эксплуатации рекреационных зон.

Горсоветам должно быть предоставлено право выступать инициаторами и соучредителями оздоровительных объединений с отводом городам необходимых территорий и акваторий в рекреационных зонах (на условиях бессрочного пользования, долгосрочной аренды или на праве коммунальной собственности).

Обязательным должен быть учет ущерба от действующих на территории города предприятий и организаций. Вести такой учет должно соответствующее подразделение горисполкома. В этой связи шахтерским городам необходимо предоставить право активно влиять на эти процессы, а именно в целях устранения вредного воздействия не только приостанавливать эксплуатацию предприятий, но и обязывать их собственников репрофилировать в рамках программы социально-экономического развития города такие предприятия (производства). Такие полномочия были бы направлены также и на реструктуризацию промышленности шахтерских городов.

Город может создавать в коммунальной собственности любые предприятия, необходимые для удовлетворения его нужд. В условиях реструктуризации производства промышленных городов вообще и шахтерских в частности, когда такая деятельность создает новые рабочие места, улучшает экологическую обстановку, необходимо создавать для таких предприятий режим наибольшего благоприятствования. Например, бывшие работники шахт, высвобождающиеся в связи с сокращением штата, могут направляться для дальнейшей работы в сферу обслуживания, на другие предприятия. Может проводиться их переквалификация за счет средств местного Совета или предприятий, которые в дальнейшем будут использовать их труд. При этом считается важным, кроме льгот,

которые имеют право предоставить местные органы этим предприятиям, законодательно закрепить возможности предоставлять им и льготные кредиты на развитие производства. Критерием приоритетности может служить план социально-экономического развития города и реализация предприятием поставленных в нем задач.

Подлинное самоуправление — это санкционированная законом форма самоорганизации граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения. Многие проблемы при хорошей профессиональной подготовке городских органов управления и эффективном контроле со стороны Советов можно решить силами самих городов. Для этого, на наш взгляд, нужно совершенствовать общее законодательство о городе, и шахтерском в частности.

Одной из основных задач служит планирование внедрения передового опыта по городам и районам области. Планы внедрения передового опыта по городу составляются по пяти основным направлениям: в области совершенствования технологических процессов, повышения уровня механизации и автоматизации производства, освоения новой и улучшения качества выпускаемой продукции; в области организации, нормирования и оплаты труда; в области организации индивидуального и коллективного соревнования; в области совершенствования управления производственно-хозяйственной деятельностью; в области экономии сырья и материалов, топливно-энергетических ресурсов, инструмента, передовых форм организации складского хозяйства.

Сводный план по городу (району) включает по каждому из указанных направлений наиболее важные для данного региона мероприятия, которые касаются заимствования и внедрения передового опыта, способствующего интенсификации экономики города, решению актуальных проблем. «Германия и Япония выделяются на фоне своих соседей теми же системными отличиями — всегда изобиловали коммунальными институтами. Обе нации известны своей приверженностью порядку и дисциплине, в основе их лежат общинные традиции культуры» [5, С. 342]. Это позволит взять под контроль изучение, распространение и внедрение передового опыта, не только относящегося к улучшению условий труда, но

и ценного опыта передовых трудовых коллективов по организации отдыха трудящихся, улучшению обеспеченности детскими садами и лагерями отдыха, снижению заболеваемости, воспитанию кадров и др.

Важно подчеркнуть, что разрабатываемые планы внедрения передового опыта предусматривают оценку экономической эффективности его использования на предприятиях города, района.

Опыт создания и функционирования в городах и районах свидетельствует, что при правильной постановке дела они могут стать важным звеном в оптимизации сочетания отраслевого и регионального управления внедрением передового опыта, усилении его воздействия на рост эффективности и качества работы.

Важнейший компонент системы управления внедрением передового опыта — совершенствование оценки результатов деятельности конкурирующих предприятий. В этой борьбе — оценка деятельности трудовых коллективов в сравнении с высшими, воплощающими в себе передовой опыт, достижениями в росте эффективности производства и определение мест всех участников соревнования в зависимости от достигнутых ими результатов (от первого до последнего).

Внутригородское соревнование получает большую социальную направленность, что соответствует специфике его организации на региональном уровне. Важно также, что при этом отпадает необходимость «изобретать» способы, методы обобщения качественно разнородных и несоизмеримых показателей экономического и социального характера, дублировать отраслевую информацию о производственно-хозяйственной деятельности трудовых коллективов города, района при подведении итогов соревнования между ними.

Эти показатели должны характеризовать условия труда, уровень общего и профессионального образования работников, социально-бытовые условия, трудовую дисциплину, стабильность кадров и пр.

Однако для обеспечения объективности в оценке его итогов чрезвычайно важно обеспечить сопоставимость соревнующихся коллективов по тем или иным показателям социального развития. И в этом плане, как справедливо отмечают В.Г. Асеев и О.И. Шкаратан [6],

большое будущее принадлежит социальным нормативам. Реальное сравнение двух и более коллективов по тем или иным показателям социального развития невозможно без систем соответствующих нормативов. Именно нормативные показатели обеспечивают решение проблемы сравнимости достижений различных предприятий по тому или иному направлению развития.

Отсюда ясно, что при таком подходе к определению показателей уровня социально-бытовых условий развития трудовых коллективов они будут характеризовать в обобщенном виде степень приближения к определенному эталону по каждому из них, а обобщающий комплексный показатель уровня социального развития трудового коллектива того или иного предприятия — средний уровень приближения к его нормативному состоянию. Следовательно, процесс социального развития коллектива за тот промежуток времени, за какой подводятся итоги соревнования (год, квартал), может быть представлен как постепенное приближение к нормативным показателям, а роль соревнования — всемерно содействовать этому. Именно такой аспект особенно важен для соревнования, организуемого на региональном уровне.

В экономической литературе отмечается, что определенным недостатком рассмотренного выше способа расчета комплексного показателя (коэффициента) уровня социально-бытовых условий работающих является то, что все применяемые для этого частные показатели социального развития считаются равнозначными, хотя в действительности существуют очевидные различия в приоритетности отдельных из них. В этом случае предлагается обобщающий (комплексный) показатель уровня социального развития определять не только на основе соответствующих нормативов, но и с учетом значимости частных показателей.

Вполне очевидно, что в настоящее время далеко не на всех предприятиях создана хорошая нормативная база по показателям социального развития. В этом случае сравнение фактических значений таких показателей следует производить с высшими достижениями передовых коллективов (в группе соревнующихся), принимаемыми в качестве нормативов. Применительно к соревнованию такой метод вполне приемлем.



Объединения трудовых коллективов могут быть в форме отраслевых и региональных ассоциаций предприятий или советов трудовых коллективов.

Названные базовые социальные субъекты и их объединения могут быть у нас главными компонентами или главными «игроками» гражданского общества. Другие организации, составляющие гражданское общество, в том числе политические партии, так или иначе должны опираться на эти социально-экономические системы.

Именно такое гражданское общество может быть силой, которая в состоянии обеспечить социальную справедливость, верховенство права в обществе.

В Израиле, например, представлены все виды собственности. Однако наибольший удельный вес имеют ее государственная и коллективная формы. В качестве специфической для Израиля социально-экономической структуры выступают киббуцы — сельскохозяйственные коммуны, появившиеся в Палестине еще в первой четверти XX в. и до сих пор служащие основной формой ведения сельского хозяйства, обеспечивающей освоение земель и снабжение страны продовольствием. В последней четверти XX в. киббуцы коммерциализировались, то есть обзавелись и несельскохозяйственными предприятиями — магазинами, пансионатами, ресторанами, гостиницами и т. п. В киббуцах также производят и некоторые промышленные товары. Как свидетельствует многолетний опыт, киббуцы — достаточно эффективное коллективное сельское хозяйство на государственной земле. Это объединение людей, совместно владеющее всем имуществом киббуца: средствами производства, жилыми помещениями и общественными зданиями. Киббуцы обеспечивают образование, трудоустройство и культурную жизнь своих членов, заботятся об их благосостоянии. Коллективный образ жизни — основная идея киббуца. В каждом из них есть общая столовая: члены киббуца могут бесплатно питаться в ней или брать еду на дом. Кроме того, они могут получать основные продукты питания в киббуцном магазине. Размеры и «возраст» киббуцев различны. Есть новые, где живут и работают несколько десятков молодых людей, в состав других входят сотни семей из трех—четырех поколений [7, С. 78].

Кроме киббуцев существует два вида сельскохозяйственных кооперативов — «мошавовдим» и «мошавшитуфы». В кооперативе типа «мошавовдим» каждая семья ведет свое хозяйство, однако сбыт продукции и снабжение кооператива (закупка материалов) осуществляются централизованно. По степени коллективизации кооператив типа «мошавшитуфа» нечто среднее между киббуцем и «мошавовдим». Ответственность в данном случае коллективная, хозяйство ведется совместно, а доходы от него распределяются в соответствии с критериями, установленными самим мошавом. Можно сказать, что мошавы такого типа сходны с советскими колхозами.

Необходимо обеспечить реальное самоуправление территориальных общин и реальное участие трудовых коллективов в управлении предприятиями любых форм собственности. При этом может быть использован богатый опыт многих европейских стран, в частности Германии, где давно и повсеместно эффективно работают и органы самоуправления, и советы персонала предприятий.

С учетом наших «общинных традиций» особо хотелось бы подчеркнуть важность радикального повышения степени участия трудовых коллективов в решении проблем социально-экономического развития предприятий и территориальных формирований.

Хозяйственным кодексом Украины (ст. 65 «Управление предприятием» и др.) предусмотрено участие трудового коллектива в управлении предприятием и указывается, что полномочия трудового коллектива по его участию в управлении определяются уставом или другими учредительными документами в соответствии с требованиями Хозяйственного кодекса, законодательства об отдельных видах предприятий, закона о трудовых коллективах.

С учетом этих традиций и реалий, действующего законодательства, законодательства Германии и других стран Европы по участию персонала в управлении предприятиями всех форм собственности, одной из активных структур гражданского общества должен быть именно трудовой коллектив.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Тарута С.* Если Донбассу дать самостоятельность, то он себя обеспечит / С. Тарута // События недели. — 2015. — № 1. — 6 января (188).

2. *Проблемы* развития промышленных городов Украины : Сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. ; отв. ред. В.В. Финагин [и др.]. — Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 1994. — 187 с.
3. *Кызласов Л.Р.* Античная традиция о благосостоянии города в центре Азии / Л.Р. Кызласов // Вести Московского ун-та. Сер. История. — 1992. — № 3. — С. 31—37.
4. *Майер Х.* Любек и Росток / Х. Майер // Гутен Таг. — 1993. — № 5. — С. 17—22.
5. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : Пер. с англ. / Ф. Фукуяма. — М. : Издательство АСТ ; Ермак, 2004. — 730 с.
6. *Асеев В.Г.* Социальные нормативы и социальное планирование / В.Г. Асеев, О.И. Шкаратан. — М. : Профиздат, 1984. — С. 39—46.
7. *Мамутов В.К.* Опыт эффективного коллективного сельскохозяйственного производства / В.К. Мамутов // Экономика Украины. — 1999. — № 8. — С. 75—78.

Надійшла 10.03.2016

#### REFERENCES

1. Taruta S. (2015), "If the Donbas to independence , he will provide yourself", *Sobytiya nedeli*, vol. 1, no. 188.
2. Problemyi razvitiya promyshlennyih gorodov Ukrainyi [Some aspects of the improvement of the legal status of the mining towns](1994), in Finagin V.V. (ed.), IEPI NAN Ukrainyi, Donetsk, Ukraine.
3. Kyzlasov L.R. (1992), "The ancient tradition of the welfare of the city in the center of Asia", *Moscow University Bulletin. Series History*. vol. 3, pp. 31-37.
4. Henry Mayer (1993) "Ljubeki Rostok", *Guten Tag*. vol. 5, pp. 17-22.
5. Fukuyama F. (2004), *Doverie: sotsialnyie dobrodetelii put k protsvetaniyu* [Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity], ООО "Izdatelstvo ACT": "Ermak", Moscow, Russia.
6. Aseev, V.G. and Shkaratan, O.I. (1984), *Social'nye normativy I social'noe planirovanie* [Social norms and social planning], Profizdat, Moscow, Russia.

7. Mamutov, V.K. (1999), "Experience of effective collective agricultural production", *Economy of Ukraine*. vol. 8, pp. 75-78.

*В.К. Мамутов*

Інститут економіко-правових досліджень  
НАН України, м. Київ

#### ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Визначені основні та найважливіші аспекти регіонального управління. Проаналізовано ефективність управління і використання державної власності. Визначено шляхи вирішення актуальних питань місцевого самоврядування та вдосконалення національної нормативно-правової бази. З урахуванням історичного досвіду обґрунтовано роль фінансової бази регіонів у процедурі визначення частки в доходах держави.

**Ключові слова:** економіка, регіони, центральні та місцеві органи влади, розвиток, регулювання.

*V.K. Mamutov*

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

#### LEGAL ASPECTS OF REGIONAL MANAGEMENT

The article defines the basic and most important aspects of the regional government. The analysis of the state property using effectiveness and identifies the main challenges to address topical issues of local importance, including the improvement of the national legal framework are revealed. The role of the regional financial base in the procedure for determining the proportion of the state income, based on historical experience is substantiated.

**Key words:** economy, regions, central and local governments, development, regulation.

УДК 346.543:338.242.4:621.311

О.П. ВІХРОВ, д-р юрид. наук, професор, завідувач кафедри правових дисциплін  
Інститут історії, етнології та правознавства ім. О.М. Лазаревського  
Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка, м. Чернігів

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ

**Ключові слова:** ринок електричної енергії, реформування ринку електричної енергії, підзаконний нормативно-правовий акт, Господарський кодекс України.

*Проаналізовано правові аспекти реформування ринку електричної енергії України. Обґрунтовано пропозиції щодо застосування загальних принципів правотвірної діяльності до формування нормативно-правової основи вказаного ринку, щодо закріплення в Господарському кодексі України основних засад та договірного забезпечення функціонування цього ринку.*

**Вступ.** Електроенергетична галузь є важливою інфраструктурною складовою господарського комплексу будь-якої сучасної держави. Вона має стратегічне значення для існування та розвитку національної економіки в цілому й одночасно є незамінною у задоволенні нагальних потреб населення. Звідси серед актуальних завдань економічної політики України чільне місце посідає забезпечення впорядкування і модернізації ринку електричної енергії, запровадження ефективних механізмів його державного регулювання на засадах економічної ефективності, енергетичної безпеки, з урахуванням реального стану вказаного ринку і специфіки його функціонування, перспективних напрямів розвитку в аспекті світових тенденцій. Адже за нинішніх умов ускладнюється процес купівлі-продажу електричної енергії, виникають більш жорсткі вимоги для оновлення технологічної та технічної бази її виробництва і постачання, що в комплексі ускладнює інвестиції в галузь, вимагає від державних органів перегляду інструментів і форм впливу на функціонування ринку електричної енергії країни, визначення наявних проблем і шляхів їх подолання. До того ж реформування ринку електроенергії є дуже важливим кроком у напрямі інтеграції України до європейського енергетичного простору. Вступ до Енергетичного Співтовариства, приєднання до спільного ринку електроенергії змушує Україну запровадити адекватні правила організації та функціонування внутрішнього ринку, потужну систему регулювання, спрямовану в кінцевому підсумку на захист прав споживачів, підвищення ефективності та надійності роботи електроенергетичної галузі, забезпечення енергетичної безпеки країни. Все сказане зумовлює надзвичайну актуальність питань реформування ринку електроенергії, зокрема питань економіко-правового забезпечення такого реформування, належність цих питань до кола найважливіших наукових і практичних проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема реформування відносин на ринку електричної енергії країни, його інтеграції в європейський енергетичний простір є предметом розгляду у вітчизняній науці, насамперед в економічній [1–3]. Проналізовано й окремі правові аспекти зазначеної проблеми [4, 5]. Проте в цілому юридична наука невиправдано не приділяє належної уваги проблемам ринку електричної енергії. Адже впровадження нової моделі організації та функціонування вказаного ринку об'єктивно здійснюється у правових формах, і це потребує докладання адекватних зусиль юристів-науковців.

**Мета статті:** акцентуація уваги на правових аспектах проблеми реформування ринку електричної енергії України, правовий аналіз моделі вказаного ринку, що існує, та моделі, яка запроваджується, у їх співставленні, обґрунтування пропозицій щодо підвищення рівня господарсько-правового забезпечення реформування цього ринку та його інтеграції з європейським енергетичним ринком.

**Результати дослідження.** Правове регулювання господарських відносин на ринку електричної енергії нині здійснюється відповідно до Закону України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 р. Згідно з цим Законом в Україні вже майже два десятиріччя функціонує єдиний Оптовий ринок електричної енергії, побудований на основі моделі єдиного оптового покупця і продавця електроенергії в особі Державного підприємства «Енерго-ринок». За період свого існування Оптовий ринок електроенергії виявив свої безумовні позитивні якості. Головне, він дозволив поліпшити роботу електроенергетичної галузі, вирішити проблему неплатежів і бартеризації розрахунків. Разом з тим цей ринок виявив і негативні тенденції. До них, зокрема, відносять: обмеження конкуренції на ринку з причини відсутності прямих контрактів між виробниками та споживачами електроенергії, через що кінцеві споживачі не в змозі змінювати постачальника, вимагати високої якості електроенергії, послуг енергопостачання тощо; недосконалий механізм формування тарифів на електроенергію, який перешкоджає отриманню виробниками електроенергії реальної плати за неї, чим обмежує їхні можливості у задоволенні інвестиційних потреб електроенергетичної галузі, у модернізації енергоге-

нерувальних потужностей та оновленні виробничої бази в цілому, що унаочнено в значному зниженні обсягів введення в експлуатацію нових потужностей за останню чверть століття; обмеження можливостей розвитку міжнародної торгівлі електроенергією та інтеграції до Європейського ринку.

На подолання цих тенденцій спрямовано запровадження нової моделі конкурентного ринку електроенергії, яке було започатковано ще Концепцією функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 № 1789. Концепцією передбачено, зокрема, перехід до двосторонніх (прямих) контрактів на купівлю-продаж електричної енергії між її виробниками і постачальниками та споживачами (такі договори планувалося укладати як на біржі, так і на позабіржовому ринку), запровадження балансувального ринку електроенергії, ринку фінансових контрактів, ринку допоміжних послуг. Нині ринок електричної енергії України перебуває у стані поетапного комплексного реформування. Підписаний 24 жовтня 2013 р. Закон України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» передбачає поступовий (до 1 липня 2017 р.) перехід до нової моделі функціонування ринку електричної енергії на конкурентних засадах.

Треба зауважити, що запровадження моделі конкурентного ринку електричної енергії далеко не всі фахівці та науковці сприймають однозначно. Найбільш радикальна точка зору висловлена науковцями Інституту загальної енергетики НАН України і полягає в переконанні, що створити ефективну модель ринкового регулювання діяльності в електроенергетиці принципово неможливо. Це пояснюється наявністю фундаментального протиріччя між фізико-технічними особливостями функціонування об'єднаних енергосистем (ОЕС), де всі елементи працюють у межах єдиного технологічного процесу, що потребує централізованого планування розвитку і функціонування електроенергетики, та ринковими підходами до регулювання роботи ОЕС, за яких конкуренція між окремими суб'єктами господарювання на ринку електроенергії має бути рушійною силою його ефективного розвитку і функціонування [4, С. 43]. Нова модель ринку електроенергії, на їхню думку, практично

передбачає можливість конкуренції лише споживачів за дешевшу електроенергію, і, скоріш за все, це змагання виграють найбільш потужні фінансово-промислові групи, а найдорожчу електроенергію будуть оплачувати населення та бюджетні установи. Впровадження цієї моделі викличе значне необґрунтоване зростання вартості електроенергії, принесе величезні збитки економіці країни та ще більше знизить рівень життя населення [4, С. 48]. На високу вірогідність різкого зростання цін на електроенергію для населення в результаті впровадження вказаної моделі ринку електроенергії звертають увагу і фахівці Інституту економічних досліджень та політичних консультацій [6].

Проте рішення про запровадження конкурентного ринку електричної енергії вже ухвалено та офіційно конкретизовано у формі названого Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України».

У правильності такого курсу переконує і світовий досвід радикального перетворення електроенергетичної галузі розвинутих країн [7], у тому числі практика реформування ринків електричної енергії ряду постсоціалістичних держав — членів ЄС (Болгарії, Естонії, Литви, Латвії, Угорщини, Польщі, Румунії, Словачії) [6—8 та ін.].

Запровадження конкурентного ринку електричної енергії відповідає й міжнародним зобов'язанням України, що виникли внаслідок приєднання у 2011 р. нашої держави до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства від 25 жовтня 2005 р. та підписаної у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії й їх державами-членами, з іншої сторони.

Енергетичне співтовариство, як впливає із названого Договору про його заснування, має на меті стимулювання міждержавних відносин у напрямі побудови єдиного європейського енергетичного простору з уніфікованими правилами ринку серед країн — членів ЄС та між країнами-сусідами. Для усунення розбіжностей у національних законодавствах країн, що входять до Енергетичного співтовариства, останнє зобов'язує ці країни сформулювати умови організації та функціонування енергетичних ринків відповідно до директив ЄС, якими

регламентовані спільні правила внутрішніх ринків.

Стосовно ринку електричної енергії мова йде насамперед про складові Третього енергетичного пакета ЄС: Директиву Європейського Парламенту та Ради 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС та Регламент ЄС № 714/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р. про умови доступу до мереж транскордонних обмінів електроенергією, що скасовує Регламент ЄС № 1228/2003. Загалом Третій енергетичний пакет ЄС забезпечує можливість для всіх європейських громадян скористатися перевагами, що надає прозорий та конкурентний енергетичний ринок, зокрема вільний вибір споживачами постачальників, більш конкурентні ціни, безпека постачання енергоресурсів. З метою досягнення цих цілей правила Третього енергопакета передбачають: відділення функцій підприємств із видобування та продажу енергоресурсів від функцій з транспортування, що робить можливою лібералізацію ринків електроенергії та газу; поглиблення транскордонної торгівлі у сфері енергетики; створення більш ефективних національних регуляторних органів; сприяння транскордонному співробітництву та інвестуванню; сприяння більшій прозорості діяльності енергетичних компаній; підвищення солідарності між країнами — членами ЄС. Крім того, документи Третього енергопакета містять посилання на вимоги директив і регламентів, що стосуються питань охорони навколишнього середовища, енергоефективності, відновлюваної енергетики, статистичної інформації про стан енергоринків та її відкритості для споживачів. Повноцінна реалізація норм, що містяться в енергопакетах, надасть змогу забезпечити на внутрішніх енергетичних ринках, у тому числі й на ринку України, більшу конкуренцію, високі технічні стандарти та правила регулювання, поліпшити інвестиційний клімат.

Усе сказане закриває питання про доцільність чи недоцільність переходу до моделі конкурентного ринку електричної енергії в Україні, переводить його в площину необхідності зосередження зусиль науковців і фахівців на оптимізації такого переходу, адекватному врахуванню при цьому міжнародних

вимог і міжнародного досвіду, виявленні та аналізі можливих ризиків, розв'язанні проблем, що виникають чи можуть виникнути в результаті впровадження та функціонування цього ринку.

Насамперед треба відзначити, що зміст названого вище Закону «Про засади функціонування ринку електричної енергії України», який передбачає перехід до конкурентної моделі ринку електроенергії, не дозволяє очікувати реальних перетворень ринку. Передбачена цим Законом модель є більш ліберальною за попередню, але для ефективної роботи потребує істотних змін. Це стосується, зокрема, закріпленої в ньому форми організації взаєморозрахунків через Фонд врегулювання вартісного дисбалансу, який фактично фіксує систему перехресного субсидування та принципово унеможливує ринкову конкуренцію, стимулює зростання витрат виробників і цін для споживачів [9—11]. При переході до моделі ринку двосторонніх контрактів її доцільно доповнити не цим Фондом, а механізмом гарантій інвестицій у потужність, різні варіанти якого пропонують фахівці [12].

З метою запобігання названим та іншим негативним наслідкам запровадження вказаного Закону Міненерговугілля спільно з Енергетичним Співтовариством підготувало законопроект «Про ринок електричної енергії», який до того ж більш повно враховує вимоги Третього енергетичного пакета ЄС і відповідає міжнародним зобов'язанням, узятим на себе Україною. Цим Законом планується замінити чинні закони «Про засади функціонування ринку електричної енергії» та «Про електроенергетику».

Проте і цей законопроект не можна вважати не позбавленим недоліків. Головною його вадою є те, що він відходить від системи двосторонніх (прямих) контрактів на купівлю-продаж електричної енергії між її виробниками і постачальниками та споживачами, які згідно зі згаданою вище Концепцією функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України від 16 листопада 2002 р. передбачалося укладати як на біржі, так і на позабіржовому ринку.

Натомість законопроект доповнює перелік учасників ринку електричної енергії новим учасником — трейдером, який здійснює купівлю електричної енергії виключно з метою її

перепродажу й окремим розділом X пропонує регулювання трейдерської діяльності. Трейдери наділяються правами, зокрема купувати та продавати електричну енергію на ринку, здійснювати її експорт-імпорт, мати доступ до інформації щодо діяльності на ринку електричної енергії тощо. На думку розробників законопроекту, висловлену у Пояснювальній записці до проекту Закону «Про ринок електричної енергії України», існування трейдерів на ринку електричної енергії має позитивно вплинути на ліквідність ринку та сприятиме стриманню значних коливань цін на ринку.

Як уявляється, введення інституту трейдерів не сприятиме розвитку конкурентного ринку електричної енергії, адже по суті консервує порядок, що склався. Діяльність, подібну пропонуваній трейдерській, нині на Оптовому ринку електричної енергії, заснованому на моделі єдиного оптового покупця і продавця, здійснює ДП «Енергоринок». А мета переходу до нової конкурентної моделі енергоринку полягає саме у відході від цієї попередньої моделі та запровадженні прямих договорів.

Виходячи з тексту законопроекту, важко й зрозуміти, у чому полягає відмінність між трейдером та оптовим покупцем, який у цьому ж законопроекті також визначається як суб'єкт господарювання, що купує електричну енергію з метою перепродажу. Схоже, що один і той же учасник ринку електроенергії позначається різними термінами, що спричиняє певне ускладнення у застосуванні майбутнього закону.

До того ж, як показує практика функціонування трейдерів на ринку зерна та інших ринках, подібне нововведення може призвести до того, що доходи від збільшених у кілька разів цін на електроенергію підуть не на розвиток та оновлення матеріально-технічної бази енергогенерувальних та інших підприємств галузі, а будуть осідати на рахунках цих трейдерів в офшорних зонах. Підтверджує таку можливість і досвід ЄС, в директивах та інших документах Третього енергетичного пакета якого поняття трейдерів та трейдерської діяльності відсутні. Ця вітчизняна новація, здається, переслідує мету окремих авторів законопроекту створити можливості запровадження нових корупційних схем на реформованому ринку електричної енергії.

Викликає заперечення і використання у законопроекті запозиченого з Кодексу адміні-

стративного судочинства України поняття «суб'єкти владних повноважень» для позначення органів, що здійснюють управління і регулювання в галузі електроенергетики. У Господарському кодексі України вказані органи позначаються поняттям «суб'єкти організаційно-господарських повноважень», використання якого вважається більш адекватним у зазначеному законопроекті як у майбутньому акті господарського законодавства. У практиці це зніме масу неминучих запитань щодо належності адміністративним чи господарським судам спорів, які будуть виникати при його застосуванні.

Отже, запропонований законопроект «Про ринок електричної енергії України» потребує ретельного осмислення та обговорення. Пріоритет у ньому повинен бути наданий двостороннім (прямим) контрактам на купівлю-продаж електричної енергії між її виробниками і постачальниками та споживачами. Адже це саме й є головною умовою створення в Україні конкурентного ринку електричної енергії відповідно до зобов'язань, взятих нашою державою шляхом підписання Угоди про асоціацію та приєднанням до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства у 2005 р. Реформування ринку електричної енергії повинно максимально ґрунтуватися на імplementації у вітчизняну правову систему вимог енергетичного законодавства ЄС, насамперед тих, що містяться у директивах Третього енергетичного пакета ЄС.

Перехід до моделі конкурентного ринку електричної енергії потребує розробки та ухвалення низки підзаконних нормативно-правових актів, а саме:

- правил ринку електричної енергії, правил ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку, інших нормативно-правових документів, що встановлюють правові, організаційні та економічні засади функціонування ринку і регулюють відносини між його учасниками;

- статутів, положень та інших нормативно-правових актів, що визначають правовий статус учасників ринку та інших суб'єктів електроенергетики;

- типових і приблизних (примірних) договорів, що укладаються суб'єктами ринку;

- кодексу електричних мереж, кодексу комерційного обліку електричної енергії, інших

актів техніко-юридичного регулювання — зводів вимог та правил, що регулюють відповідні відносини;

- методик формування цін та інших документів методичного характеру, а також ряду інших.

У процесі розробки й узгодження проектів та прийняття законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у їх змістовній частині необхідно забезпечити, як відзначалося, найбільш повну імplementацію вимог енергетичного законодавства ЄС, насамперед тих, що містяться у директивах Третього енергетичного пакета ЄС. При цьому необхідним є підтримання відповідності актів законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Потрібна постійна увага розробників законопроектів і проектів підзаконних актів, експертів, інших учасників правотворчого процесу з метою забезпечення взаємоузгодженості нормативно-правової основи функціонування ринку електричної енергії.

Необхідно також додержуватися напрацьованих теорією права і підтверджених практикою загальноновизнаних принципів правотворчої діяльності, адаптувавши їх до регулювання зазначених відносин. Так, принципи гуманізму, справедливості вимагають, щоб юридичні норми, які регулюють відносини на ринку електричної енергії, закріплювали й охороняли соціальні умови, необхідні для здійснення і захисту основних прав людини (зокрема, у відзначеному вище аспекті зростання цін на електроенергію для населення), прав народу, нації (у тому числі екологічних, а також в аспекті забезпечення енергетичної безпеки та економічного суверенітету держави). Принципи демократизму і гласності наголошують на необхідності участі громадськості у прийнятті нормативно-правових актів і втілюються у самому процесі діяльності правотворчих органів, в оприлюдненні цього процесу та його результатів. У цьому плані вважається необхідним розпочати створення самоврядних організаційних структур ринку і залучення їх до роботи з підготовки зазначених вище нормативно-правових актів. Принцип науковості виходить із того, що в ході розробки текстів указаних актів повинні бути враховані наукові рекомендації з метою більш ефективного регулювання відповідних відносин. Законність передбачає, що нормативно-правовий акт по-

винен бути ухвалений відповідним державним органом у межах його компетенції, з дотриманням встановленої процедури і не повинен суперечити актам, що мають вищу юридичну силу.

Особливо важливим видається адекватне й оптимально повне відображення правових засад функціонування і державного регулювання ринку електричної енергії у фундаментальному акті господарського законодавства загального характеру — Господарському кодексу (далі ГК) України виходячи зі значення ГК як стрижневого, системоутворювального акта у цій сфері. Адже в аспекті концептуальних засад ГК слід розглядати саме як кодекс державного регулювання економіки на базі оптимально збалансованого та ефективного поєднання такого регулювання і ринкового господарювання. Виходячи з цього і використовуючи наявний позитивний потенціал Кодексу, необхідно розвивати і наближати до реального економічного життя, наповнювати життєвим змістом його норми щодо регулювання організаційної складової господарювання (організаційно-господарських відносин), зокрема й у галузі електроенергетики.

У цьому зв'язку доречно зауважити, що у більшості глав і статей ГК України перевага в правовому регулюванні надається господарсько-виробничим відносинам, що виникають між суб'єктами господарювання під час безпосереднього здійснення господарської діяльності. Організаційно-господарські відносини, які складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень (зокрема органами державної влади, органами місцевого самоврядування) у процесі управління і регулювання господарської діяльності, регламентовані недостатньо. Прикладом може слугувати саме галузь електричної та теплової енергетики, питання правового регулювання господарських відносин в якій у ГК України обмежені двома статтями про договір енергопостачання (ст. 275, 276) та статтею про правила користування енергією (ст. 277). Внесені до зазначених статей ГК неістотні зміни Законом від 24 жовтня 2013 р. не можна визнати достатніми і такими, що адекватно відображають засади функціонування електроенергетичного ринку, вирішують нагальні проблеми його реформування та розвитку.

**Висновки.** Загалом вважаємо за потрібне включити до ГК спеціальний розділ з відповідними підрозділами (главами), де б закладалися єдині засади правового регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки (на певних ринках товарів, робіт, послуг). Насамперед у тих, що мають особливе народногосподарське, екологічне, соціальне або інше значення чи певну специфіку і відносини в яких додатково детально регулюються окремими спеціальними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Передовсім це стосується стратегічних галузей паливно-енергетичного комплексу, у тому числі й електроенергетики.

Стосовно цієї галузі на сьогоднішній день з точки зору практичного втілення вважаємо достатнім і своєчасним закріпити основні засади функціонування ринку електричної енергії та визначити договірне забезпечення функціонування цього ринку. З урахуванням сказаного доцільно запропонувати доповнити ГК України статтями 274-1 та 274-2, розпочавши ними параграф 3 «Енергопостачання» глави 30 Кодексу. У вказаних статтях варто закріпити основні засади функціонування ринку електричної енергії, визначені ГК та законами України, а також адекватно окреслити договірне забезпечення функціонування вказаного ринку.

У статті 274-1 треба відобразити, що ринок електричної енергії функціонує на конкурентних засадах з обмеженнями, встановленими законом, на принципах: 1) енергетичної безпеки держави; 2) безпеки постачання електричної енергії споживачам, захисту їхніх прав та інтересів; 3) енергоефективності та захисту навколишнього природного середовища; 4) добросовісної конкуренції; 5) сприяння розвитку альтернативної та відновлюваної енергетики; 6) збереження цілісності і забезпечення надійного та ефективного функціонування об'єднаної енергетичної системи України, єдиного диспетчерського (оперативно-технологічного) управління нею; 7) рівності прав на продаж та купівлю електричної енергії; 8) вільного вибору електропостачальника; 9) недискримінаційного та прозорого доступу до системи передачі та систем розподілу електричної енергії; 10) недискримінаційної участі в ринку; 11) незалежного регулювання; 12) недискримінаційного ціноутворення; 13) відповідальності учасників ринку за недотримання пра-



вил ринку, інших нормативно-правових актів, які забезпечують його функціонування, та умов договорів, які укладаються на ньому; 14) співробітництва й інтеграції ринку на регіональному та загальноєвропейському рівні тощо. Серед основних засад функціонування ринку електричної енергії доцільно визначити основні складові цього ринку — ринок двосторонніх договорів, ринок «на добу наперед», внутрішньодобовий ринок, балансувальний ринок, ринок допоміжних послуг.

Статтю 274-2 доцільно присвятити договірному забезпеченню функціонування ринку електричної енергії, передбачивши в ній основні види договорів, що укладаються на цьому ринку (про участь у ринку електричної енергії, про купівлю-продаж електроенергії на основі двосторонніх договорів, про участь у ринку «на добу наперед» та внутрішньодобовому ринку, про купівлю-продаж електричної енергії з метою балансування обсягів виробництва та споживання електричної енергії та інші).

Реалізація наведених пропозицій підніме на вищий рівень господарсько-правове забезпечення реформування ринку електричної енергії, що сприятиме взаємоузгодженому, стабільному та ефективному правовому регулюванню господарських відносин на вказаному ринку, інтеграції його в європейський енергетичний простір, а в кінцевому підсумку — підвищенню рівня енергетичної безпеки держави, більш повному та надійному задоволенню потреб окремих споживачів і суспільства в цілому в енергетичних продуктах.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Ажнакін С.Г. Шляхи модернізації оптового ринку електроенергетики України / С.Г. Ажнакін // Економічні інновації. — 2012. — Вип. 47. — С. 15—22.
2. Іляш О.І. Засади державного регулювання в енергетичній сфері України / Іляш О.І., Мазярко І.С. // Бізнес Інформ. — 2014. — № 5. — С. 43—47.
3. Кузьминчук Н.В. Ринок електричної енергії України: проблеми державного регулювання й перспективи розвитку / Н.В. Кузьминчук // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. — 2013. — № 4 (24). — С. 139—148.
4. Костюковський Б.А. Проблеми реалізації положень Закону «Про засади функціонування ринку електричної енергії в Україні» / Б.А. Костюковський, І.Ч. Ле-

- шенко // Проблеми загальної енергетики. — 2014. — № 3 (38). — С. 43—49.
5. Вишняков О.К. Імплементация нормативно-правовой базы ЕС в украинском правовом пространстве в контексте zobov'язань за Договором про Енергетичне Співтовариство / О.К. Вишняков [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://eurolaw.org.ua/docs/2011\\_3/txts/2-Vyshnyakov.pdf](http://eurolaw.org.ua/docs/2011_3/txts/2-Vyshnyakov.pdf)
6. Коссе І. Реформа ринку електроенергії в Україні / І. Коссе [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/IER/2012/Policy\\_Paper\\_4\\_final.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2012/Policy_Paper_4_final.pdf)
7. Володіна Є. Світовий досвід перетворень енергетичної галузі / Є. Володіна [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.biowatt.com.ua/analitika/svitovij-dosvid-peretvoren-energetichnoyi-galuzi/>
8. Петриковець К.Я. Світовий досвід в реформуванні ринку електричної енергії України / К.Я. Петриковець [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://slidegur.com/doc/1204808/sv%D1%96tovij-dosv%D1%96d-v-reformuvann%D1%96rinku>
9. Енергетична стратегія України на період до 2035 року. Біла книга енергетичної політики України «Безпека та конкурентоспроможність». Проект [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2014\\_nauk\\_an\\_rozrobku/Energy%20Strategy%202035.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_nauk_an_rozrobku/Energy%20Strategy%202035.pdf)
10. Нова енергетична стратегія України до 2020 року: безпека, енергоефективність, конкуренція [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.uceps.org/upload/Draft%20Strategy\\_final\\_01%5BUKR%5D.pdf](http://www.uceps.org/upload/Draft%20Strategy_final_01%5BUKR%5D.pdf)
11. Прудка Н. Міністерство енергетики і імітації реформ / Н. Прудка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://glavcom.ua/articles/30962.html>
12. Дяченко С. Електроенергетика України та її перспективи інтеграції в європейський енергетичний простір / С. Дяченко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://biaf.org.ua/dopovidi-ta-vistupi/elektroenergetika-ukrayini-ta-yiyi-perspektivi-integratsiyi-v-evropeyskiy-energetichniy-prostir.html>

#### REFERENCES

1. Azhnakin S.G. (2012), "Destinations of the wholesale electricity market modernization in Ukraine", *Ekonomichni innovacii*, vol. 47, pp. 15-22.
2. Ilyash O.I. and Mazyarko I.S. (2014), "The principles of state regulation in the energy sector Ukraine", *Biznes inform*, vol. 5, pp. 43-47.
3. Kuzminchuk N.V. (2013), "Electricity Market of Ukraine: problems of state regulation and development prospects", *Ekonomika ta upravlinnya pidpriemstvami mashinobudivnoi galuzi: problemi teorii ta praktiki*, vol. 4 (24), pp. 139-148.
4. Kostyukovskij B.A. and Leshhenko I.Ch. (2014), "Problems of implementation of the Law "On the Principles of operation electricity market of Ukraine", vol. 3 (38), pp. 43-49.
5. Department of European Union Law and Comparative Law (2011), "The implementation of the regulatory framework in the EU Ukrainian legal environment in the context of the obligations under the Energy Community

- Treaty", available at: [http://eurolaw.org.ua/docs/2011\\_3/txts/2-Vyshnyakov.pdf](http://eurolaw.org.ua/docs/2011_3/txts/2-Vyshnyakov.pdf).
6. Kosse I. (2012), "The reform of the electricity market in Ukraine", available at: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/IER/2012/Policy\\_Paper\\_4\\_final.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2012/Policy_Paper_4_final.pdf) (Accessed 10 December 2015).
  7. Volodina E. (2015) "World experience energy sector reforms", available at: <http://www.biowatt.com.ua/analitika/svitovij-dosvid-peretvoren-energetichnoyi-galuzi> (Accessed 14 Jan. 2016).
  8. Petrikovec K. Ya. (2015) "International experience in reforming the electricity market of Ukraine", available at: <http://slidegur.com/doc/1204808> (Accessed 13 Jan. 2016).
  9. The official site of National Institute for Strategic Studies (NISS) (2015) "Energy Strategy of Ukraine till 2035. White Paper Energy Policy of Ukraine "Security and Competitiveness". Project, available at: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2014\\_nauk\\_an\\_rozrobku/Energy%20Strategy%202035.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_nauk_an_rozrobku/Energy%20Strategy%202035.pdf) (Accessed 12 Jan. 2016).
  10. The official site of Razumkov Centre (2015) "New Energy Strategy of Ukraine till 2020: security, energy, competition", available at: [http://www.uceps.org/upload/Draft%20Strategy\\_final\\_01%5BUKR%5D.pdf](http://www.uceps.org/upload/Draft%20Strategy_final_01%5BUKR%5D.pdf) (Accessed 12 Jan. 2016).
  11. Prudka N. (2015), "Ministry of Energy and imitation reforms", Glavcom, available at: <http://glavcom.ua/articles/30962.html> (Accessed 14 Jan. 2016).
  12. The official site of BIAF (2016), "Electricity Ukraine and its prospects of integration into the European energy space", available at: <http://biaf.org.ua/dopovidi-ta-vistupi/elektroenergetika-ukrayini-ta-yiyi-perspektivi-integratsiyi-v-evropeyskiy-energetichniy-prostir.html> (Accessed 12 Jan. 2016).

Надійшла 11.01.2016

А.П. Вихров

Черниговский национальный педагогический университет имени Т.Г. Шевченко, г. Чернигов

#### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РЫНКА ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ

Проанализированы правовые аспекты реформирования рынка электрической энергии Украины. Обоснованы предложения по применению общих принципов правотворческой деятельности к формированию нормативно-правовой базы указанного рынка, по закреплению в Хозяйственном кодексе Украины основных принципов и договорного обеспечения его функционирования.

**Ключевые слова:** рынок электрической энергии, реформирование рынка электрической энергии, подзаконный нормативно-правовой акт, Хозяйственный кодекс Украины.

О.П. Vikhrov

Chernihiv National Pedagogical University named after T. Shevchenko, Chernihiv

#### LEGAL FRAMEWORK OF THE REFORM OF ELECTRICITY MARKET

Analyzed the legal aspects of the reform electricity market of Ukraine. Substantiated proposals for the application of the general principles of law-making to the formation of regulatory and legal framework of the specified market. It is proposed to consolidate in the Economic Code of Ukraine basic principles and contracts of functioning electricity market.

**Key words:** the electricity market, electricity market reform, the regulatory legal act of subordinate, the Economic Code of Ukraine.

УДК 347.73

Я.Р. ДЕГТЯР, аспірант кафедри фінансового права  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

## БЮДЖЕТНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ПІДСТАВИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** правопорушення, ознаки правопорушення, бюджетне правопорушення, ознаки бюджетного правопорушення, нецільове використання бюджетних коштів.

*Розглянуто поняття правопорушення та чітко сформовані основні його ознаки. Проаналізовано ознаки бюджетного правопорушення. Досліджено протиправність, суспільну небезпеку, винність та караність цього правопорушення. На підставі аналізу цих ознак запропоновано авторське визначення поняття «бюджетне правопорушення», а також проаналізовано особливості відповідальності за нього. Доказано, що застосування заходів впливу за бюджетні правопорушення може бути здійснено лише суб'єктами бюджетного права і на підставі норм чинного бюджетного законодавства.*

**Вступ.** Бюджетна система є однією з основних ланок економіки країни, яка регулює відносини мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів. Адже для втілення державних програм у життя необхідне їхнє значне фінансування. Саме тому протиправні діяння, вчинені суб'єктами бюджетних правовідносин, негативно впливають на всі сфери життя суспільства. Аналіз останніх опублікованих контрольно-аналітичних результатів свідчить, що більшість порушень бюджетного законодавства все ще мають систематичний характер, вони повторюються із року в рік. Саме тому необхідним стає дослідження відповідальності за бюджетні порушення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Відповідальність за бюджетні порушення є предметом дослідження і роздумів багатьох науковців. Значний внесок у дослідження правової відповідальності за бюджетні правопорушення зробила І.А. Сікорська. Н.Я. Якимчук вивчала бюджетну відповідальність загалом і досліджувала провадження у справах про бюджетні правопорушення як інститут бюджетного права. Необхідно також відзначити наукові праці М.М. Андрушка, Л.К. Воронової, С.Т. Кадькаленка, М.П. Кучерявенка, П.С. Пацурківського, Л.А. Савченка та інших науковців.

**Мета статті** — дослідити встановлення відповідальності за бюджетні правопорушення учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях відповідно до вимог чинного законодавства для підвищення ефективності бюджетної політики в державі, цільового використання бюджетних коштів.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі під поняттям *правопорушення* розуміють суспільно небезпечне або шкідливе неправомірне (протиправне) винне діяння (дію чи бездіяльність) делікто-

здатної особи, яке спричиняє юридичну відповідальність [1].

Ознаки правопорушень чітко сформовані, впливають із визначення правопорушення і мають такий вигляд:

1) протиправність — правопорушення суперечить нормам права, чиниться всупереч нормам права, являє собою порушення заборон, зазначених у законах і підзаконних актах, невиконання обов'язків, що впливають із нормативно-правового акту;

2) суспільна небезпека або суспільна шкідливість. Суспільна небезпека (злочин) та суспільна шкідливість (проступок) — основна ознака, що відрізняє правомірну поведінку від неправомірної. Шкідливість характеризується двома аспектами: юридичний — порушення суб'єктивних прав та обов'язків або перешкода їх виконанню; матеріальний — заподіяння учаснику правовідносин матеріальних або моральних збитків;

3) правопорушення вчиняється у формі дії чи бездіяльності. Думки, наміри, переконання, які зовні не виявилися, не визнаються чинним законодавством об'єктом переслідування;

4) правопорушення має свідомо вольовий характер (вчиняється деліктоздатною осудною особою). Момент вчинення правопорушення залежить від волі і свідомості учасників, перебуває під контролем їх волі і свідомості, здійснюється ними усвідомлено і добровільно. Відсутність незалежної волі є юридичною умовою, за якою діяння не визнається правопорушенням, навіть і якщо воно мало шкідливі наслідки. Правопорушенням визнають лише неправомочне діяння деліктоздатної особи;

5) вина. Правопорушенням визнається лише винне діяння, тобто дія, яка виказує негативне внутрішнє ставлення правопорушника до інтересів людей, завдає своєю дією (чи бездіяльністю) збитки суспільству і державі, містить вину. Вина — це психічне ставлення особи до свого діяння і його наслідків [1].

*Бюджетне правопорушення* — це окремих випадок правопорушення взагалі, що реалізується тільки у бюджетній сфері [2]. Отже, бюджетне правопорушення має, хоча і з деякою специфікою, усі перераховані ознаки правопорушення.

Так, перша ознака бюджетного правопорушення — протиправність — буде полягати у порушенні бюджетного законодавства Украї-

ни. Точніше суть її впливає з визначення бюджетного правопорушення, викладеного в ст. 116 Бюджетного кодексу України (далі — БК України): «недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету» [3].

Щодо другої ознаки, то бюджетне правопорушення є суспільно шкідливим, а у випадках, передбачених ст. 210 та 211 Кримінального кодексу України, і суспільно небезпечним [4]. Це пояснюється значенням, яке має бюджет для держави, і роллю держави у фінансових відносинах (державна — учасник фінансових відносин). Порушення встановленого порядку складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів завдає матеріальної шкоди державі.

Наступна ознака бюджетного правопорушення — активні дії чи бездіяльність щодо порядку складання, розгляду, затвердження внесених змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету.

Така ознака правопорушення як свідомий вольовий характер у теорії права є спільною для всіх видів правопорушень і обов'язковою в даному випадку.

Найбільш дискусійним питанням є питання про вину як ознаку бюджетного правопорушення. Тут необхідно мати на увазі існування бюджетних правопорушень, що можуть бути вчинені і вважатися такими і без наявності в діях правопорушника вини. Наприклад, несвоєчасне подання звітності про виконання бюджету, неповне подання звітності про виконання бюджету [3].

Одні науковці, даючи означення бюджетного правопорушення, надто його звужують, розглядаючи, як фактичну підставу фінансової (бюджетної) відповідальності, інші надто розширюють, розглядаючи бюджетне правопорушення як антисоціальний (суспільно шкідливий, небезпечний), протиправний вчинок, тобто недотримання учасником бюджетного процесу встановленого БК України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету, здійснення якого передбачає юридичну відповідальність [5].

Е.С. Дмитренко, розглядаючи поняття бюджетного правопорушення, визначає його як «протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність) учасника бюджетного процесу, що призвело до порушення встановленого БК України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом, іншими нормативно-правовими актами порядку складання, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звіту про виконання бюджету» [6, С. 333].

І.А. Сікорська наводить таке визначення бюджетного правопорушення, як недотримання учасником бюджетного процесу встановленого БК України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання проектів бюджетів, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети, виконання бюджету, внесення змін до закону про Державний бюджет України, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету, ухвалення відповідних рішень тощо [7].

На нашу думку, *бюджетне правопорушення* — це винне, протиправне (порушення бюджетного законодавства) діяння осіб, пов'язане з порядком складання та розгляду проектів бюджетів, затвердження, виконання та контролю за виконанням бюджету, за яке БК України встановлена бюджетна відповідальність, що накладається фінансовими органами держави.

Суб'єктом бюджетного правопорушення може виступати лише учасник бюджетного процесу. Відповідно до ст. 20 БК України учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, яких наділено бюджетними повноваженнями. Бюджетними повноваженнями визнають права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин. Враховуючи положення цієї статті, суб'єктом бюджетного правопорушення може бути учасник бюджетного правовідношення, який не є органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування або бюджетною установою. В окремих випадках, і це безпосередньо передбачено в ч. 2 ст. 21 БК України, учасниками бюджетних правовідносин є фізичні та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів). Таким чином, одержувачів бюджетних коштів слід також вважати потен-

ційними учасниками бюджетного процесу та, відповідно, суб'єктами бюджетних правопорушень [3].

Такий висновок відповідає ст. 118 БК України, в якій законодавець закріпив перелік заходів, що застосовують до розпорядників і одержувачів бюджетних коштів за вчинені ними бюджетні правопорушення:

1) застосування адміністративних стягнень до осіб, винних у бюджетних правопорушеннях відповідно до закону;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами [3].

Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає в зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначає Кабінет Міністрів України.

Перехід на формування Державного бюджету України за програмно-цільовим методом (далі — ПЦМ) почався з набуттям чинності розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р «Про Концепцію використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі» [8].

Згідно зі ст. 2 БК України, ПЦМ у бюджетному процесі — метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [3].

Найбільш поширеним видом порушення бюджетного законодавства у застосуванні ПЦМ є нецільове використання бюджетних коштів, як одна зі складових економічної злочинності. Держава приділяє особливу увагу захисту економічних інтересів й охороні бюджетних правовідносин, доказом чому є різноманіття видів юридичної відповідальності, передбачених за їх порушення.

За таке порушення ст. 117 БК України передбачено одразу чотири види заходів впливу на учасника бюджетного процесу, а саме: 1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, що супроводжується вимогою усунути порушення; 2) зупинення операцій з бюджетними коштами; 3) призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань; 4) повернення бюджетних асигнувань [3].

С. 119 БК України «Нецільове використання бюджетних коштів» містить перелік ознак витрачання бюджетних коштів не за призначенням, зокрема витрачання коштів на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування ПЦМ у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). Порухення бюджетного законодавства в частині нецільового використання бюджетних коштів досить поширене серед головних розпорядників бюджетних коштів [3].

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства встановлена ст. 121 БК України: посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з чинним законодавством його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь [3].

Питання про застосування *цивільної відповідальності* за порушення посадовими особами бюджетного законодавства є дискусійним. Ст. 1 Цивільного кодексу України визначено, що до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових і бюджетних відносин, цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом [9].

Разом із тим у бюджетному процесі можуть виникати випадки, коли діяння, яке є порушенням бюджетного законодавства, породжує цивільні відносини. Наприклад, ч. 4 ст. 48 БК України передбачено, що зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), за деякими винятками не вважаються бюджетними зобо-

в'язаннями і не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів. Взяття таких зобов'язань є порушенням бюджетного законодавства. Витрати бюджету на покриття таких зобов'язань не здійснюються. Вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування збитків та / або шкоди за зобов'язаннями, взятими розпорядниками бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БК України та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), стягуються у судовому порядку з осіб, винних у взятті таких зобов'язань [3].

Якщо учасник бюджетного процесу бере зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням наданих повноважень, таке зобов'язання має цивільний характер, а тому і відповідальність зобов'язаних осіб (учасників бюджетного процесу) є цивільно-правовою.

*Дисциплінарна відповідальність* застосовується до осіб, винних у неналежному виконанні своїх службових обов'язків, наслідком чого стало порушення бюджетного законодавства. Дисциплінарна відповідальність виникає внаслідок порушення трудової дисципліни. У деяких галузях народного господарства для окремих категорій працівників діють статuti і положення про дисципліну [10].

*Адміністративна відповідальність* за порушення бюджетного законодавства передбачена статтею 164<sup>12</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення бюджетного законодавства» [11]. Перелік порушень, наведений у цій статті, базується на ст. 116 БК України [3]. До винної особи, що допустила порушення бюджетного законодавства, застосовується такий вид адміністративного стягнення, як штраф у діапазоні від 30 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ст. 210 та 211 Кримінального кодексу України передбачено *кримінальну відповідальність* за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, а також за видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону. Згідно зі ст. 210 відповідальність за кримінальним зако-

нодавством наступатиме лише у випадку, коли предметом таких дій були бюджетні кошти у великих (в тисячу разів і більше перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або особливо великих (в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) розмірах. Санкція передбачає покарання у вигляді штрафу, обмеження волі або позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Проаналізувавши санкції, можна дійти висновку, що покарання не є дуже суворими. Але найбільша проблема полягає в тому, що дуже рідко осіб притягають до відповідальності за вищезгаданими статтями. Переважно настає адміністративна або дисциплінарна відповідальність, яка є менш суворою [4].

**Висновки.** Аналіз нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що визначення порушень у сфері бюджетного законодавства окреслено у БК України, Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. Порушення бюджетного законодавства має правові наслідки для головних розпорядників бюджетних коштів, які його здійснили, юридична відповідальність настає для посадових осіб, з вини яких це порушення виникло.

Існують певні питання у визначенні складу правопорушення бюджетного законодавства у частині суб'єктивної складової, суперечливим питанням є застосування норм Цивільного кодексу України.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства не чітко визначена у бюджетному законодавстві для кожного учасника бюджетного процесу. У Бюджетному кодексі України необхідно передбачити всі заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, оскільки це базовий нормативно-правовий акт бюджетного права, а закон України про Державний бюджет на відповідний рік визначає основні фінансові параметри економічного розвитку держави.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник. — Харків : Консум; Ун-т внутр. справ, 2008. — 704 с.
2. Бюджетний кодекс України: наук.-практ. коментар: станом на 1 берез. 2011 р. / за ред. Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка. — Харків : Право, 2011. — 606 с.

3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T102456.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html)
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7>
5. Фінансове право України: навч. посіб.: за вимогами кредитно-модульної системи організації навч. процесу / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]: за заг. ред. Л.К. Воронової. — К.: Всеукр. асоціація вид. «Правова єдність», 2010. — 395 с.
6. Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Особлива частина : навч. посіб. / Е.С. Дмитренко. — К.: Алєрта: КНТ, 2007. — 613 с.
7. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сікорська Ірина Анатоліївна. — Ірпінь, 2004. — 210 с.
8. Про Концепцію використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
10. Мартін Р.Г. Відповідальність державних органів за порушення у бюджетному процесі: Матеріали наук.-практ. конф. «Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми» (Ірпінь, 18—19 груд. 2003 р.). Ч. 1. — Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004. — С. 295—297.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page9>

#### REFERENCES

1. Skakun O.F. (2008), *Teoriya derzhavy i prava* [Theory of state and law], Konsum; Un-t vnutr. Sprav, Kharkov, Ukraine.
2. Voronovoyi L.K. and Kucheryavenka M.P., (2011), *Byudzhetyyny kodeks Ukrayiny: nauk.-prakt. komentar: stanom na 1 berez. 2011 r.* [The budget code of Ukraine: science.-practical. comment: as of 1 March. 2011], Pravo, Kharkov, Ukraine.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The budget code of Ukraine", available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T102456.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html) (Accessed 08 July 2010).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "The criminal code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7> (Accessed 05 April 2001).
5. Voronova L.K., Kucheryavenko M.P. and Pryshva N.Yu. (2010), *Finansove pravo Ukrayiny: navch. posib.: za vymohamy kredytno-modul'noyi systemy orhanizatsiyi navch. protsesu* [Financial law of Ukraine: textbook: according to the requirements of credit-modular system of educational process organization], Vseukr. asotsiatsiya vyd. "Pravova yednist'", Kyiv, Ukraine.
6. Dmytrenko E. S. (2007), *Finansove pravo Ukrayiny. Osoblyva chastyna* [Financial law of Ukraine. Special part], Alerta: KNT, Kyiv, Ukraine.

7. Sikors'ka I.A. (2004), "Legal responsibility for violation of budget legislation", Abstract of Ph.D. dissertation, Financial law, National Academy of state tax service of Ukraine, Irpin', Ukraine.
8. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), "On the Concept of using the performance program budgeting method in the budget process", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> (Accessed 14 September 2002).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The civil code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (Accessed 16 January 2003).
10. Martin R. (2004) "State responsibility for violations in the budget process", Materialy nauk.-prakt. konf. [Proceedings of Scientific-practical Conference] "Byudzhetno-podatkovaya polityka: teoriya, praktyka, problem" [Fiscal policy: theory, practice, problems], Irpin', National Academy of state tax service of Ukraine, December 18-19, 2003, Irpin', pp. 295-297.
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1984), "The code of Ukraine on administrative offences", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page9> (Accessed 07 December 1984).

Надійшла 11.03.2016

Я.Р. Дегтярь

Киевский национальный университет  
имени Тараса Шевченко, г. Киев

**БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ КАК  
ОСНОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
СОГЛАСНО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ**

Рассмотрено понятие правонарушения, четко сформированы основные его признаки. Проанализированы призна-

ки бюджетного правонарушения. Исследованы противоправность, общественная опасность, виновность и наказуемость данного правонарушения. На основании анализа указанных признаков предложено авторское определение понятия «бюджетное правонарушение», а также проанализированы особенности ответственности за него. Доказано, что применение мер воздействия за бюджетные правонарушения может быть осуществлено только субъектами бюджетного права и на основании норм действующего бюджетного законодательства.

**Ключевые слова:** правонарушение, признаки правонарушения, бюджетное правонарушение, признаки бюджетного правонарушения, нецелевое использование бюджетных средств.

Ya.R. Degtyar

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

**FISCAL OFFENCES AS A BASIS  
OF LIABILITY UNDER THE CURRENT  
LEGISLATION OF UKRAINE**

In the article the concept of the offense and clearly formed its major features. Analyzed signs of budget offences. Investigated the wrongfulness, danger to society, the guilt and punishability of the offence. Based on the analysis of these features of the proposed author's definition of «fiscal offence», and the peculiarities of responsibility for it. It is proved that the implementation of the sanctions for fiscal offences can be made only by the subject's budget law and based on applicable fiscal legislation.

**Key words:** offence, characteristics of the offence, fiscal offence, signs of fiscal offences, the diversion of budgetary funds.



УДК 346.7

М.М. ДУТОВ, канд. юрид. наук, старший науковий співробітник

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

В.В. СИДОРЕНКО, канд. юрид. наук, старший науковий співробітник

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНЗИТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** транзит, транзитний потенціал, транзитні вантажопотоки, вантажні перевезення, транспортна галузь.

*Стаття присвячена вивченню сутності та особливостей тенденцій розвитку транзиту в Україні, визначенню факторів, що гальмують залучення додаткових обсягів транзиту, а також формулюванню концептуальних напрямів удосконалення правового регулювання відносин, що виникають в процесі реалізації транзитного потенціалу України.*

**Вступ.** Транспортний сектор відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку країни, адже розвинена транспортна система є передумовою економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та якості життя населення.

Вигідне географічне розташування України на шляху основних транзитних потоків між Європою і Азією та розгалужена залізнична мережа разом із наявністю чорноморських портів, що не замерзають, та системи автомобільних доріг створюють передумови для збільшення транзитних перевезень вантажів і пасажирів у напрямках «Північ — Південь» і «Захід — Схід» і нарощування обсягів експортно-імпорتنних перевезень згідно з потребами зовнішньої торгівлі.

Україна має один із найбільших показників транзитності в Європі, оскільки її територією проходить чотири Критських міжнародних транспортних коридори (Пан'європейський № 3, Пан'європейський № 5, Пан'європейський № 7 Дунайський (водний), Пан'європейський № 9), а також коридор Гданськ — Одеса (Балтійське море — Чорне море), коридор Європа — Кавказ — Азія (TRASECA). Україна у вересні 2008 р. ратифікувала і включилася до реалізації Меморандуму «Меморандум про взаєморозуміння стосовно скоординованого розвитку Чорноморської окружної автомагістралі» [1], тобто вона має значні можливості подальшого нарощування свого транзитного потенціалу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розвиток транзитного потенціалу постійно цікавить науковців і практиків. Цьому питанню присвячено праці таких вчених, як: Т. Блудова [2], В. Геєць [3], М. Долішній [4], В. Медвідь [5], О. Котлубай [6] та ін.

**Мета статті** — дати оцінку тенденціям розвитку транзиту в Україні, визначити чинники, що гальмують залучення додаткових обсягів транзиту, а також окреслити концептуальні напрями вдосконалення

правового регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації транзитного потенціалу України.

**Результати дослідження.** Розглянемо основні заходи щодо нормативно-правового, організаційно-технічного, технологічного та інших напрямів удосконалення системи управління транзитними перевезеннями в Україні.

*Розвиток правового регулювання транзитних перевезень в Україні.*

На залізничному транспорті:

- затверджено Державну цільову програму реформування залізничного транспорту на 2010—2019 рр. [7], яка передбачає розмежування господарських функцій і функцій державного управління; формування вертикально інтегрованих структур за видами діяльності; створення організаційно-правових умов для функціонування приватних операторських компаній; збільшення обсягу інвестицій у залізничний транспорт і впровадження інноваційної моделі його розвитку, вирішення питання щодо надання галузі державної підтримки для закупівлі рухомого складу, будівництва об'єктів залізничного транспорту, розвиток мережі логістичних комплексів, складських та розподільних терміналів, необхідних для залучення додаткових обсягів транзитних перевезень територією України;

- ухвалено Програму оновлення локомотивного парку залізниць України на 2012—2016 рр. [8], якою передбачено придбання понад 500 одиниць нових сучасних пасажирських і вантажних локомотивів як односистемних, так і подвійного живлення. У рамках виконання зазначеної Програми Укрзалізницею укладено угоди з «Електровозостроителем» (Грузія) на постачання 110 магістральних вантажних електровозів постійного струму, з «Трансмашхолдингом» (РФ) щодо купівлі 300 вантажних електровозів; досягнуто домовленості з «Уральськими локомотивами» (РФ) на придбання 50 вантажних електровозів постійного струму протягом 2012—2016 рр.;

- затверджено План реалізації інфраструктурних проектів у сфері транспорту [9], згідно з яким протягом 2012—2016 рр. здійснюватиметься електрифікація певних залізничних напрямків (Долинська — Миколаїв — Херсон), а також Програму електрифікації залізниць на 2011—2016 рр., реалізація яких дозволить зменшити собівартість перевезень на 55 % [10];

- забезпечується розбудова сучасної системи транспортно-логістичних центрів. Наприклад, у рамках розвитку Українсько-Угорського співробітництва проводяться переговори щодо спільної реалізації Україною та Угорщиною проекту формування логістичної зони Кішварда — Загонь — Чоп — Ужгород на території обох країн. Проект передбачає, зокрема, поступове поліпшення умов судноплавства на р. Тиса, розбудову річкових портів, створення на базі аеропорту «Мукачеве» сучасного центру авіаційних перевезень та міжнародного перевантажувального транспортно-логістичного вузла.

- з 2013 р. упроваджено електронний документообіг для транзитних перевезень. Насамперед це стосується залізничних адміністрацій країн ЄС, з якими налагоджується електронний обмін даними в обсязі перевізних документів. Робота у цьому напрямі здійснюється з Польщею, Словаччиною, Угорщиною. З ВАТ «Российские железные дороги» («РЖД») співпраця триває вже протягом дев'яти років, укладено також тристоронню угоду щодо обміну електронними даними з перевезення вантажів між Укрзалізницею, ВАТ «РЖД» та АТ «НК «Казахстан темір жолі»);

- реалізуються заходи щодо інтеграції залізниць України до транспортної мережі ЄС на засадах активної співпраці у розбудові колії 1520 мм на території Західної Європи, а також модернізації наявної в Україні колії європейського зразка, що пролягає до Ковеля;

- активізується розвиток мультимодальних перевезень. Варто нагадати, що одним із найпоширеніших видів комбінованих (належать до мультимодальних) перевезень є контейнерні та контрейлерні потяги, які формуються на території як України («Вікінг» і «Ярослав»), так і інших країн, насамперед Білорусі («Зубр»). Потяг комбінованого транспорту «Вікінг» 19.01.2012 р. розпочав регулярне (двічі на тиждень) курсування територією України.

За даними Укрзалізниці, за січень 2015 р. залізниці України в складі контейнерних та комбінованих потягів перевезли у всіх видах сполучень (імпорт, експорт, транзит та внутрішні перевезення) 5312 контейнерів (в ДФЕ — 20-футовому еквіваленті), що на 8 % більше, ніж за аналогічний період 2014 року (коли було перевезено 4924 контейнерів в ДФЕ).

Найбільше перевезено маршрутом Нікополь — Іллічівськ — Нікополь — 1328 контей-

нерів, 1392 контейнери перевезено потягом Румунія — Тольятті — Румунія; «Ленд Брідж» (Китай — Угорщина) — 686 од.; Дніпровець (Одеса — Дніпропетровськ — Ліски) — 404 од., за маршрутом Словаччина (Кошице) — Росія (Перспектива) — 468 од., комбінованими потягами «Вікінг» — 407 контейнерів в умовних одиницях.

Наразі в Україні організовано та курсує 11 контейнерних потягів. Перевезення контейнерів у складі контейнерних потягів становлять 40 % від загального обсягу перевезених контейнерів територією України.

Враховуючи потенціал ринку транспортних послуг, Державна адміністрація залізничного транспорту України виконує постійну роботу щодо залучення додаткових вантажопотоків на територію України та розширення географії міжнародних проектів за участю залізниць України.

Ця робота стосується різних напрямів діяльності залізниць: гнучкої тарифної політики, технічного переозброєння, упровадження нових інформаційних технологій, облаштування прикордонних переходів, удосконалення технології перевізного процесу, сервісу послуг тощо.

У 2014 р. залізниці України перевезли у складі контейнерних і комбінованих потягів у всіх видах сполучень (імпорт, експорт, транзит та внутрішні перевезення) 84,3 тис. контейнерів (в ДФЕ — 20-футовому еквіваленті). Це більше, ніж у 2013 р. коли було перевезено 80,9 тис. контейнерів в ДФЕ. З них у комбінованому потязі «Вікінг» перевезено 4095 контейнерів [11].

На водному транспорті:

- спрощено вхід в українські річкові порти іноземним суднам, з власниками яких укладено міжнародні договори про судноплавство на внутрішніх водних шляхах [12, С. 22]. Це призводить до ширшого розповсюдження комбінованих Ро-Ро<sup>1</sup> перевезень за участю судноплавних компаній (ріка-море) в басейнах річок Рейн — Дунай територією Німеччини, Австрії, Угорщини, Словаччини, Румунії, що

<sup>1</sup> Логістичний термін, походить від Roll-on / roll-off, позначає судно для перевезення вантажів на колісній базі за допомогою горизонтального завантаження (як правило, з корми судна) через ніс або корму, що відкидається.

також мають зв'язок із Дніпром через морські маршрути Чорного моря і які у подальшому можуть розвиватися за участю України;

- удосконалюється організаційно-правовий механізм проходження транзитних вантажів через акваторію морських портів;

- у провідних морських торговельних портах розробляються програми розвитку щодо розширення та модернізації портової інфраструктури, зміцнення потужностей залізничних підходів, що дозволить оптимізувати термін обробки вагонів з транзитним вантажем. Здійснюється подальша розбудова інфраструктурних об'єктів провідних МТП (насамперед, Одеського, Іллічівського, Южного, Херсонського, Білгород-Дністровського, Маріупольського). Це дозволить залучати додаткові транзитні вантажі, які перевозяться сучасними великотоннажними морськими суднами, у т. ч. з осадкою до 15—20 м;

- безперечно позитивним заходом для розвитку водного транспорту стало затвердження у 2013 р. Стратегії розвитку морських портів до 2038 р. [13], яка визначає прогнози щодо вантажопотоків, завдання, основні напрями та шляхи розвитку морських портів і портової галузі в цілому, інші основні параметри розвитку.

На автомобільному транспорті:

- затверджено Концепцію реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування [14], де передбачено, зокрема, удосконалення механізму фінансового забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання таких доріг, що сприятиме залученню додаткових транзитних вантажопотоків територією України;

- ухвалено Концепцію Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 р. [15], якою створюються передумови для розвитку автомобільного транспорту згідно із нормами та стандартами ЄС. Зазначені стандарти передбачають, зокрема, підвищення рівня екологічності та енергоефективності транспортних засобів шляхом використання ними альтернативних видів палива (наприклад, біопалива); забезпечення з урахуванням досвіду країн ЄС контролю за відповідністю транспортного засобу і палива встановленим вимогам; запровадження екологічних норм «Євро-3» — «Євро-5» для транспортних засобів та ін;

- ухвалено Стратегію підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 р. [16], у якій визначено заходи щодо створення та розвитку єдиної системи надання учасникам дорожнього руху необхідної інформації, зокрема про стан доріг, погодні умови, аварійну ситуацію, пункти екстреного зв'язку, розташування закладів охорони здоров'я; удосконалення організації дорожнього руху в містах з урахуванням досвіду європейських держав; запровадження дієвого контролю за дотриманням водіями режиму праці й відпочинку та інших, що сприятиме зростанню транзитних вантажопотоків;

- набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України» [17]; що сприятиме спрощенню процедури державного контролю, зокрема шляхом удосконалення взаємодії підрозділів, що здійснюють контрольні функції у пунктах пропуску через державний кордон України;

- упроваджується електронний документообіг для попереднього інформування митних органів України про товари, що перевозяться транзитом територією країни.

На авіаційному транспорті:

- вживаються заходи щодо збільшення обсягів транзитних перевезень та створення на базі державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» провідного вузлового термінального комплексу;

- укладання Угоди між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір, яка має забезпечити для України рівні умови з країнами ЄС на світовому ринку авіаперевезень шляхом приведення стану вітчизняної транспортної мережі у відповідність до норм і стандартів ЄС, що сприятиме залученню транзитних потоків країн Європи та Азії через територію України.

Незважаючи на комплекс заходів, що реалізуються урядом України щодо нормативно-правового, організаційно-технічного, технологічного та інших напрямів удосконалення системи управління транзитними перевезеннями в Україні, існують проблеми, які гальмують розвиток її транзитного потенціалу.

*Концептуальні напрямки вдосконалення правового регулювання транзитних перевезень.*

Стратегічними пріоритетами реформування транзитних перевезень в Україні мають бути такі.

1. Розв'язання найгостріших проблем у транспортній системі України.

1.1. На залізничному транспорті:

- на законодавчому рівні необхідно підвищити відповідальність вантажоодержувачів за пошкодження вагонного парку, що включатиме поряд із відшкодуванням витрат на ремонт також компенсацію неотриманого прибутку залізниць внаслідок неможливості використання вагонів на час їх ремонту;

- на законодавчому рівні закріпити механізм залучення до вантажних перевезень приватних вагонів. Функції з регулювання процесу залучення приватних вагонів до вантажних перевезень доцільно делегувати державному органу з регулювання тарифів на транспорті, необхідність створення якого в Україні обговорюється вже протягом багатьох років;

- удосконалити чинну нормативно-правову базу, що регулює процес фінансового забезпечення оновлення локомотивного парку (станом на березень 2015 р. на мережі «Укрзалізниця» 35 % електровозів та 73 % тепловозів експлуатуються із перепробігом після проведення капітального ремонту, тобто знаходяться в неналежному технічному стані [18]), таким чином, щоб залучати до цього процесу не тільки державні кошти шляхом упровадження лізингової форми придбання техніки, а також кошти приватних інвесторів за умов встановлення їхньої власності на придбані локомотиви;

- розробити проект Закону України «Про особливості реформування залізничного транспорту», спрямованого на модернізацію, оновлення рухомого складу залізниць; поетапне розмежування пасажирського та вантажного залізничного руху; підвищення якості та швидкості перевезень, рівня комфорту обслуговування пасажирів; покращення умов економічної безпеки та захисту довкілля;

- поступово здійснити за умов економічної доцільності впровадження денних перевезень пасажирів швидкісними потягами;

- з метою поглиблення інтеграції до ринку транспортних послуг ЄС у сфері залізничного транспорту доцільно розширювати співробітництво з Європейським агентством залізниць (ERA) в рамках Організації співробітництва залізниць (ОСЗ). Дієвим механізмом є погод-

ження та розвиток взаємодії між залізничними системами колій шириною 1435 мм і 1520 мм, виконання умов і завдань відповідного Меморандуму про взаєморозуміння, упровадження єдиного вагового сертифікату та забезпечення у майбутньому проведення спільного митного контролю.

#### 1.2. На автомобільному транспорті:

- забезпечити розбудову сучасної мережі автодоріг;

- розробити і ухвалити Закон України «Про швидкісні автомобільні дороги», основний наголос у якому зробити на впровадження дійових механізмів взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями, банками, приватними інвесторами для залучення коштів на фінансування будівництва швидкісних автомобільних доріг різноманітними шляхами (випуск цінних паперів, акцій, облігацій);

- створити необхідні нормативно-правові та організаційні умови для впровадження в Україні механізму платних автодоріг.

#### 1.3. На авіаційному транспорті:

- упровадження системи держзамовлення на створення перспективних транспортних і спеціалізованих літаків, безпілотних літальних апаратів, створення нової авіатехніки держпідприємством (ДП) «Антонов». Перший значний крок у цьому напрямі зроблено наприкінці березня 2015 р., коли згідно з Постановою Кабінету Міністрів України [19] ДП «Антонов» було включено до складу Державного концерну «Укроборонпром»;

- здійснити ґрунтовний техніко-економічний аналіз можливих перспектив розвитку аеропортового господарства, розробити в разі доцільності відповідні проекти з їх реалізації, упровадження пасажирських перевезень низькобюджетними авіакомпаніями.

#### 1.4. На морському транспорті:

- підготувати і реалізувати національну програму відродження судноплавної галузі, визначити перелік замовлень вітчизняних державних судноплавних компаній і морських торговельних портів у суднах на період до 2030 р.;

- прийняти з урахуванням пропозицій зацікавлених осіб проект Закону України «Про внутрішній водний транспорт», що регулює правовідносини в галузі судноплавства на внутрішніх водних шляхах, діяльності, пов'язаної з використанням суден для перевезення вантажів, пасажирів, багажу, пошти, порядку ек-

сплуатації внутрішніх водних шляхів, реєстрації суден та права плавання під Державним прапором України, правового становища екіпажу судна, його складу, прав і обов'язків капітана (командира) судна, безпеки судноплавства, регулювання руху суден тощо;

- завершити в українській частині дельти Дунаю будівництво другої черги глибоководного суднового ходу (ГСХ) Дунай — Чорне море.

#### 2. Посилення процесу інтеграції транспортної системи України до загальноєвропейської та світової транспортних мереж:

##### 2.1. Створити організаційно-технічні, логістичні, нормативно-правові засади для збільшення обсягів мультимодальних перевезень з використанням автомобільного, залізничного та морського транспорту (контрейлерні та спеціалізовані контейнерні потяги) із залученням поромних переправ до портів РФ, Грузії, Болгарії, Туреччини, Румунії<sup>2</sup>. Важливим завданням при цьому є прийняття Закону України «Про змішані (комбіновані) перевезення», у якому повинні бути визначені питання відповідальності сторін під час комбінованих перевезень; відшкодування за незбереження вантажу та рухомого складу; взаєморозрахунків, оформлення перевізних документів, митних вимог, прав та обов'язків операторів змішаних перевезень тощо.

##### 2.2. Забезпечити збільшення пропускної спроможності морських та річкових портів. Основним завданням має бути введення в експлуатацію нового контейнерного терміналу Одеського МТП на Карантинному молі (який на початок 2016 р. не буде працювати внаслідок затонулого хвилелому [20]), а також виконання у повному обсязі програми перспективного розвитку Державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на період до 2015 р. [21].

##### 2.3. Сформувавати транспортно-логістичну систему на східному та західному напрямках (насамперед, у районі Чоп — Захонь), відродити проект спеціальної економічної зони «Інтерпорт Ковель», згідно з яким у м. Ковель планувалось будівництво транспортно-логістичного центру великої потужності для прове-

<sup>2</sup> Наприклад, в Європі останніми роками 2/3 міжнародних перевезень вантажів здійснюється у змішаному сполученні.

дення необхідних митних та інших процедур контролю<sup>3</sup>.

2.4. Підготувати необхідну технічну, організаційну, технологічну та правову базу для широккого впровадження принципу «єдиного вікна» для митного оформлення вантажів, що перетинають державний кордон, із застосуванням електронного документообігу.

2.5. Розвивати співробітництво Україні з країнами ЄС щодо розвитку транс'європейських транспортних мереж (TEN-T) та нових транснаціональних транспортних осей на території України. Для цього необхідно проаналізувати відповідність законодавства України європейським стандартам з питань упровадження механізму спрощення і гармонізації процедур та узгодити митне законодавство з вимогами Конвенції про спрощення й гармонізацію митних процедур (Кіотської конвенції), а також Конвенції про спільну транзитну процедуру.

2.6. Вирішити проблеми доступу українських автоперевізників на європейські ринки шляхом зміцнення технічної бази вітчизняних автоперевізників, підвищення рівня екологічності транспортних засобів, встановлення ідентичних європейським вимог до кваліфікації вітчизняних водіїв.

2.7. Прискорити роботу з одержання «Укрзалізницею» статусу митного перевізника, що спростить проходження всіх митних процедур. Транзитні вантажі перевозитимуться без митного оформлення, а імпорتنі — розмитнюватимуться за місцем призначення, а не на кордоні. У свою чергу, компанія повинна буде нести повну відповідальність за стан, доставку і відповідність товару митним правилам. Ліцензію митного перевізника було видано «Укрзалізниці» в 2004 р. й анульовано через рік, проте за рік роботи завдяки цьому відомству вдалося залучити на порядок більше вантажів, ніж у попередні роки.

2.8. Підготувати на підставі застарілої версії Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006—2010 р. [22] оновлену версію Прог-

рами, яка обов'язково повинна охоплювати питання утворення в Україні мережі логістичних центрів та створення операторів мультимодальних перевезень із перерозподілом правової відповідальності між усіма учасниками логістичного процесу.

**Висновки.** Викладені у статті пропозиції та рекомендації за умови їхньої належної реалізації зміцнять транзитний потенціал України і сприятимуть не лише додатковому збільшенню валютних надходжень, але й підвищенню рейтингу країни серед провідних країн-транзитерів, даючи можливість реалізувати переваги свого вдалого геоелекономічного та геополітичного розташування.

Розвиток інфраструктури транзиту, зокрема пунктів пропуску на митному кордоні та мережі міжнародних транспортних коридорів, упровадження нових технологій митного контролю, вдосконалення законодавства відповідно до міжнародних норм і стандартів, встановлення конкурентоспроможних тарифів сприятимуть залученню транзитних вантажів в Україну, покращанню інвестиційного клімату та активізують процес інтеграції економіки України до Європи і світових ринків транспортних послуг.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Про ратифікацію* Меморандуму про взаєморозуміння стосовно скоординованого розвитку Чорноморської окружної автомагістралі : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 49. — Ст. 360.
2. *Блудова Т.В.* Знаходження сфери допустимого ризику регіональних експортно-імпорتنих операцій / Т.В. Блудова, Т.В. Манжос, Д.Р. Черевко // Формування ринкової економіки. — К. : КНЕУ, 2009. — Вип. 22. — С. 676 — 685.
3. *Геєць В.М.* Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство : монографія / В.М. Геєць, М.О. Кизим, Т.С. Лебанова, О.І. Черняк, О.В. Баженова та ін. ; За ред. В.М. Гейця. — Харків : ІНЖЕК, 2006. — 239 с.
4. *Долішній М.І.* Регіональна політика на рубежі XX—XXI століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. — К. : Наук. думка, 2006. — 510 с.
5. *Медвідь В.Ю.* Стратегія територіального економічного розвитку: теоретичний аспект / В.Ю. Медвідь // Економіка розвитку. — 2013. — № 1 (65). — С. 48—51.
6. *Котлубай А.М.* Упрощення організаційних процедур в використанні транзитного потенціала України / А.М. Котлубай, А.А. Липинская. — Одеса : ИПРЭИ НАН Украины, 2008. — 132 с.
7. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010—2019 ро-

<sup>3</sup> Варто зазначити, що в СЕЗ «Інтерпорт Ковель» реєстрацію інвестиційних проектів, господарську та фінансову діяльність не здійснювали через незавершеність нормативного процесу її створення: Президент України видав Указ про створення цієї СЕЗ, проте відповідний Закон України не був прийнятий Верховною Радою України.

- ки : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 № 1390 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 101. — Ст. 3523.
8. *Про затвердження* Програми оновлення локомотивного парку залізниць України на 2012—2016 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 № 840 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 61. — Ст. 2426.
  9. *Питання* реалізації інфраструктурних проєктів у сфері транспорту : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 563-р // Урядовий кур'єр. — 28.08.2013.
  10. «Укрзалізниця» затвердила Програму електрифікації залізниць на 2011—2016 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://economics.unian.ua/transport/506442-ukrzaliznitsya-zatverdila-programu-elektrifikatsiji-zalznits-na-2011-2016-roki.html>
  11. *За січень 2015 року* у складі контейнерних та комбінованих поїздів перевезено 5312 контейнерів // Новості залізничних станцій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.magistral-uz.com.ua/news/za-sichen-2015-roku-u-sklad-i-kontejnernih-ta-kombinovanih-poizdiv-perevezeno-5312-kontejneriv.html>. — Назва з екрану.
  12. *Садловська І.* Пріоритети реформування та модернізації транспортної інфраструктури та дорожнього комплексу в Україні // Збірник наукових праць ДЕДУТ. Серія «Економіка і управління». — 2014. — Вип. 30. — С. 20—31.
  13. *Про затвердження* Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р // Офіційний вісник України. — 2013. — № 61. — Ст. 2194.
  14. *Деякі питання* реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 739-р // Офіційний вісник України. — 2011. — № 59. — Ст. 2378.
  15. *Про схвалення* Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2011. № 732-р // Офіційний вісник України. — 2011. — № 59. — Ст. 2376.
  16. *Про схвалення* Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 480-р // Офіційний вісник України. — 2011. — № 42. — Ст. 1724.
  17. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України* щодо здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України : Закон України від 03.02.2011 р. № 2973-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 33. — Ст. 326.
  18. *Кава О.* Рухомий склад «Укрзалізниця» має утримуватися в належному стані [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mtu.gov.ua/uk/news/print/48595.html>. — Назва з екрану.
  19. *Деякі питання* державного підприємства «Антонов» : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 269 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=-248151286>
  20. *Новый* контейнерный терминал Одесского порта никак не заработает из-за затонувшего волнолома: подрядчик обещает исправить «ошибку» до конца 2015 года [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dumskaya.net/news/v-poiskah-zatonuvshego-volnoloma-040835/>. — Назва з екрану.
  21. *Програма* перспективного розвитку Державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на період до 2015 року: Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.06.2009 р. № 623 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://mtu.gov.ua/ru/mtzu\\_decrees/14412.html](http://mtu.gov.ua/ru/mtzu_decrees/14412.html)
  22. *Програма* розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006—2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 № 496 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 15. — Ст. 1105.

## REFERENCES

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2008), The Law of Ukraine "On ratification of the Memorandum of Understanding concerning the coordinated development of the Black Sea Ring Highway", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Vol. 49, p. 360.
2. Bludova T.V., Manzhos T.V. and Cherevko D.R. (2009), *Znakhodzhennia sfery dopustymoho ryzkyu rehional'nykh eksportno-importnykh operatsij* [Finding areas of risk accepted in regional export-import operations], KNEU, Kyiv, Ukraine.
3. Heiets' V.M., Kyzym M.O., Lebanova T.S., Cherniak O.I., Bazhenova O.V. (2006), *Modeliuvannia ekonomichnoi bezpeky: derzhava, rehion, pidpriemstvo* [Modeling of economic security: state, region, enterprise], INZhEK, Kharkiv, Ukraine.
4. Dolishnij M.I. (2006), *Rehional'na polityka na rubezhi XX - XXI stolit': novi priorytety* [Regional policy at the turn of XX - XXI century: new priorities], Nauk dumka, Kyiv, Ukraine.
5. Medvid' V.Yu. (2013), "The strategy of regional economic development: theoretical aspect", *Ekonomika rozvytku*, vol 1(65), pp. 48-51.
6. Kotlubaj A.M., Lypynskaia A.A. (2008), *Uproscheny orhanyzatsyonnykh protsedur v spol'zovannyi tranzytynoh potentsyala Ukrayny* [Simplify organizational procedures in the use of transit potential of Ukraine], YPREY NAN, Odessa, Ukraine.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the State Target Program of reforming the railway transport in the years 2010-2019", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 101., p. 3523.
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the update locomotive park of railways of Ukraine for 2012-2016", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 61, p. 2426.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), "Disposal of the Cabinet of Ministers of Ukraine "The issue of implementation of infrastructure projects in the transport sector", *Uriadovij kur'ier*, vol. 15.
10. "UZ" approved the Program electrification of railways in 2011-2016 years" (2015), available at: <http://economics.unian.ua/transport/506442-ukrzaliznitsya-zatverdila-programu-elektrifikatsiji-zalznits-na-2011-2016-roki.html>

- unian.ua/transport/506442-ukrzaliznitsya-zatverdila-programu-elektrifikatsiji-zalznits-na-2011-2016-roki.html (Accessed 4 March 2016).
11. "In January 2015, consisting of container trains and combined containers transported 5312" (2015), available at: <http://ru.magistral-uz.com.ua/news/za-sichen-2015-roku-u-skladi-kontejnernih-ta-kombinovanih-poizdiv-perevezeno-5312-kontejneriv.html> (Accessed 10 January 2016).
  12. Sadlovs'ka I. (2014), *Priorytety reformuvannia ta modernizatsii transportnoi infrastruktury ta dorozhn'oho kompleksu v Ukraini* [Priorities for reform and modernization of transport infrastructure and road complex in Ukraine], DETUT, Kyiv, Ukraine.
  13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Strategy of development of sea ports of Ukraine till 2038", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 61, p. 2194.
  14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of public administration reform public roadways", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 59, p. 2378.
  15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of the state target economic development program of road transport for the period until 2015", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 59, p. 2376.
  16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Strategy of improvement of road safety in Ukraine to 2015", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 42, p. 1724.
  17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine to implement the preliminary documentary control at checkpoints across the customs border of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Vol. 33, p. 326.
  18. Kava O. (2011), "Rolling stock "Ukrzaliznytsya" has kept in good condition", available at: <http://www.mtu.gov.ua/uk/news/print/48595.html> (Accessed 4 March 2016).
  19. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of state enterprise "Antonov", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248151286> (Accessed 5 March 2016).
  20. "The new container terminal of the Odessa port does not work because of the sunken breakwater" (2015), available at: <http://dumskaya.net/news/v-poiskah-zatonuvshego-volnoloma-040835/> (Accessed 5 March 2016).
  21. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), "Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "The program of perspective development of the State Enterprise "Sea Commercial Port" Southern" for the period till 2015", available at: [http://mtu.gov.ua/ru/mtzu\\_decrees/14412.html](http://mtu.gov.ua/ru/mtzu_decrees/14412.html) (Accessed 15 Jan. 2016).
  22. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "The program of the national network of international transport corridors in Ukraine in 2006-2010", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 15, p. 1105.

Надійшла 09.02.2016

М.М. Дутов, В.В. Сидоренко

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНЗИТНОГО ПОТЕНЦИАЛА УКРАИНЫ

Статья посвящена изучению сущности и особенностей тенденций развития транзита в Украине, определению факторов, тормозящих привлечение дополнительных объемов транзита, а также изучению концептуальных направлений совершенствования правового регулирования отношений, возникающих при реализации транзитного потенциала Украины.

**Ключевые слова:** транзит, транзитный потенциал, транзитные грузопотоки, грузовые перевозки, транспортная отрасль.

М.М. Dutov, V.V. Sydorenko

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

#### IMPROVEMENT'S DIRECTION OF LEGAL REGULATION OF UKRAINE'S TRANSIT POTENTIAL

The present paper is dedicated to the essence and peculiarities of transit development in Ukraine, to the identification of factors which are hindering the attraction of additional transit amount as well as to the formulation of conceptual directions on improving of legal regulation of relations concerning the implementation of Ukraine's transit potential.

**Key words:** transit, transit potential, transit cargo traffic, freight transport, transport sector.



УДК 346.16

Ю.В. ЧОРНА, здобувач

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ІНСТИТУТ БАНКРУТСТВА ЯК УНІВЕРСАЛЬНА СИСТЕМА НОРМ УРЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ

**Ключові слова:** банкрутство, неплатоспроможність, законодавство, боржник, провадження у справі, реорганізація, мирова угода.

*Досліджено законодавство про неспроможність, чинне у Канаді, Великій Британії, Франції, Італії та Японії, з точки зору його універсальності та гнучкості, ефективності системи інституту банкрутства. Встановлено, що у цих країнах у процедурі банкрутства сформовані різні механізми порушення провадження у справі та застосування реорганізаційних процедур залежно від величини боржника та його місця в економіці країни. Визначено, що в Україні розрахунок розміру безспірних грошових вимог варто здійснювати на основі класифікації суб'єктів господарювання, передбаченої ст. 55 Господарського Кодексу України.*

**Вступ.** Ще наприкінці ХХ ст. проблема ефективного законодавства про банкрутство привертала увагу міжнародних організацій — Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку (далі ЕБРР), Міжнародного валютного фонду, Організації економічної співпраці та розвитку, Комісії ООН по праву міжнародної торгівлі (далі ЮНСІТРАЛ).

Головним документом у цій сфері є Керівництво для законотворчих органів з питань законодавства про неспроможність, ухвалене Комісією ООН по праву міжнародної торгівлі 25 червня 2004 р. і затверджене Резолюцією Генеральної Асамблеї 2 грудня 2004 р. (далі — Керівництво) [1]. У цьому документі розглянуто питання ефективності законодавства про неспроможність та ключові його цілі. Усі інші організації, досліджуючи проблеми законодавчого регулювання відносин неплатоспроможності та надаючи поради країнам-членам, також керуються вищезгаданим Керівництвом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тенденції розвитку доктрини права неплатоспроможності відображені в наукових дослідженнях зарубіжних та вітчизняних учених. Головне питання, що постало перед сучасними науковцями, полягає в розробці ефективної системи банкрутства.

Під показником ефективності законодавства про банкрутство пропонуємо розуміти позитивну та результативну єдність у конкурсному процесі юридичних і фактичних наслідків правового регулювання, яка відображає ступінь досягнення суспільно значимих цілей [2].

Висвітленню цього питання присвячено чимало праць науковців. Варто згадати напрацювання К. Аверча, В.П. Астахова, О.М. Бірюкова, Б.Н. Гарбичидже, С.А. Денисова, В.В. Джуна, А.В. Егорова, І.А. Іщенко, С.А. Кареліної, М.І. Кулагіної, Е.А. Махнаєва, А.Ю. Ніко-

лаєва, Б.М. Полякова, Л.Л. Романова, С.В. Сарбаша, В.В. Степанова, А.Г. Чернявського, Ко Юнтут, О. Hart, N. Martin, D. Baird, T. Jackson, D. Kobobkin, E. Warren та ін. Тим не менше, питання не втрачає своєї актуальності, що обумовлено специфічним середовищем функціонування інституту банкрутства у кожній окремій країні.

**Постановка завдання.** Показник універсальності та гнучкості права неспроможності обов'язково наявний в країнах з високими показниками економічної стабільності. Оскільки конкурсне законодавство завжди обслуговує суспільні відносини в сфері економіки, рівень її розвитку вказує на дієвість застосовуваних механізмів розв'язання проблем неплатоспроможності та банкрутства. Саме тому на прикладі деяких зарубіжних систем банкрутства в цій статті обґрунтовано необхідність подальшого реформування вітчизняного інституту банкрутства в площині розуміння його як універсального механізму вирішення проблем заборгованості.

**Результати дослідження.** Конкурсне законодавство Канади розмежовує боржників як по горизонталі (фізичні, юридичні особи та боржники зі спеціальним статусом), так і по вертикалі (залежно від величини компанії). Закон Канади «Про угоди кредиторів» визначає спеціальні підстави провадження у справи щодо великих підприємств, зокрема встановлюючи додаткову вимогу до боржника: наявності у нього боргу на суму не менше 5 млн канадських доларів. Цей Закон є надзвичайно гнучким саме для збереження ефективної реорганізації великих компаній, що можливе за індивідуального підходу до такої процедури [3, С. 3].

Реорганізація означає, що неплатоспроможна компанія має змогу відновити свою платоспроможність. Однак залежно від розмірів боржника, а, відповідно, й місця його в економічному просторі країни, канадський конкурсний процес передбачив окрему процедуру реорганізації для особливо великих боржників.

Канадська система банкрутства передбачає можливість укладення мирової угоди — не відносячи її до процедури банкрутства, аналогічно британському підходу. Проте, як показує практика правового регулювання, у випадку банкрутства великого боржника надзвичайно важко дійти консенсусу між кредиторами та боржником без втручання судових та державних органів [4, С. 3].

За Законом Канади «Про угоди кредиторів» судові рішення про відкриття процедури реорганізації спричиняє такі наслідки для боржника.

По-перше, встановлення мораторію на задоволення певних вимог кредиторів. На відміну від американської, української та більшості систем банкрутства, мораторій не є автоматичним, а повинен бути ініційований боржником. Однак суди зазвичай зобов'язують боржника ініціювати призначення мораторію як підтвердження його сумлінності.

По-друге, призначення Контролера. Його важко ототожнити з арбітражним керуючим, оскільки він виконує контрольні та дорадчі функції. І тільки у випадку незадовільного управління компанією суд може розширити повноваження Контролера, надавши йому розпорядчі повноваження майном боржника. У такому випадку Контролер набуватиме статусу «супер контролера» [4, С. 4].

По-третє, призначення особливого кредитора, що буде надавати додаткове фінансування. Якщо суд вважатиме за необхідне надати фінансування для успішної реорганізації, то особливий кредитор матиме привілейований статус, а витрати на погашення його зобов'язань матимуть пріоритетне становище, навіть перед іншими кредиторами з пріоритетними вимогами (судові збори, заробітні плати тощо).

Девід Ман зазначає, що реорганізаційна процедура за Законом Канади «Про угоду кредиторів» вирізняється своєю надзвичайною гнучкістю [3, С. 10—11]. Це забезпечується тим, що закон містить здебільшого процесуальні норми реорганізації, але надає суду широкі повноваження, з метою визначення оптимальних шляхів відновлення платоспроможності. Натомість процедура банкрутства за законом Канади «Про неспроможність та банкрутство» стосується загальної маси боржників, має чіткішу структуру і детально прописана на законодавчому рівні.

У британській системі банкрутства різними законодавчими актами передбачені різні механізми відновлення платоспроможності. На відміну від більшості світових систем банкрутства, де неплатоспроможний суб'єкт, за судовим приписом увійшовши в ту чи іншу процедуру, отримує право користуватися передбаченими в ній механізмами, британська система йде протилежним шляхом: неплатоспроможний обирає найбільш придатні механізми вре-

гулювання своїх фінансових труднощів, що відносить його до тієї чи іншої процедури. Відповідні механізми можуть застосовуватися як спосіб відновлення платоспроможності боржника або організації ліквідації підприємства [5, С. 241].

Мирова угода в системі законодавства про банкрутство Великої Британії виконує універсальну функцію, оскільки є формою рятувального плану та може застосовуватися на будь-якій стадії конкурсного провадження.

Закон Великої Британії «Про неспроможність» у 2002 р. регламентував додаткову форму мирової угоди, що може застосовуватися малими компаніями (окрім страхових та будівельних асоціацій). Її суть у тому, що якщо боржник ініціював пропозицію укладення мирової угоди, то суд може встановити мораторій на тримісячний термін з метою збереження платоспроможності підприємства в ході переговорів по мировій угоді [6].

Натомість для великих підприємств, де процедура мирової угоди не передбачає автоматичного встановлення мораторію, гнучка система банкрутства передбачила можливість запровадження процедури управління, що має таку перевагу як мораторій паралельно з процедурою мирової угоди. В свою чергу, протягом дії мораторію заставне майно не може бути вилучене з активів боржника, що зберігає його цілісність та підвищує шанси на оздоровлення або реорганізацію бізнесу. Також встановлена заборона на відчуження майна через виконавче провадження.

Залежно від величини підприємства-боржника у Франції застосовують дві реорганізаційні процедури у справі про неспроможність: загальну та спрощену.

Відповідно до ст. 2 Закону Франції «Про оздоровлення та судову ліквідацію підприємств» спрощений режим застосовується до фізичних осіб та юридичних осіб з кількістю працівників не більше 50 та річним оборотом до 20 млн французьких франків [7].

Спрощена процедура є економнішою та швидшою, однак за ініціативи боржника чи прокурора суд може замінити її на загальну, якщо це сприятиме відновленню платоспроможності. Загальна процедура триває шість місяців та може бути продовжена на 2—20 місяців, тоді як спрощена може тривати 4—6 місяців. У загальній процедурі завжди призначається

управляючий, в спрощеній можлива ситуація управління керівником боржника або ж управлінням [8].

Суд може порушити провадження у справі про неспроможність, визнавши необхідність застосування до боржника реорганізаційних процедур. Дане рішення відкриває *процедуру нагляду* (аналог вітчизняної реорганізаційної процедури). Її мета полягає у визначенні реального фінансового стану і соціального значення боржника, виявлення його активів, формування кредиторської заборгованості. Якщо відновлення неспроможності виявиться неможливим, суд ухвалює рішення про ліквідацію боржника.

Особливо у французькому законодавстві про банкрутство привертають увагу механізми правового захисту працівників боржника в період його неспроможності. Наприклад, протягом періоду нагляду жоден працівник не може бути звільненим з підприємства-боржника з ініціативи його керівництва.

Судове рішення про відкриття реорганізаційної процедури має статус автоматичного мораторію на задоволення будь-яких вимог та припиняє всі інші провадження, відкриті проти боржника іншими кредиторами.

Процедура реорганізації оформлюється як *план продовження діяльності*. Такий план зазвичай спирається на досить радикальні засоби реалізації. Наприклад, продаж майнових активів, у тому числі обтяжених залоговими зобов'язаннями, внесення додаткового капіталу учасниками (засновниками) підприємства, залучення інвестицій чи навіть підвищення розмірів акціонерного капіталу.

Для реалізації поставлених цілей суд має повноваження вносити зміни до установчих документів боржника та ініціювати проведення позачергових зборів кредиторів з метою продовження його діяльності. Крім того, пріоритетним на цьому етапі є здача підприємства-боржника в оренду строком не менше як на 2 роки з правом викупу у майбутньому [6].

Будь-які правові механізми, застосовані в конкурсному законодавстві Франції, пріоритетним визнають захист робочих місць. Такі зарубіжні дослідники як А.М. Філатов та К.А. Шибанова-Роєнко зазначили, що «концепція французької системи правового регулювання неспроможністю базується на твердженні, що цілями законодавства про неспроможність є:

по-перше, збереження підприємства; по-друге, збереження робочих місць; по-третє, задоволення вимог кредиторів» [9, С. 128]. Вважаємо дану позицію абсолютно коректною по відношенню до цільової направленості французького конкурсного законодавства з огляду на розглянуті нижче правові механізми.

На відміну від конкурсного законодавства розглянутих країн, українського в тому числі, забезпечені кредитори у Франції в процедурі банкрутства втрачають юридичну недоторканість залогового права.

Відповідно до ст. 40 Закону Франції «Про оздоровлення та судову ліквідацію підприємств» кошти, виручені від продажу залогового майна, використовуються для продовження діяльності боржника або для погашення поточних вимог кредиторів [7]. Це пояснюється цільовим спрямуванням реорганізаційного плану на забезпечення можливості здійснення господарської діяльності боржником. Визначається пріоритетність вимог поточних кредиторів, оскільки їх фінансування є показником фінансової діяльності боржника.

Як захисний механізм для забезпечених кредиторів конкурсне законодавство Франції закріпило в ст. 34 Закону Франції «Про оздоровлення та судову ліквідацію підприємств» дозвіл для керуючого або боржника пропонувати забезпеченим кредиторам заміну їхньої гарантії на еквівалентну гарантію [7]. Водночас, якщо кредитор не надасть свою згоду, суд має право примусово здійснити відповідний гарантійний бартер.

Тому можна дійти висновку, що захисні механізми, передбачені для кредиторів, є відносними, а їх застосування нерозривно пов'язане з оскарженням залогових та договірних зобов'язань.

Для французького конкурсного процесу не характерним є такий представницький орган кредиторів як комітет кредиторів. У зв'язку з виключною про-боржниковою направленістю законодавства, такий представницький орган як комітет кредиторів був розформований, оскільки міг впливати на процедуру в інтересах кредиторів і не враховувати цілі законодавства — продовження господарської діяльності. На його заміну суд призначає одного представника кредиторів, що виступає від імені кредиторів та 1—5 контролерів із числа кредиторів, що звернулися з такою ініціативою [9, С. 128].

Вони допомагають суду та представнику кредиторів та контролюють конкурсного управляючого. Конкурсний управляючий контролює, щоб серед таких контролерів був хоча б один представник забезпечених кредиторів та конкурсних. Відповідно, представник трудового колективу призначається окремо.

Очевидним стає відвертий абсолютний судовий контроль процедури неспроможності. На прикладі французького законодавства видно, як механізми конкурсного законодавства стають насамперед засобами підтримання господарської діяльності підприємств.

Італія також розпоряджається процедурою особливого правління як реорганізаційним механізмом для особливо великих підприємств. Процедура *надзвичайного управління* застосовується до особливо великих підприємств, коли є об'єктивні показники відновлення платоспроможності шляхом продажу майнових активів боржника, що не може тривати більше одного року, або шляхом проведення програми реорганізації не довше двох років [10]. Після закінчення цих термінів та за умови неплатоспроможності надзвичайне управління переходить у банкрутство.

Надзвичайне управління може застосовуватися до компаній, що відповідають таким критеріям: штат компанії понад 200 співробітників; сукупний борг не перевищує 2/3 активів та доходів компанії за останній рік [6, С. 28].

На особливу увагу заслуговує система банкрутства Японії, оскільки, на нашу думку, є найяскравішим представником універсальності та гнучкості законодавства в рамках регулювання відносин неплатоспроможності.

Так, в Японії відсутній єдиний кодифікований акт з питань банкрутства. Процедура неспроможності передбачена в Законах «Про банкрутство», «Про корпоративну реорганізацію», «Про цивільну реструктуризацію» і Торговому Кодексі [11, С. 436].

Разом ці документи передбачають п'ять процедур: корпоративну реорганізацію, корпоративне регулювання, цивільну реструктуризацію (мирову угоду), процедуру банкрутства та спеціальну ліквідацію.

Залежно від величини та правового статусу боржників відносини неспроможності належать до сфери дії одного з п'яти вищеперерахованих джерел (табл. 1).

ТАБЛИЦЯ 1. Процедури права неспроможності в Японії

Номер з/п	Назва процедури	Законодавче регулювання	Хто може бути суб'єктом
<i>Реорганізаційні процедури</i>			
1	Корпоративна реорганізація	Закон про корпоративну реорганізацію	Великі підприємства, (АТ)
2	Корпоративне регулювання	Торговий Кодекс	Малі та середні підприємства
3	Цивільна реструктуризація (мирова угода)	Закон про цивільну реструктуризацію	Підприємства, фізичні особи
<i>Ліквідаційні процедури</i>			
4	Банкрутство	Закон про банкрутство	Підприємства, фізичні особи
5	Спеціальна ліквідація	Торговий Кодекс	Підприємства

ТАБЛИЦЯ 2. Розмір безспірних грошових вимог, що може бути підставою для порушення провадження у справі про банкрутство

Вид суб'єкта	Обсяг річного доходу, млн євро	Розмір безспірних грошових вимог, мін. з/п
Мікропідприємництво	2	12 (застосовується до ф. о. без статусу спд)
Мале підприємництво	10	60
Середнє підприємництво	з розрахунку на 1 млн євро	6
Велике підприємництво	50	300

Отже, особливу увагу варто приділити тому, що в більшості світових систем банкрутства у процесі вибору певного рішення стосовно боржника завжди враховується його величина. На нашу думку, розмір підприємства — показник, що має бути обов'язково врахований і на стадії відкриття провадження у справі про банкрутство, і в ході самого провадження. Натомість, українська система банкрутства абсолютно ігнорує такий значимий фактор.

Досліджуючи правові традиції Японії та проаналізувавши основні конструкції права неспроможності, згадуємо зауваження відомого американського вченого Олівера Харта: «Один розмір всім не підійде» [12, С. 1]. Цей вислів яскраво ілюструє специфіку нормативного інструментарію, оскільки те, яку сукупність заходів обере країна, залежить насамперед не від об'єктивних чинників ефективності тієї чи іншої процедури, а від інституційної структури країни і правової традиції. Часто певна процедура банкрутства загалом може виглядати неприйнятною, але ряд її механізмів цілком відповідатиме загальним критеріям ефективності законодавства про неспроможність.

Корисним та новим для вітчизняної правової думки є формування кожної процедури з урахуванням економічного положення боржника

та його правового статусу. На нашу думку, варто взяти до уваги такий підхід, як додатковий спосіб покращення нормативної бази з питань банкрутства. Практична необхідність обумовлюється тим, що показники доходу підприємства та чисельність його працівників є одним із основних елементів, які треба враховувати у ході формування реорганізаційної чи ліквідаційної процедури боржника. Єдиним кроком у цьому напрямі є регламентування особливого режиму банкрутства містоутворювальних підприємств. До таких ст. 45 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» зараховує будь-які підприємства з чисельністю працівників понад 5 000.

Частиною 3 ст. 10 Закону України «Про банкрутство» встановлено, що справа про банкрутство порушується господарським судом, якщо безспірні вимоги кредитора (кредиторів) до боржника сукупно становлять не менше трьохсот мінімальних розмірі заробітних плат, які не були задоволені боржником протягом трьох місяців після встановленого для їх погашення строку.

Однак законодавство не враховує, що встановлена сума безспірних вимог для великого підприємства та для малого, не кажучи вже

про господарську діяльність фізичних осіб — підприємців, є абсолютно різним показником фінансового становища боржника. Так, для великого концерну непогашення такої суми може говорити про тимчасову фінансову неспроможність, а для суб'єктів мікропідприємництва чи малого підприємства — про стан стійкої заборгованості та неминуче банкрутство. Так само стосовно фізичних осіб — підприємців, поки кредитори за сукупністю грошових вимог зможуть порушити провадження у справі про банкрутство, боржник може повністю втратити можливість відновлення фінансового становища.

Пропонуємо запровадити класифікацію мінімального розміру безспірних грошових вимог, що можуть бути підставою для порушення провадження у справі про банкрутство. Відштовхуватись варто від встановленого законом про банкрутство розміру в 300 мінімальних заробітних плат як максимального розміру вимог для суб'єктів великого підприємництва з обсягом річного доходу, що перевищує 50 млн євро (табл. 2). Вважаємо такий поділ доцільним для використання у вітчизняному законодавстві про неспроможність.

**Висновки.** На нашу думку, врахування величини суб'єкта господарювання є тим механізмом, що на практиці працює на користь усіх учасників процедури банкрутства, оскільки врахування його ще на початку процедури поставить різні суб'єкти господарювання в адекватні, а тому рівні умови користування передбаченими правовими механізмами.

Розрахунок розміру безспірних грошових вимог варто здійснювати на основі класифікації суб'єктів господарювання, закріпленої в ст. 55 Господарського Кодексу України. Оскільки господарська класифікація передбачає наявність двох критеріїв для віднесення суб'єкта господарювання до тієї чи іншої групи, вважаємо доцільним провести розрахунок розміру безспірних вимог саме відповідно до обсягів річного доходу.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Чорна Ю.В. Законодавство о банкротстве как механизм эффективного правового регулирования / Ю.В. Чорна // *European Applied Sciences*. — 2013. — № 3. — С. 207—211.
2. *Законодательство о несостоятельности ЮНСИТРАЛ* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral\\_texts/insolvency.html](http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/insolvency.html)

3. *David Mann. An Overview of Canadian Bankruptcy and Insolvency Law*. — 32 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.acc.com/education/webcasts/upload/an-overview-of-canadian-insolvency-law.pdf>
4. *Hands Across the Borders — Comparative Insolvency Regimes in the United States, Canada and Mexico* American Bar // Association Spring Meeting 2009—Business Law Section Commercial Financial Services Committee. — 16 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://apps.americanbar.org/buslaw/newsletter/0080/materials/pp3.pdf>
5. Чорна Ю.В. Законодавство Великобританії про неспроможність / Ю.В. Чорна // *Санація та банкрутство*. — 2014. — № 3—4. — С. 240—248.
6. *Clifford Chance. European Insolvency Procedures*. October 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.cliffordchance.com/briefings/2014/06/a\\_guide\\_to\\_europeanrestructuringandinsolvenc.html](http://www.cliffordchance.com/briefings/2014/06/a_guide_to_europeanrestructuringandinsolvenc.html)
7. *Законодательство Франции о банкротстве* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052052.html>
8. *Щапова А.* Анализ процедур банкротства во Франции, Германии, Англии и России / А. Щапова, И.Е. Рушицкий, А.Б. Воронина // *Молодежь и наука*. [Електронне джерело] — Режим доступу : <http://min.usasa.ru/uploads/article/attachment/145/25>
9. *Филатов А.М.* Французская модель несостоятельности / А.М. Филатов, Е.А. Шибанова-Роечко // *Успехи современного естествознания*. — 2012. — № 4. — С. 127—129.
10. *Bankruptcy — France* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy\\_fra\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_fra_en.htm)
11. Чорна Ю.В. Законодавство про неспроможність в Японії / Ю.В. Чорна // *Право України*. — 2013. — № 3—4. — С. 435—442.
12. *Oliver Hart, Different approaches to bankruptcy* // *The Annual World Bank Conference on Development Economics, Paris (June 21—23, 1999)*. — 18 pages — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nber.org/papers/w7921.pdf>

#### REFERENCES

1. Chorna Yu.V. ed. (2013), *Zakonodatelstvo o bankrotstve kak mehanizm effektivnogo pravovogo regulirovaniya* [Bankruptcy law as a mechanism for effective legal regulation], *European Applied Sciences*, vol. 3, pp. 207 — 211.
2. UNCITRAL (2016), "Insolvency Law UNCITRAL", available at: [http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral\\_texts/insolvency.html](http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/insolvency.html)
3. David Mann (2007), "An Overview of Canadian Bankruptcy and Insolvency Law", available at: <http://www.acc.com/education/webcasts/upload/an-overview-of-canadian-insolvency-law.pdf>
4. American Bar Association (2016), "Hands Across the Borders — Comparative Insolvency Regimes in the United States, Canada and Mexico American Bar"//Association Spring Meeting 2009—Business Law Section Commercial Financial Services Committee. 16p, available at: <http://apps.americanbar.org/buslaw/newsletter/0080/materials/pp3.pdf>

5. Chorna Yu.V. ed. (2014), "UK legislation on insolvency and bankruptcy", *Rehabilitation and Bankruptcy*, vol. 3-4, pp. 240 – 248.
6. Clifford Chance (2012), "European Insolvency Procedures", available at: [http://www.cliffordchance.com/briefings/2014/06/a\\_guide\\_to\\_europeanrestructuringandinsolenc.html](http://www.cliffordchance.com/briefings/2014/06/a_guide_to_europeanrestructuringandinsolenc.html)
7. The official site of Committee on Property Issues The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (2016), "Legislation on Bankruptcy France", available at: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052052.html>
8. Schapova A., Ruschitskiy I.E. and Voronina A.B. "Analysis of the bankruptcy proceedings in France, Germany, England and Russia", *Molodezh i nauka*, [Online], available at: <http://min.usaca.ru/uploads/article/attachment/145/25>
9. Filatov A.M. and Shibanova-Roenko E.A. (2012), "The French model of insolvency", *Uspehi sovremennogo estestvoznaniya*, vol. 4, pp. 127-129.
10. European Judicial Network (2016), "Bankruptcy — France", available at: [http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy\\_fra\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_fra_en.htm)
11. Chorna Yu.V. ed. (2013), "Insolvency Law in Japan", *The Right of Ukraine*, vol. 3-4, pp. 435—442.
12. Oliver Hart (1999), "Different approaches to bankruptcy", *The Annual World Bank Conference on Development Economics*, Paris, France.

Надійшла 19.01.2016

*Ю.В. Чорна*

Інститут економіко-правових досліджень  
НАН України, г. Київ

#### ИНСТИТУТ БАНКРОТСТВА КАК УНИВЕРСАЛЬНАЯ СИСТЕМА НОРМ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕПЛАТЕЖЕСПОСОБНОСТИ

Исследовано законодательство о несостоятельности, действующее в Канаде, Великобритании, Франции, Ита-

лии и Японии, с точки зрения его универсальности и гибкости, эффективности системы институт банкротства. Установлено, что в этих странах в процедуре банкротства сформированы различные механизмы возбуждения производства по делу и применения реорганизационных процедур в зависимости от величины должника и его места в экономике страны. Определено, что в Украине расчет размера бесспорных денежных требований следует осуществлять на основе классификации субъектов хозяйствования, предусмотренной ст. 55 Хозяйственного кодекса Украины.

**Ключевые слова:** банкротство, неплатежеспособность, законодательство, должник, производство по делу, реорганизация, мировое соглашение.

*J.V. Chorna*

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

#### THE INSTITUTE OF BANKRUPTCY AS THE UNIVERSAL SYSTEM FOR REGULATION INSOLVENCY RELATIONS

We studied the insolvency laws of countries such as Canada, Britain, France, Italy and Japan in terms of its versatility and flexibility, as an indicator of an efficient system of bankruptcy. It was established that the legislation of those countries formed of different mechanisms of initiation of the proceedings and the use of reorganization procedures, depending on the value of the debtor and its place in the economy. It was determined that in Ukraine size of indisputable monetary claims should be based on the classification of business entities under Art. 55 of the Commercial Code of Ukraine.

**Key words:** bankruptcy, insolvency law, the debtor, the proceedings, reorganization, settlement.

УДК 340.15:346.5:33.025.3

К.І. АПАНАСЕНКО, канд. юрид. наук, доц., доцент кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та процесу  
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів

## ТОРГОВІ ТА ПРОМИСЛОВІ ПРИВІЛЕЇ ЯК ІСТОРИЧНІ ПРОТОТИПИ ПРАВ ЗА ДОКУМЕНТАМИ ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

**Ключові слова:** привілеї, документ дозвільного характеру, дозвільна система у сфері господарської діяльності, дозвільні правовідносини, права суб'єктів господарювання.

*Досліджено привілеї у сфері торгівлі та виробництва, які надавались окремим особам, станам, організаціям у різні періоди української історії. Автор висловлює гіпотезу і намагається проаналізувати, чи не послужили привілеї історичним взірцем прав за документами дозвільного характеру.*

**Актуальність теми дослідження.** Протягом останніх десятиліть багато країн світу реформували дозвільну систему у сфері господарювання. Були значно ослаблені адміністративні бар'єри для отримання дозволів, видача дозвільних документів почала здійснюватись за принципом «єдиного вікна» і принципом повідомлення, що забезпечило зростання малого бізнесу й інвестицій [1, С. 7]. До цих країн належить і Україна, яка перебирає зарубіжний досвід правового регулювання дозвільних відносин. Ці зміни дозвільного законодавства викликають запитання: чим вони обумовлені, який історичний шлях у правовому регулюванні дозвільних відносин пододала Україна.

Український правознавець П.Д. Юркевич у середині XIX ст. відмічав, що у праві є три головні елементи: національний, історичний та раціональний: «... риси народного генія диктують народові кодекс позитивного права і надають законодавству особливого національного характеру» [2, С. 232, 236]. Дослідники історії права стверджують, що чим менше віку має народ, тим сильніше на його позитивному праві позначений характер його історії. Науковці у галузі філософії доходять висновку, що в українців як молодій європейській нації організація правових і державницьких інституцій зараз нагадує спробу побудувати національну ідентичність «за аналогією» — через пошук європейськості знайти українськість [3, С. 6—7]. Тому дослідження історії правового регулювання будь-яких суспільних відносин необхідне в багатьох контекстах (пізнавальному, соціологічному, психологічному та ін.). Вивчення історії дозволяє зробити висновки про правову культуру народу, перешкоджає серйозним похибкам при спробі врегулювати ті чи інші відносини у спосіб, який, як свідчить історичний досвід, є неприйнятним для цього народу. Тому на етапі реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності доцільним видається дослідити історичні аналоги прав за документа-



ми дозвільного характеру. Крім того, вивчення цього питання сприятиме поглибленню наших уявлень про правову природу прав за документами дозвільного характеру.

**Постановка проблеми.** У своїх попередніх наукових дослідженнях автор поставила питання про те, що права за документами дозвільного характеру можна розглядати в історичній ретроспективі як сучасний аналог привілеїв [4]. Згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (абз. 4 ст. 1) дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання документи дозвільного характеру у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Наприклад, на підставі дозволу на користування надрами суб'єкт господарювання може отримати право (своєрідний привілей) видобувати корисні копалини у межах конкретних ділянок надр, на підставі дозволу на будівництво — забудовувати земельну ділянку, на підставі інших можливим є розміщення зовнішньої реклами, операції у сфері поводження з відходами, вироблення харчової продукції тваринного походження та інші дії господарського характеру, що є недоступними для переважної більшості інших організацій. Видаючи документ дозвільного характеру, держава наділяє конкретних осіб правом користуватися природними ресурсами протягом певного строку, виробляти окремі види продукції та здійснювати інші дії (діяльність) господарського характеру, які виступають, по суті, привілеєм для окремих осіб. Отже, є підстави розглядати права за документами дозвільного характеру як своєрідний привілей. Причому особа, що користується такими правами, може їх захищати у встановленому законом порядку від порушення з боку інших осіб.

У сучасній правовій науці привілеїв пов'язують із певними виключними правами для фізичних осіб [5]. Дослідники в галузі теорії права, соціологи розглядають привілеїв як поняття, близьке поняттю «пільга». Причому на відміну від пільги як правомірного полегшення, привілеїв розглядається як негативне відхилення, полегшення, не встановлене в законі [6, С. 48], або як пільга, за допомоги якої створюються умови підвищеної комфортності життя для обраного кола осіб, що підриває принцип рівності і соціальної справедливості [7,

С. 16]<sup>1</sup>, як незаконна пільга, що створює протизаконні стимули [9, С. 465], різновид пільгового способу регулювання суспільних відносин, коли перевага встановлюється, як правило, виключною нормою і коли законодавець допускає надмірне напрацювання положення суб'єктів [10, С. 166]. В історичній ретроспективі дослідники також розглядають привілеїв через призму виняткових пільг фізичних осіб [11]. З огляду на тривалу практику надання торгово-промислових привілеїв в історичному минулому України, такий односторонній підхід до тлумачення правової природи привілеїв видається несправедливим.

Як відмічала Скуратович І.М. [12, С. 245], «не дивлячись на те, що дану категорію намагалися неодноразово досліджувати в різних її аспектах — філософсько-політичному, економічному, правовому — природа привілеїв ще багато в чому залишається недостатньо вивченою...». На нашу думку, варто проаналізувати наявну в історико-правовій літературі інформацію з питання щодо надання таких привілеїв в історії українських земель і на цій основі спробувати порівняти зміст привілеїв, умови їх надання, сутність і підстави надання прав за документами дозвільного характеру в різні історичні періоди. На основі такої розвідки можливим є здійснення висновків щодо генезису прав за документами дозвільного характеру в сучасному законодавстві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Хоча проблема привілеїв є об'єктом уваги учених-правознавців, соціологів, політологів, філософів, істориків, журналістів, діячів політичних партій і громадських організацій [12, С. 245; 5, С. 33], поняття привілею дослідники розглядають переважно у значенні виключних соціальних/майнових прав (негативних виключень) для окремих верств суспільства, окремих фізичних осіб. Цьому присвячені, наприклад, теоретико-практичні дослідження Козюка М.М. [10], Малька О.В. [6], Морозової І.С. [13], Полєніної С.В. [7].

Історію привілеїв, які надавались різним станам суспільства в Україні, в останні десятиліття досліджували історики: Безклубий О.І. [14],

<sup>1</sup> Д.І. Мейєр свого часу відмічав, що законодавство, в силу негативного сприйняття привілею суспільним побутом, турбується про знищення привілею, встановленого у попередній період [8, С. 268—269].

Вашук Д.П. [15], Гедьо А.В. [16], Заяць А.Є. [17], Киридон П.В. [18], Кузьменко Ю.В. [19], Стешиц О.С. [20]. Роботи Горяги О.В. [21] і Скуратович І.М. [12, С. 22—24] є поодинокими винятками історико-правових досліджень привілеїв. Науковці в останні роки аналізували: станові привілеї у Польсько-Литовській державі [12, 14], привілеї козацької старшини [21], дворянські привілеї в Російській імперії [22], привілеї партійної радянської номенклатури [18—20; 23—25]; локаційні привілеї населеним пунктам [17, 26, 27], обласні привілеї Волині та Київщини [15]; привілеї членам окремих національних громад Львова у XIV—XVIII ст. [28], ніжинської та мариупольської грецької громад [16].

**Постановка завдання.** Найвні дослідження феномену привілею не є комплексними, вони присвячуються привілеям для окремих станів суспільства в окремі історичні періоди, привілеям окремих населених пунктів або національних громад міст. Хоча про торговельні та подібні привілеї є згадки в історичній літературі, однак фахові статті з цієї тематики знайти складно. Значно детальніше згадані праці висвітлюють станові майнові привілеї, особливо привілеї у сфері земельних відносин. У науковій літературі привілеї, пов'язані зі здійсненням торгової та виробничої діяльності, в історичній ретроспективі та відносно українських земель детально не досліджувались. Невеликий огляд цього питання робив Р.Б. Шишка [29], але його праця присвячена насамперед привілеям, які надавались винахідникам і авторам у європейських країнах. Науковець доходить висновку, що «...гносеологічно право інтелектуальної власності будувалося з привілею...» [29, С. 200].

Отже, з огляду на відсутність в юридичній літературі подібних досліджень, актуальним видається дослідити історію привілеїв, пов'язаних з торговою чи виробничою діяльністю, на українських землях. У роботі вважаємо за необхідне здійснити короткий огляд українських історичних відповідників (прототипів) документів дозвільного характеру, що надавались державою тим членам суспільства, промисловцям і торговцям, які, на думку тогочасних правителів, найкраще були спроможні здійснювати відповідну господарську діяльність. Автор не бере на себе працю фахового історика права, своїм завданням вважає здійс-

нити авторський аналіз досліджених в українській історіографії привілеїв (їх аналогів), базуючись на розпорошеній інформації за цією тематикою у вітчизняній літературі з питань історії держави та права України.

**Виклад основного матеріалу.** Базовою для нашого дослідження є категорія привілею. Лінгвістичне тлумачення цього поняття таке. Український словник іншомовних слів [30, С. 761] характеризує привілей як виключне право, перевагу, яка надається кому-небудь. Укладачі Великого тлумачного словника визначають привілей як особливу перевагу, пільгу, яку закон надає окремим станам, класам; певну перевагу когось-небудь, право на виняткове ставлення до себе порівняно з іншими; право на відмінну ознаку [31, С. 926]. Тлумачний словник В. Даля дає подібне визначення: це «виключне право в ремеслах і промислах, особисте право, перевага» [32, С. 403].

В історії людства привілеї були: класовими, що надавались певній групі (класу) людей в силу їх походження, привілеї індивідуальні, які надавались в основному за заслуги перед державою чи монархами, і торгово-промислові привілеї [29, С. 197]. В історії України привілеї отримували також окремі міста (так звані локаційні привілеї, які окрім права на заснування міста надавали новому місту міські права і право проводити торги) [17, 26, 27], представники національних меншин [28]. Щодо класових привілеїв, то на українських землях у часи Речі Посполитої привілеями користувались представники шляхетського стану, міщани [33], за часів Гетьманщини — козацька старшина, дворяни у Російській імперії і бюрократія у радянський період<sup>2</sup>. Як засвідчує аналіз станових привілеїв, вони іноді мали і торгово-промисловий характер — право займатись окремими видами господарської діяльності отримували у середньовічні часи і в Новий час насамперед представники еліти, іноді й інші класи. Такі висновки буде проілюстровано в подальшому.

Використання інструменту привілею для окремих прошарків суспільства дослідники віднаходять ще у рабовласницькій та феодальній

<sup>2</sup>Про історію станових привілеїв за часів Російської імперії, номенклатурних привілеїв в СРСР та застосування системи привілеїв у сучасних розвинених країнах світу можна ознайомитись, наприклад, у роботі [34].

часи. Прообразами сучасних дозволів можна вважати королівські привілеї цехам та їх окремим членам за часів Середньовіччя. Російський дослідник А.А. Піленко [35, С. 87] та український науковець Р.Б. Шишка [29, С. 196] пов'язують ці привілеї з історією становлення права промислової власності. В інституті королівського привілею можна побачити витoki такого правового інструменту, як документ дозвільного характеру. Суть королівського привілею у Франції полягала в наступному [29, С. 196; 35, С. 87]: за королівським привілеєм конкретна особа отримувала виключне право на виробництво певного товару, іншим особам заборонялось користуватися королівським правом на роботу. При цьому дозволи надавались у кожному конкретному випадку і не завжди тим, хто цього дійсно заслуговував [29, С. 196].

Розквіт привілеїв в історичній науці пов'язують насамперед з періодом Середньовіччя, історичним етапом феодалізму. Як влучно зазначають дослідники, політичним вираженням середньовічного способу виробництва являвся привілей, нерівне для кожного з феодальних станів право [36, С. 340]. Особливостями феодального права було те, що воно носило становий характер, відкрито закріплювало економічну та соціально-політичну нерівність у суспільстві, виступаючи як право-привілей класу феодалів. Члени суспільства наділялись правами й свободами залежно від того, яке місце у феодальній ієрархії вони займали [36, С. 139; 37, С. 195]. Як підмічає Р.Б. Шишка, «...суттю привілеїв є дозвіл як перший і головний їх момент... на той час сам дозвіл розглядався... як милість суверена» [29, С. 196].

Середньовічний розвиток українських земель пов'язаний з існуванням держав Київської Русі, Галицько-Волинської Русі та Речі Посполитої. В останній був дуже розвиненим інститут привілею; привілеї (як юридичний документ монарха) належать до числа найважливіших пам'яток литовсько-руського права XIV—XVI ст. [37, С. 195], вони закріплювали основи суспільного й державного ладу в період до укладення Литовських Статутів [38, С. 105]. «Привілеї» підтверджували норми звичаєвого права, які вже існували, створювали нові права. Один із перших дослідників українського права, проф. М. Чубатий, визначав, що привілеї «...не нормували прав у загальній формі, а встановлювали лише норми у формі приват-

них законів для фізичної або юридичної особи, ба навіть для цілих суспільних і етнічних груп» [39, С. 86]. Він поділяв привілейні грамоти на три види: 1) дарчі грамоти, якими князь обдаровував особу (нерухомим майном, сервітутами, правом користування природними ресурсами); 2) привілеї у вузькому значенні цього слова, що встановлювали винятки із загального правила для окремих приватних осіб, станів, міст (зокрема, для шляхти, міст на магдебурзькому праві і євреїв); 3) грамоти охоронного характеру [39, С. 88].

Український історик права Р.М. Лашенко зауважував, що «...великі князі литовські надавали ті або інші фінансово-економічні вільготи окремим землевласникам і інституціям... Приводом для надання таких вільгот звичайно були якісь події, унаслідок яких на певній визначеній території або в певній окрузі встановлювався економічний добробут місцевого населення... в цілях підтримки фінансового або економічного стану тих або інших землевласників — окремих дідичів, також церков, монастирів, міст і т. д. — господарі і видавали їм привілеї на різні фінансово-економічні вільготи; так, наприклад, вони звільняли їх од платежів податків, надавали права для відкриття корчем для продажу спиртних напоїв, на відкриття ярмарків...» [37, С. 195].

Науковець поділяв привілеї на такі категорії: земські, обласні. Привілеї земські надавались великими князями литовськими як окремим особам, так і окремим інституціям, головним чином церквам і монастирям, окремим станам (шляхті, міщанству тощо) чи містам. На підставі цих привілеїв шляхта набула надзвичайно широких прав, зміцнила своє економічне становище, організувала свою шляхетську корпоративну самоуправу і стала панівним у державі станом [37, С. 193—194; 40, С. 28]. Загалом майнового характеру привілеї окремим станам чи їх представникам належали до найчисельніших груп привілеїв [15]: це пожалування на нерухоме майно, організацію ярмарків, будівництво замків. Обласні привілеї (обласні чи уставні земські грамоти) надавались окремим землям з кінця XIV ст. Обласні привілеї стосувались усіх станів суспільства, встановлювали їхні права й обов'язки, підтверджували раніше надані привілеї [40, С. 28]. І.Я. Терлюк також виділяє волосні та міські привілеї (грамоти) [38, С. 106—107]. Волосні

привілеї закріплювали права й повинності населення, міські — виводили міста з-під підпорядкування органів територіальної адміністрації та створювали міські органи.

Інші дослідники поділяють привілеї на пожалувані, охоронні й пільгові, земські [41, С. 120]. Перші стосувались виділення землі, шляхетських титулів, посад, другі приймалися у випадку порушення особистих чи майнових прав певних осіб, пільгові привілеї передбачали звільнення від сплати податків, підсудності. Земські привілеї регулювали відносини з питань місцевого управління, визначали правове становище якоїсь землі у складі держави або взаємовідносини між шляхтою та іншими станами. Варто оговорити, що хоча земські привілеї виступали насамперед джерелами тогочасного конституційного (муніципального) права і передбачали надання суттєвих політичних прав і можливостей, їхньою складовою водночас були норми про економічні права та вольності. У рівній мірі це стосується і магдебурзьких привілеїв, які насамперед передбачали права на самоврядування жителів міст.

Норми магдебурзького права було запозичено Річчю Посполитою з Німеччини, з Польщі німецьке муніципальне право стало поширюватись і на українських теренах. Як дослідив Лашенко Р.М. [37, С. 224], організація українських міст за німецьким зразком почалась уже в XIV ст. і торкнулась перш за все українських земель, які входили до складу Польщі. Магдебурзьке право прийшло в українські міста разом із німецькими колоністами, спочатку стосувалось тільки німців, а пізніше поширилось на всіх міщан. Вперше на українських землях магдебурзьке право з'явилося в останній період існування Галицько-Волинської держави, коли його отримало місто Сянок (1339 р.) [38, С. 83; 42, С. 174]<sup>3</sup>. Останнім часом у науковців з'явилась нова інформація щодо першого міста з магдебурзьким правом в

Україні, вказується про отримання його спочатку містами Закарпатської України з 1329 р. [43, С. 503].

Серед перших міст, які отримали магдебурзьке право, — Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський, Кременець (1431), Луцьк (1432), Смотрич, Хмельник, Червоногород (1448), Ковель (1518), Володимир-Волинський, Київ (1498) і Житомир (сер. XV ст.), Чигирин (1592), Канів (1600), Вінниця (1630). Із міст Лівобережної України цим правом користувались Чернігів, Стародуб, Ніжин, Переяслав, Остер, Козелець, Мглин, Погар, Полтава і Новгород-Сіверський. Магдебурзьке право було підтверджено при отриманні протекції московського царя у 1654 р. [44, С. 55; 42, С. 175], воно проіснувало на території України до 1831 р. [37, С. 233—235].

На підставі привілеїв про надання магдебурзького права українські міста одержували право адміністративного самоуправління, деякої господарської автономії [37, С. 226]. За правилами магдебурзького права головним органом самоврядування у містах ставала міська рада, яка, серед іншого, регулювала торгові операції, стежила за дотриманням правил оренди промислових закладів, організовувала роботу броварень, солодовень та інших промислів, що їм належали [42, С. 180; 45, С. 167—170]. Як відмічає Р.М. Лашенко, в українській історіографії висловлювалась думка, що польський уряд шляхом надання самоврядування за магдебурзьким правом хотів цим заходом врятувати міські громади від економічного занепаду, який мав місце внаслідок різних поборів і утисків з боку місцевих старост і замкових феодалів [37, С. 225]. До речі, Гетьманщина також у поодиноких випадках дбала про закріплення права магдебурзького за деякими з міст, намагаючись підтримати їх торговельне значення й економічний добробут [37, С. 233]. Наприклад, гетьман Кирило Розумовський наділив магдебурзьким правом Полтаву у 1752 р., Новгород-Сіверський у 1758 р. [44, С. 54].

Привілеї були головними і найважливішими документами в історії міст. До категорії привілеїв належав будь-який документ володаря держави (міста), адресований усьому місту чи його окремим владним структурам, громадам і громадянам. Такі привілеї мали обмежений час дії або могли бути довічними. Як правило, король, вступаючи на трон, підтверджував права і привілеї станів, міст, ок-

<sup>3</sup> Проф. М. Чубатий описує таким чином цю подію [39, С. 23—24]: останній Галицько-Волинський князь Юрій Тройденівич видав у 1339 році грамоту на сяницьке війтівство для Бартка із Сандомира. За цією грамотою, зокрема, останній отримував у власність сяницький ринок з правом використовувати за своїм розсудом, право полювання і риболовлі, місто звільнено з-під державної адміністрації й суддівства. Цікаво, що вийт міг вільно продати своє вийтівство, причому такі згадки у грамотах на вийтівство були непоодинокими [42, С. 174].

ремих представників нобілітету [26, С. 9; 27, С. 7]. Цікаво, що тогочасним законодавством встановлювалась відповідальність економічного характеру за здійснення окремих видів діяльності без привілею. Так, у Статуті Великого Князівства Литовського 1529 р. (п. 17 розділу «Про вольності шляхти і про розширення Великого Князівства Литовського») закріплено таке: «17. Тайные корчмы должны воеводами отбираться... постановляем и приказываем воеводам, старостам и всем державцам нашим..., чтобы они не допускали незаконно варить пиво в корчмах в неположенных местах, а особенно тем, кто не имел бы нашего пожалования по нашему листу или листу наших предков... приказываем, чтобы каждый из вас такие корчмы отбирал... забирали все те сосуды, в которых варят пиво, и доставляли бы их к нашему великокняжескому двору...» [46, С. 60].

В українській історичній науці в останнє десятиліття були систематизовані привілеї, які надавались містам Києву і Львову [26, 27]. Найпоширенішими привілеями економічного характеру за цими документами були дозволи на проведення ярмарків і торгів, міщани отримували право вільно курити горілку, варити пиво і мед<sup>4</sup>, торгувати заморськими винами [44, С. 55; 39, С. 151], створювати міську воскобійню, лазню, кухню [39, С. 149]. Так, привілеєм місту Києву 1498 р., підтвердженням 1514 р., запроваджувались у місті два щорічні ярмарки тривалістю сім днів [26, С. 34, 37], Львову привілеї на два ярмарки надано 1472 р. [27, С. 18]. У підтверджувальній грамоті на магдебурзьке право Сигізмунда I (1514) міщанам Києва надавалось виключне право тримати шинки, продавати в них горілку, мед, вино, а прибутки спрямовувати на потреби міста, а також право тримати крамниці і воскобійні [47, С. 52]. Привілеї Києву 1516 р. виводив з-під замкової юрисдикції ремісничі цехи [26, С. 35; 47, С. 52]. Для захисту прав київських міщан на торгівлю від приїжджих купців Сигізмунд III у 1619 р. особливим привілеєм дозволив їм вести торгівельні справи лише з міщанами [47, С. 60—61]. У літературі наводяться приклади магдебурзьких прав містечок на півночі Острозького повіту: містечко Межи-

річі (або Межиріч Острозький), яке отримало магдебурзький привілеї 18 лютого 1605 р., мало право на проведення двох ярмарків на рік та вільний продаж «питей». Аналогічно у містечку Аннопіль після отримання королівського привілею на проведення двох ярмарків на рік, значно поживався економічний розвиток [48, С. 1]. Луцьк і Львів отримали так зване право складу, за яким іноземні купці могли в місті продати свій товар лише оптом, а вроздріб продаж могли здійснювати лише місцеві купці; аналогічними були привілеї на гуртівні солі (Луцьк, Кременець), вина (Кам'янець, Могилів) [39, С. 151]. Цікаво, що пізніше, у 1757 р., Київський магістрат для Подолу та його околиць утворив посаду городничого, який, серед іншого, мав забезпечити монопольне право міщан на шинкування [47, С. 42].

За висновками проф. М. Чубатого, усі ці привілеї в силу ряду причин не змогли забезпечити економічний розвиток міст, і вони заступають [39, С. 151]. Після Переяславських угод російські царі кілька разів (1654, 1661 р. та ін.) підтверджували попередні привілеї міщанам Києва, включно з правом на володіння перевозами, сіножатями, рибними ловами, корчмами і правом безмитної торгівлі, хоч поступово ці права звужувались. За часів Катерини II автономний міський лад було утрачено, а царський указ від 23 грудня 1834 р. «Про перетворення управління містом Києвом» знищив залишки автономії міста [47, С. 69—70, 81—83, 96, 101].

З другої половини XV ст. на теренах Великого Князівства Литовського набуває поширення практика надання *привілеїв цілим регіонам / областям*, яку на українських землях, зокрема Київщини й Волині, дослідив український науковець Вашук Д.П. [15]. Він визначає такі грамоти як законодавчі тексти судово-адміністративного, публічно-правового, приватно-правового, соціально-економічного характеру.

На окрему увагу заслуговує феномен *локаційних привілеїв*, які надавались новостворюваним містам. За своїм змістом такі привілеї дозволяли заснування міста, а також надавали новому місту міські права. Дуже ґрунтовно історію локаційного привілею на Волинських землях у XVI—XVII ст. дослідив Заяць А.Є. [17]. Значну увагу в локаційних привілеях приділено господарським справам (найперше торговим), наданню так званої волі, звільненню

<sup>4</sup> Великі князі продавали права варіння гарячих напоїв і закладання корчем окремим особам, корпораціям або громадянам, оплата за які називалась капщиною [39, С. 204].

міщан від сплати мита і т. п. Згідно з дослідженнями вказаним автором привілеями десять міських поселень отримали право на проведення лише торгів, у сорока міських поселеннях локаційним привілеєм було дозволено проводити ярмарки і торги (наприклад, Вишгородок, Воронівці, Глухи, Городище, Дорогобуж, Звягель, Качин). Це найпоширеніші господарські надання. У більшості випадків міське поселення отримувало право проведення одного щотижневого торгу, в окремих випадках — від одного до чотирьох. У локаційному документі, наданому Кошовграду, було зазначено, які ґрунти і пуші отримують міщани для своїх потреб, де їм буде дозволено рубати дрова. У локаційному документі Немиричеву (1636) його власник Юрій Немирич обумовив надання земельних угідь під міські города, пущ для будівельних потреб, дозволив вільно виготовляти пиво, мед, звільнив міщан від «замкових тягарів», дозволив збирати на користь міщан помірно, надав місту торг та три ярмарки.

Цікавою є історія надання привілеїв *національним громадам* Львова (німецькій, єврейській, українській, польській, вірменській). Ще у 1356 р. привілей польського короля Казимира III зробив католицьких переселенців (насамперед німців) привілейованою національною громадою. Економічне надання у вигляді права на проведення торгів адресувалось у XIV—XV ст. насамперед католицькій громаді. Українській громаді надані політичні та економічні права нарівні з католиками привілеєм короля Сигізмунда Августа 20 травня 1572 р. (право вступати в цехи, працювати в будь-яких ремісничих цехах, торгувати будь-якими товарами в Речі Посполитій, право шинкування, продаж (краяння) сукна) [28, С. 5, 9]. Король Сигізмунд III 15 жовтня 1592 р. надав привілей Успенському братству на встановлення друкарні, підтверджений у 1639 р. Тоді братській друкарні надано право монополії на друкування книг кириличним друком у Львові. Цей привілей був корисним для прибутків братства [28, С. 11—12].

Вірменська громада у 1402 р. виклопотала привілей на торгівлю у всьому Польському королівстві. Привілеєм 1578 р. вірмени урівнені у правах з польськими міщанами (при торгівлі сукном, алкогольними напоями, зайнятті ремеслами і вступі в ремісничі цехи). Пізнішими привілеями 1600, 1651 р. умови торгівлі тка-

нинами, вином для вірмен змінювались [28, С. 16, 21, 22].

На окрему увагу заслуговують привілеї єврейській громаді. Для всіх євреїв Польського королівства основним документом у правовому статусі був статут князя Болеслава Побожного 1264 р., який став основою для подальших королівських надань. Статут Казимира III 1367 р. повторює цей статут і виділяє, серед іншого, торговий і кредитний привілей євреям. Декрети польського короля 1493, 1497, 1515 р. регулювали торгівлю євреїв волами і сукном, а декрет Сигізмунда I 1521 р. — ще й торгівлю воском і шкірою [28, С. 25—31]. Водночас польські королі захищали торговельні права міщан Києва від купців-євреїв, встановивши ряд відповідних обмежень і заборонивши їм на початку XVII ст. оселятися і будувати оселі в Києві [47, С. 60—61]. Прикметно, що у XIX ст. російські царі започаткували законодавчу підтримку прав купців-росіян у Києві [47, С. 100—101].

Історичним прототипом дозволів на будівництво можна вважати дозволи на будівництво замків, будівель на території замків великокняжих міст у Великому Князівстві Литовському [15; 42, С. 155].

У процесі становлення козацького землеволодіння, що закріплювалось жалуваними грамотами намісника, великого князя чи короля, при отриманні у власність земель, лісів, озер землевласники одночасно наділялись у грамотах і правами полювання, риболовлі, винокуріння, шинкування [49, С. 90—103]. У пізніший історичний період відповідні права козаків, включно зі свободою зайняття промислами, підтверджувались Зборівським договором 1649 р. і Березневими статтями 1654 р. [49, С. 183]. Питання про дозвільні механізми для станів (окремих фізичних осіб, організацій) за часів Гетьманщини в науковій літературі поки що мало досліджено. Воно частково висвітлюється в дисертаційній роботі О.В. Горяги «Соціально-правовий статус козацької старшини Гетьманщини у другій половині XVII—XVIII ст.» [21]. У Гетьманщині козацька старшина отримувала законодавчо закріплені економічні привілеї. Зокрема, «...на законодавчому рівні за старшиною була закріплена свобода винокуріння та подальшого безмитного збуту горілки. Протягом тривалого часу старшина зберігала за собою право на безмит-

не виробництво та продаж меду, тютюну та інших товарів...» [21, С. 8].

Історик А.В. Гедьо досліджувала правовий статус ніжинської і мариупольської грецьких громад у період середини XVII—XIX ст. [16]. Автор вказує на наявність у грецьких громад прав і привілеїв у торгівлі, які надавались гетьманськими універсалами з часів Б. Хмельницького і до К. Розумовського.

У наступний період історичного розвитку українського народу привілеї регулювались у законодавстві Російської імперії. Правову природу, види, підстави виникнення й припинення привілеїв за тогочасним російським законодавством досліджував Д.І. Мейєр [8, С. 260—270].

За часів Російської імперії привілеї визначали так: «...дарованные верховной самодержавной властью частному лицу или обществу, изъемят их от действия общих законов по тем предметам, по которым в этой привилегии содержатся точные определения» [8, С. 260]. Д.І. Мейєр розумів привілеї як різновид права поряд із правом за загальним законом. Він класифікував привілеї на: 1) позитивні й негативні; 2) виключні й невиключні; 3) оплатні й безоплатні; 4) особисті й речові (чи реальні) (перші надаються безпосередньо особі і належать їй без будь-якого відношення до речі, другі пов'язуються з якоюсь річчю і належать особі саме по відношенню її до речі); 5) особисті привілеї поділяються на власне особисті й спадкові; 6) строкові й безстрокові; 7) сприятливі й несприятливі (залежно від того, надається виключення із загального закону на користь чи на шкоду привілейованої особи) [8, С. 260—263].

У досліджуваний історичний період привілеї надавались як виключення різноманітного виду і діяли в рамках різного роду суспільних відносин. Привілеями виступали, наприклад, звільнення від сплати мита, привілеї на винахід, відкриття, пільги окремим категоріям громадян чи юридичних осіб (наприклад, податкові пільги посольствам) [8, С. 261—264]. У числі привілеїв Д.І. Мейєр згадує і привілеї у сфері господарювання: право забороняти іншим виробництво певних товарів, виключне право власника чи орендаря типографії на друк театральних афіш, привілеї на утримання аптеки, привілеї займатись певним промислом, що може надаватись різним суб'єк-

там і діяти для них в одному часовому проміжку [8, С. 261—265, 267]. Останній приклад дуже близький до сучасного розуміння прав за документами дозвільного характеру, що можуть надаватись одночасно на здійснення певного виду господарської діяльності різним суб'єктам, які виконали встановлені вимоги. Цікаво, що дослідник відмічав можливість передання привілейованою особою іншій особі здійснення привілею (не самого привілею) [8, С. 264—265].

По-сучасному звучать висновки Д.І. Мейєра, що хоча привілеї встановлюються актом законодавчої влади, однак немає потреби, щоби кожен окремий привілей встановлювався безпосередньо законодавчою владою. Остання може встановлювати тільки правила, за яких допускаються привілеї, а рішення щодо їх надання можуть прийматись органами виконавчої влади [8, С. 263]. Такий підхід до надання зацікавленим суб'єктам права на здійснення господарської діяльності фактично відповідає сучасному правовому регулюванню дозвільних відносин, у рамках якого законодавством визначені однакові для всіх суб'єктів господарювання умови отримання тих чи інших документів дозвільного характеру. Можна сказати, що вчений «піднявся» над своєю епохою, економічним укладом життя країни і визначив шлях для наступних поколінь правознавців у сфері правової регламентації дозвільних відносин у сфері господарювання.

У радянський період таке поняття, як привілеї, офіційно не застосовувалось. У сучасній науці привілеї радянської бюрократії досліджувались неодноразово [18—20, 23—25], однак вони не стосуються проблематики нашого дослідження.

Таким чином, в історичному минулому України отримання прав на здійснення господарської діяльності пов'язувалось насамперед з монаршими, у пізніший період — також і законодавчими привілеями окремим фізичним особам, станам суспільства, національним громадам, мешканцям окремих міст (територій) чи окремим власникам, організаціям, церквам. Тому не дуже коректним вважаємо акцентувати в теоретичних дискусіях з питань історії привілеїв тільки на соціально-правовому розумінні привілеїв, які в сучасній теорії права розглядаються як негативні виключення економічного і соціального характеру. На базі проведеного дослідження вбачаємо підстави гово-

рити про привілеї відносно господарських організацій, окремих фізичних осіб і пов'язувати формування дозвільного принципу здійснення окремих видів господарської діяльності в сучасному господарському законодавстві з історичним досвідом надання привілеїв у сфері торгової, ремісницької, промислової діяльності<sup>5</sup>.

Історичні прообрази прав за документами дозвільного характеру у середньовічний період історії України знайшли закріплення у магдебурзьких, локаційних привілеях та інших різновидах привілеїв того часу. Відповідні права надавались монархами у вигляді «милості» суверена обраним станам суспільства або населенню окремих міст чи навіть областей. З огляду на стан розвитку продуктивних сил, особливості економічної формації такі привілеї регулювали, насамперед, проведення ярмарок, торгів, виробництво пива, алкогольної продукції, сукна, підпорядкованість цехів і порядок вступу до цехів (що означало отримання права на здійснення певної ремісницької діяльності).

Повної аналогії у привілеїв і прав за сучасними документами дозвільного характеру немає і не може бути внаслідок суттєвої відмінності в економічних відносинах і їх правовому регулюванні в попередні історичні періоди і зараз. Різними є і носії прав, і обсяг прав, який вважається достатнім для них, і рівень розвитку економіки. Сучасна система права не відповідає середньовічній і пізнішим системам. Як зазначають теоретики права [9, С. 148], буржуазне право, на відміну від феодального, виключає поділ суспільства на стани і всі пов'язані з цими привілеї. Якщо зараз у системі права виокремлюються цивільне, торгове, кримінальне право, то в системі феодального права доцільно говорити про вотчинне, міське, церковне право тощо [50, С. 4]. На місце ленного, церковного та інших складових феодального права в умовах капіталізму приходять приватне й публічне право.

Однак уже в середньовіччі найвищий носій державної влади в країні — монарх — визначав, що окремі види діяльності не можуть здійснювати вільно всі суб'єкти, за своїм бажанням, для цього вони повинні отримати дозвіл,

монаршу милість — привілеїв. Мотиви таких дій монархів були пов'язані не з питаннями безпечності продукції, що виготовлятиметься на підставі привілею, чи іншими суспільно важливими міркуваннями, а обумовлювались логікою побудови тогочасного станового суспільства. Внаслідок цього привілеї не вимагали від адресатів підтвердження кваліфікації, наявності певної майнової бази, як це відбувається при отриманні документів дозвільного характеру. Якщо зараз документи дозвільного характеру видаються всім, хто виконав вимоги держави, оскільки ми живемо у суспільстві рівних осіб, і суб'єкти господарювання мають рівні права (ст. 6 ГК), то в історичному минулому займатись відповідною господарською діяльністю могли лише ті суб'єкти, яким надавався привілей, — зазвичай, дозвіл керівника держави.

Слід також розуміти, що поняття привілеїв за середньовічною системою джерел права охоплювало монарші дозволи у сфері політичних, соціальних, економічних, фінансових відносин. Привілеєм виступало і право на заснування міста, і звільнення від сплати певних податків або панщини, звільнення цехів від влади феодалів, право на проведення ярмарків тощо. У подальші історичні періоди привілеями вважались різноманітні виключення із загальних правил, які могли стосуватись регулювання як економічних, так і політичних та інших відносин. І для привілеїв торгового чи виробничого характеру, і для прав за документами дозвільного характеру змістом виступали / виступають правові можливості здійснювати окремі господарські операції або певні види господарської діяльності. Привілеї у середньовічний період адресувались як приватним особам, групам осіб, так і організаціям, жителям окремих міст, водночас права за дозвільними документами отримують зараз лише суб'єкти господарювання.

**Висновки дослідження та перспективи подальших наукових розвідок.** Проаналізовані привілеї часів середньовіччя та наступних історичних епох за документами дозвільного характеру мають спільні і відмінні риси. Відмінності обумовлені різними історичними реаліями, в яких такі права отримуються, різницею у змісті та правовому регулюванні економічних відносин. Відрізняють аналізовані поняття насамперед особливий порядок набуття і реалі-

<sup>5</sup> Для порівняння варто зазначити, що теорія привілеїв, як вважається [7], стала відправною для формування національних систем права інтелектуальної власності.



зації, а також рівність / нерівноправність у можливості отримання прав у сучасний період та в минулому. Сучасні уявлення про відкриті та однакові для всіх суб'єктів господарювання процедури та потенційну можливість отримання документів дозвільного характеру, рівний доступ для всіх суб'єктів господарювання до здійснення господарської діяльності незалежно від їх форми власності, організаційно-правової форми стали результатом серйозних трансформацій правових, політичних і соціальних ідеологій, обумовлені становленням у цивілізованих країнах правових держав із принципами рівності громадян, верховенства закону, формуванням ринкових відносин, для яких засадничою є підприємницька свобода, регулювання державою економічних відносин на засадах рівноправності суб'єктів господарювання і визнання можливості встановлення окремих виключень тільки на підставі актів органу законодавчої влади. Такою є логіка історичного розвитку: те, що за умов феодалізму надавалось як привілеї, в умовах буржуазного права, сучасної системи права постало як право рівних за статусом суб'єктів. Історичний процес є безперервним, і з огляду на викладене можна ставити питання про генетичні витoki прав, які надаються за документами дозвільного характеру, з інституту привілею.

Поглиблення уявлень про привілеї торгово-промислового характеру як історичні прототипи прав за документами дозвільного характеру пов'язуємо з визначенням особливостей прав за документами дозвільного характеру як окремої групи суб'єктивних прав, які отримуються визначеним колом суб'єктів з певною метою. Порівнюючи особливості таких прав з дослідженою в науці джерельною базою привілеїв, можна буде дійти більш обґрунтованих висновків щодо генезису прав за документами дозвільного характеру. Підкреслимо також, що наше дослідження не базується на аналізі першоджерел права, тому перспективним для обраної проблематики є аналіз фахового історика права.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Концепція* совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009—2011 годы [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P080001100>

2. *Юркевич Памфіл*. Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник / Памфіл Юркевич. — Вид. 2-ге. — К. : Український світ, 1999. — 751 с.
3. *Артеменко А.П.* Вольність як «зразкова ідея» української правосвідомості / А.П. Артеменко // Гуманітарний часопис. — 2009. — № 4. — С. 5—11.
4. *Апанасенко К.І.* До питання про історію привілею в Україні / К.І. Апанасенко // Proceedings of the International Scientific and Practical Conference «The Top Actual Researches in Modern Science, Vol. I (July 18-19, 2015, Ajman, UAE)». — Dubai : Rost Publishing, 2015. — P. 52—55.
5. *Мурза О.В.* Співвідношення понять «правові пільги» та «привілеї» / О.В. Мурза // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2012. — № 1 (56). — С. 32—39.
6. *Малько А.В.* Льготы: политико-правовой анализ / А.В. Малько // Общественные науки и современность. — 1996. — № 3. — С. 47—55.
7. *Поленина С.В.* Закон как средство реализации задач формирования правового государства / С.В. Поленина // Теория права: новые идеи. Вып. 3. — М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. — С. 13—22.
8. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право : в 2 ч. — По испр. и доп. 8-му изд., 1902 / Д.И. Мейер. — М. : Статут, 2003. — 831 с.
9. *Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права.* — М. : Зерцало, 1998. — 656 с.
10. *Козюк М.Н.* Правовое равенство и привилегия депутатской неприкосновенности / М.Н. Козюк // Личность и власть. Межвузовский сборник научных работ. — Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. ВШ МВД, 1995. — С. 162—172.
11. *Власть, демократия, привилегии // Вопросы философии.* — 1991. — № 7. — С. 46—67.
12. *Скуратович І.М.* Система привілеїв у Польсько-Литовській державі: формування права-привілею / І.М. Скуратович // Форум права. — 2007. — № 3. — С. 245—250.
13. *Морозова І.С.* Теория правовых льгот : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / І.С. Морозова. — Саратов, 2007. — 449 с.
14. *Безклубий О.І.* Станова будова суспільства, привілейовані стани та особисті немайнові відносини у Великому Князівстві Литовському / О.І. Безклубий // Південноукраїнський правничий часопис. — 2013. — № 1. — С. 125—129.
15. *Вашук Д.П.* Обласні привілеї Волині та Київщини: генеза і функціонування в другій половині XV — першій третині XVI ст. : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Д.П. Вашук; НАН України, Ін-т історії України. — К., 2005. — 18 с.
16. *Гедьо А.В.* Соціальний статус і розвиток господарства грецьких громад України середини XVII—XIX ст. : джерелознавчий аспект : автореф. дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.06 / А.В. Гедьо ; Донец. нац. Ун-т. — Донецьк, 2006. — 37 с.
17. *Заяць А.Є.* До історії правової локації волинських міст XVI — першої половини XVII ст.: Локаційні привілеї у Литовській і Волинській (Руській) метриках / А.Є. Заяць // Архіви України. — 2001. — № 4—5 (247). — С. 83—98.

18. *Киридон П.В.* Система пільг і привілеїв як органічна складова характеристики партійно-державної номенклатури Української РСР 1945—1964 років / П.В. Киридон // *Історична пам'ять*. — 2014. — № 30—31. — С. 93—102.
19. *Кузьменко Ю.В.* Номенклатура — привілейований клас українського радянського суспільства (друга половина 80-х — початок 90-х рр. ХХ ст.) / Ю.В. Кузьменко // *Література та культура Полісся*. — 2009. — Вип. 51. — С. 166 — 181.
20. *Стешиц О.С.* Пільги та привілеї керівної партійної номенклатури Української РСР у 1964—1985 рр.: матеріально-побутовий та лікувально-оздоровчий аспект / О.С. Стешиц // *Література та культура Полісся*. — 2012. — Вип. 71. — С. 222—233.
21. *Горяга О.В.* Соціально-правовий статус козацької старшини Гетьманщини у другій половині XVII—XVIII ст. : автореф. дис. канд. ... юрид. наук : 12.00.01 / О.В. Горяга ; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2009. — 19 с.
22. *Скуратович І.М.* До питання про дворянські привілеї в Російській імперії (кінець XIX — початок ХХ ст.) / І.М. Скуратович // *Форум права*. — 2012. — № 2. — С. 621—627.
23. *Скуратович І.М.* Законодавче регулювання системи пільг і привілеїв в період укріплення командно-адміністративної системи управління (кінець 1920-х — 1930-ті роки) / І.М. Скуратович // *Форум права*. — 2008. — № 3. — С. 474—479.
24. *Скуратович І.М.* Зародження системи пільг і привілеїв у період становлення радянської влади (1918 р. — середина 1920-х рр.) / І.М. Скуратович // *Форум права*. — 2008. — № 2. — С. 437—441.
25. *Дорошко М.С.* Партійно-радянська номенклатура УРСР у 20 — 30-ті роки ХХ століття : автореф. дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / М.С. Дорошко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2004. — 34 с.
26. *Привілеї Києва кінця XV — середини XVII ст.* Дослідження. Тексти / Нац. акад. наук України [та ін.]; упоряд. Наталія Білоус; [відп. ред. Г.В. Боряк]. — К. : Простір, 2013. — 293 с.
27. *Привілеї міста Львова (XIV—XVIII ст.)* / Львів. від-ня Ін-ту укр. археографії та джерелознав. ім. М. Грушевського НАН України; упоряд. М. Капраль; наук. ред.: Я. Дашкевич, Р. Шуст. — Львів, 1998. — 640 с.
28. *Привілеї національних громад міста Львова (XIV—XVIII ст.)*: Зб. док. / ред.: Я. Дашкевич, Р. Шуст; Львів. від-ня Ін-ту укр. археографії та джерелознавства ім. М. Грушевського НАН України. — Львів, 2000. — 575 с.
29. *Шишка Р.Б.* Привілеї як відправна позиція формування права інтелектуальної власності / Р.Б. Шишка // *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. — 2001. — Вип. 15. — С. 195—200.
30. *Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень* / Уклад. Л.О. Пустовіт та ін. — К. : Довіра, 2000. — 1018 с.
31. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. — К. ; Ірпінь : Перун, 2004. — 1440 с.
32. *Толковий словарь живого великорусского языка в 4-х томах* / [авт.-сост. Даль В.И.]. — М. : Русский язык, 1989. — Т. 3. — 555 с.
33. *Лоха В.А.* Еволюція соціальної структури та майновий стан населення Переяслава (1648—1785 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / В.А. Лоха ; Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. — Черкаси, 2008. — 20 с.
34. *Галиця І.* Системи управління привілеями та активізація інноваційного процесу / І. Галиця // *Право та інновації*. — 2008. — № 2. — С. 36—49.
35. *Пиленко А.А.* Право изобретателя / А.А. Пиленко. — М. : Статут, 2001. — 688 с.
36. *Общая теория государства и права.* Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. — Том 1. Теория государства / М.Н. Марченко. — М. : Зерцало, 1998. — 416 с.
37. *Лашенко Р.М.* Лекції з історії українського права. — Ч. 2. Литовсько-польська доба / Р.М. Лашенко. — К. : Україна, 1998.
38. *Терлюк І.Я.* Історія держави і права України (Доновітній час) : Навчальний посібник / І.Я. Терлюк. — К. : Атіка, 2006. — 400 с.
39. *Чубатий М.* Огляд історії українського права: Історія джерел та державного права / М. Чубатий. — Мюнхен ; Київ : Ноосфера, 1994. — 220 с.
40. *Історія українського права* / За ред. О.О. Шевченка / О.О. Шевченко. — К. : Олан, 2001. — 214 с.
41. *Кульчицький В.С.* Історія держави і права України : Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.С. Кульчицький, Б.Й. Тищик. — К. : Ін Юре, 2007. — 624 с.
42. *Сас П.М.* Феодальні міста України в конці XV — 60-х годах XVI в. / АН УССР. Ін-т истории; Отв. ред. В.А. Смолий / П.М. Сас. — К. : Наук. думка, 1989. — 232 с.
43. *Мірошниченко М.І.* Державність і право України: генезис у європейському контексті (3 найдавніших часів до початку XIX ст.): Монографія / М.І. Мірошниченко. — К. : Атіка, 2006. — 544 с.
44. *Василенко М.П.* Право магдебургское // Василенко М.П. Вибрані твори у трьох томах: Том 2. Юридичні праці / М.П. Василенко. — К. : Юридична думка; Академперіодика, 2006. — 560 с. — С. 48—57.
45. *Історія держави і права України.* Підручник. — У 2-х томах. За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка / В.Я. Тацій, А.Й. Рогожин, В.Д. Гончаренко. — Том 1. — К. : Ін Юре, 2003. — 656 с.
46. *Музиченко П.П.* Практикум з історії держави і права України : Навч. посіб. / П.П. Музиченко, Н.І. Долматова, Н.М. Крестовська. — К. : Вікар, 2002. — 421 с.
47. *Делімарський Р.* Магдебурзьке право у Києві / Р. Делімарський. — К. : Сборна Україна, 1996. — 144 с.
48. *Близняк М.* Соціально-економічний розвиток містечок на півночі Острозького повіту в кінці XVIII ст. / М. Близняк // *Наукові записки Національного університету "Острозька академія"*. Серія "Історичні науки". — 2011. — Вип. 17. — С. 80—94.
49. *Щербак В.О.* Українське козацтво: формування козацького стану. Друга половина XV — середина XVII ст. / В.О. Щербак. — К. : KM Academia, 2000. — 300 с.
50. *Дембо Л.И.* Земельные правоотношения в классово-антагонистическом обществе / Л.И. Дембо. — Л., 1954.

REFERENCES

1. The informational normative system of normative legal acts of Republic Kazakhstan (2009), "Conception of permissive system' improvement in Republic Kazakhstan in 2009-2011", available at: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P080001100> (Accessed 20 Jan. 2016).
2. Yurkevych, P. (1999), *Istoriia filosofii prava; Filosofii prava; Filosofs'kyj schodennyk* [History of the philosophy of law; Philosophy of law; Philosophical diary], 2nd ed, Ukrains'kyj svit, Kyiv, Ukraine.
3. Artemenko, A.P. (2009), "Freedom as exemplary idea of Ukrainian legal consciousness", *Humanitarnyj chasopys*, vol. 4, pp. 5-11.
4. Apanasenko, K.I. (2015), "On the question about privilege's history in Ukraine", *Proceedings of the International Scientific and Practical Conference "The Top Actual Researches in Modern Science"*, vol. I, Ajman, UAE, July 18-19, pp. 52-55.
5. Murza, O.V. (2012), "Correlation of concepts "legal benefit" and "privilege", *Visnyk KhNUVS*, vol. 1 (56), pp. 32-39.
6. Mal'ko, A.V. (1996), "Benefits: political and legal analysis", *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*, vol. 3, pp. 47-55.
7. Polenina, S.V. (1993), "Law as means of realization of tasks for a formation of the legal state", *Teoriya prava: novye idei* [The theory of law: new ideas], vol. 3, Institute of state and law of RAS, Moscow, Russia, pp. 13-22.
8. Mejer, D.I. (2003), *Russkoe grazhdanskoe pravo* [Russian civil law], on 8th ed, Statut, Moscow, Russia.
9. Marchenko, M.N. (1998), *Obshhaja teoriya gosudarstva i prava* [Common theory of state and law], vol. 2, Zercalo, Moscow, Russia.
10. Kozjuk, M.N. (1995), *Pravovoe ravenstvo i privilegija deputatskoj neprikosновенnosti* [Legal equality and parliamentary privilege], *Lichnost' i vlast'* [The identity and power], pp. 162-172, Rostov's High School of MIA, Rostov-na-Donu, Russia.
11. "Power, democracy, privileges", *Voprosy filosofii*, 1991, vol. 7, pp. 46-67.
12. Skuratovych, I.M. (2007), "System of privileges in Polish-Lithuanian state: formation of law-privilege", *Forum prava*, [Online], vol. 3, pp. 245-250, available at: <https://scholar.google.com.ua> (Accessed 10 Jan. 2016).
13. Morozova, I.S. (2007), "Theory of legal benefits", Abstract of Doctor's dissertation, Law, Saratov's state academy of law, Saratov, Russia.
14. Bezklubyj, O.I. (2013), "Class structure of society, privileged classes and private non-material relations in Great Lithuanian Principality", *Pivdenoukrains'kyj pravnychyj chasopys*, vol.1, pp. 125-129.
15. Vaschuk, D.P. (2005), "Regional privileges of Volyn and Kyivschyna: genesis and functioning in second half of XV — first third of XVI centuries", Ph.D. Thesis, History of Ukraine, National academy of sciences, Institute of history, Kyiv, Ukraine.
16. Hed'o, A.V. (2005), "Social status and development of households of Greek communities in Ukraine in half of XVII-XIX centuries: aspect of source study", L.L.D. Thesis, Archaeology, Donetsk national University, Donetsk, Ukraine.
17. Zaiats', A.Ye. (2001), "For history of legal location of Volyn's towns in XVI — first half of XVII centuries: locational privileges in Lithuanian and Volyn's (Russkiy) metricks", *Arkhivy Ukrainy*, vol. 4-5 (247), pp. 83-98.
18. Kyrydon, P.V. (2014), "System of benefits and privileges as organic part of characteristic of party state nomenclature of Ukrainian SCR in 1945-1964", *Istorychna pam'iat'*, vol. 30-31, pp.93-102.
19. Kuz'menko, Yu.V. (2009), "Nomenclature — privileged class of Ukrainian soviet society (second half of 80<sup>th</sup> — turn of 90<sup>th</sup> of XX century)", *Literatura ta kul'tura Polissia*, vol. 51, pp. 166-181.
20. Steshyts, O.S. (2012), "Benefits and privileges of governing party nomenclature of Ukrainian SCR in 1964-1985: material domestic and medicated aspect", *Literatura ta kul'tura Polissia*, vol. 71, pp. 222-233.
21. Horiaha, O.V. (2009), "Social legal status of cossack's starshyna of Het'manschyna in second half of XVII-XVIII centuries", Ph.D. Thesis, Theory and history of state and law, Odessa national juridical academy, Odessa, Ukraine.
22. Skuratovych, I.M. (2012), "On the question about nobiliary privileges in Russian empire (end of XIX — turn of XX centuries)", *Forum prava*, [Online], vol. 2, pp. 621-627, available at: <https://scholar.google.com.ua> (Accessed 11 Jan. 2016).
23. Skuratovych, I.M. (2008), "Legal regulation of the system of benefits and privileges in years of reinforcement of administrative command system (end of 1920<sup>th</sup> — 1930<sup>th</sup>)", *Forum prava*, [Online], vol. 3, pp. 474-479, available at: <https://scholar.google.com.ua> (Accessed 11 Jan. 2016).
24. Skuratovych, I.M. (2008), "Genesis of the system of benefits and privileges in period of becoming of soviet power (1918 — half of 1920<sup>th</sup>)", *Forum prava*, [Online], vol. 2, pp. 437-441, available at: <https://scholar.google.com.ua> (Accessed 11 Jan. 2016).
25. Doroshko, M.S. (2004), "Party soviet nomenclature of USCR in 20<sup>th</sup> — 30<sup>th</sup> of XX century", L.L.D. Thesis, History of Ukraine, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
26. Boryak, G.V. (2013), *Pryvilei Kyieva kintsia XV — seredyny XVII st. Doslidzhennia. Teksty* [Kyiv's privileges of the end of XV — half of XVII centuries], Prostir, Kyiv, Ukraine.
27. Dashkevych, Ya. and Shust, R. (1998), *Pryvilei mista L'vova (XIV — XVIII st.)* [Privileges of the town L'viv (XIV — XVIII centuries)], Mykhajlo Hrushevs'kyj Institute of Ukrainian archeography and source study of NAS of Ukraine, L'viv, Ukraine.
28. Dashkevych, Ya. and Shust, R. (2000), *Pryvilei natsional'nykh hromad mista L'vova (XIV — XVIII st.): Zb. dok.* [Privileges of national groups of the town L'viv (XIV — XVIII centuries): collection of documents], Mykhajlo Hrushevs'kyj Institute of Ukrainian archeography and source study of NAS of Ukraine, L'viv, Ukraine.
29. Shyshka, R.B. (2001), "Privileges as a start position of the formation of the law of intellectual property", *Visnyk KhNUVS*, vol. 15, pp. 195200.
30. Pustovit, L.O. and others (2000), *Slovyk inshomovnykh sliv: 23 000 sliv ta terminolohichnykh slovospoluchen'* [Dictionary of foreign words: 23 000 words and terminological word combination], Dovira, Kyiv, Ukraine.
31. Busel, V.T. (2004), *Velykyj tlumachnyj slovnyk suchasnoi ukrains'koi movy* [Big explanatory dictionary of contemporary Ukrainian language], Perun, Kyiv and Irpin', Ukraine.

32. Dal', V.I. (1989), *Tolkovyj slovar' zhivogo velikoruskogo jazyka v 4-h tomah* [Explanatory dictionary of alive Russian language in 4 volumes], vol. 3, Russkij jazyk, Moscow, USSR.
33. Lokha, V.A. (2008), "Evolution of social structure and material status of Pereyaslav's population (1648-1785)", Ph.D. Thesis, Theory and history of state and law, Bohdan Khmel'nyts'kyj National university of Cherkassy, Cherkassy, Ukraine.
34. Halytsia, I. (2008), "Systems of management by privileges and activation of innovative process", *Pravo ta innovatsii*, vol. 2, pp. 36-49.
35. Pilenko, A.A. (2001), *Pravo izobretatelja* [Law of inventor], Statut, Moscow, Russia.
36. Marchenko, M.N. (1998), *Obshhaja teorija gosudarstva i prava* [Common theory of state and law], vol. 1, Zercalo, Moscow, Russia.
37. Laschenko, R.M. (1998), *Lektsii z istorii ukrains'koho prava* [Lectures from the history of Ukrainian law], part 2, Ukraina, Kyiv, Ukraine.
38. Terliuk, I.Ya. (2006), *Istoriia derzhavy i prava Ukrainy (Donovitnij chas)* [History of state and law of Ukraine (before recent times)], Atika, Kyiv, Ukraine.
39. Chubatyj, M. (1994), *Ohliad istorii ukrains'koho prava: Istoriia dzherel ta derzhavnoho prava* [Review of Ukrainian law' history: History of sources and state law], Noosphera, Munkhen and Kyiv, Germany and Ukraine.
40. Shevchenko, O.O. (2001), *Istoriia ukrains'koho prava* [History of Ukrainian law], Olan, Kyiv, Ukraine.
41. Kul'chyts'kyj, V.S. and Tyschuk, B.J. (2007), *Istoriia derzhavy i prava Ukrainy* [History of state and law of Ukraine], In Yure, Kyiv, Ukraine.
42. Sas, P.M. (1989), *Feodal'nye goroda Ukrainy v konce XV — 60-h godah XVI v.* [Feudal towns of Ukraine in the end of XV — 60<sup>th</sup> of XVI centuries], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
43. Miroshnychenko, M.I. (2006), *Derzhavnist' i pravo Ukrainy: henezys u ievropejs'komu konteksti (Z najdavni-shykh chasiv do pochatku XIX st.)* [Statehood and law of Ukraine: genesis in European context (From earliest times to beginning of XIX century)], Atika, Kyiv, Ukraine.
44. Vasylenko, M.P. (2006), *Pravo magdeburgskoe* [Magdeburg's law] *Vybrani tvory u tr'okh tomakh* [Selected works in three volumes], vol. 2, Yurydychna dumka and Akademperiodyka, Kyiv, Ukraine.
45. Tatsij, V.Ya., Rohozhyn, A.J. and Honcharenko, V.D. (2003), *Istoriia derzhavy i prava Ukrainy* [History of state and law of Ukraine], In Yure, Kyiv, Ukraine.
46. Muzychenko, P.P., Dolmatova, N.I., and Krestovs'ka, N.M. (2002), *Praktykum z istorii derzhavy i prava Ukrainy* [Book for workshops on history of state and law of Ukraine], Vikar, Kyiv, Ukraine.
47. Delimars'kyj, R. (1996), *Mahdeburz'ke pravo u Kyievi* [Magdeburg's law in Kyiv], Soborna Ukraina, Kyiv, Ukraine.
48. Blyzniak, M. (2011), "Social economical development of towns on the North of Ostrog's povit in the end of XVIII century", *Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu "Ostroz'ka akademiia". Seriya "Istorychni nauky"*, vol. 17, pp. 80-94.
49. Scherbak, V.O. (2000), *Ukrains'ke kozatstvo: formuvannia kozats'koho stanu. Druha polovyna XV — seredyna XVII st.* [Ukrainian cossacks: formation of cossack's class. Second half of XV — half of XVII centuries], KM Academia, Kyiv, Ukraine.
50. Dembo, L.I. (1954), *Zemel'nye pravootnoshenija v klas-sovo-antagonisticheskom obshhesve* [Land relation in class antagonistic society], Leningrad, USSR.

Надійшла 11.01.2016

Е.И. Апанасенко

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов

#### ТОРГОВЫЕ И ПРОМЫШЛЕННЫЕ ПРИВИЛЕГИИ КАК ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРОТОТИПЫ ПРАВ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ДОКУМЕНТАМИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

Исследованы привилегии в сфере торговли и производства, которые предоставлялись отдельным лицам, условиям, организациям в разные периоды украинской истории. Автор высказывает гипотезу и пытается проанализировать, не послужили ли такие привилегии историческим образцом прав, предоставляемых документами разрешительного характера.

**Ключевые слова:** привилегия, документ разрешительного характера, разрешительная система в сфере хозяйственной деятельности, разрешительные правоотношения, права субъектов хозяйствования.

K.I. Apanasenko

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

#### TRADE AND INDUSTRIAL PRIVILEGES AS HISTORICAL PROTOTYPES OF RIGHTS PROVIDING BY PERMIT DOCUMENTS

The object of the investigation are privileges that were been receiving by some persons, classes and organizations in a sphere of trade and production in different periods of Ukrainian history. Author proposes hypothesis and tries to analyze whether privileges became historical prototypes of rights providing by permit documents.

**Key words:** privilege, permit document, permit system in a sphere of economic work, permit relations, rights of economic subjects.

УДК 346.14

М.В. ГРИГОРЧУК, канд. юрид. наук, здобувач  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

---

**Ключові слова:** господарське право, юридичне явище, юридична наука, господарська діяльність, національне право.

*Розглянуто питання стосовно місця господарського права в системі права України. Узагальнено сучасні наукові підходи до розв'язання цього питання. Виділено найбільш актуальні чинники, якими можна доводити свою точку зору щодо місця господарського права в системі правових наук України. Обґрунтовано низку суджень, якими беззаперечно доводиться зв'язок господарського права з іншими галузями права України.*

**Вступ.** Розвиваючи тривалу наукову дискусію стосовно існування господарського права взагалі, мимоволі замислюєшся над основними життєвими постулатами, які можна, без шкоди справжній науці, вкласти в питання Гамлета — «бути чи не бути...». Ось у чому запитання, продовжував свою філософську думку шекспірівський герой, однак актуальність цієї сентенції повністю вкладається в рамки будь-якої наукової дискусії, де вихідними пунктами є, можливо, ще хитріші підвалини-орієнтири. І це не перебільшення.

Не буде також гіперболізацією найсміливіша точка зору науковця, якщо навіть обрати такий філософський підхід до вивчення цілком об'єктивних явищ правового характеру, до яких, беззаперечно, належить господарське право.

Здавалося би, що може бути легшим від того, щоб на ґрунті наявного правового матеріалу виконати кваліфіковане аналітико-правове узагальнення усіх без винятку нормативних актів, які врегульовують правовідносини у сфері господарської діяльності? А тоді з почуттям виконаного обов'язку відрепортувати: господарське право є і, більше того, становить самостійну галузь права.

Однак, як вбачається із того ж таки права (і так не важливо з якої галузі), процес доведення існування де-юре і де-факто об'єктивних явищ юридичного походження повинен ґрунтуватися на доказах, а наукові домисли покликані доповнювати, розвивати і збагачувати загальну картину висновків, які претендують на статус окремого наукового феномену чи, як у даному випадку, галузі права.

З огляду на сказане вище цілком виправданою і логічною є полярність позицій науковців у царині права стосовно місця господарського права як самостійної галузі, оскільки при обранні будь-якого підходу до вивчення конкретного явища чи проблеми визначальним є спрямування думки дослідника. Простіше кажучи — панівну роль відіграє усвідомлення справжньої мети, якою керується науковець у

питаннях означення і висвітлення певної наукової проблеми, у нашому конкретному випадку — існує насправді чи не існує господарське право як самостійна галузь права, чи, можливо, є конгломератом правових норм, синтезованих або запозичених з інших, авторитетних, і таких галузей права, самостійність яких не викликає сумніву.

Послідовно викладаючи власне бачення проблеми, автор має звернутися до того наукового надбання у галузі юридичної науки, яке обґрунтовує певне абстрагування дослідника для тлумачення конкретної галузі юриспруденції, якою у нашому випадку є господарське право.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань, пов'язаних із визначенням місця господарського права в системі права України, присвячені праці відомих науковців, які висловлювали і обстоювали подекуди діаметрально протилежні точки зору на цю проблему.

Так, низка відомих правників дотримуються тієї думки, що вказана галузь права є настільки самостійною, що не має зв'язку з іншими галузями права. Представниками цього напрямку в юридичній науці є В.В. Лаптев, В.К. Мамутов, І.Г. Побірченко та ін. Очевидно, що така точка зору зобов'язує науковця закрити очі на об'єктивні зв'язки, які не можливо ігнорувати без шкоди як для самої науки господарського права, так і для юридичної науки в цілому. Такими зв'язками є універсальна для всіх галузей права форма побудови норм господарського права, визнання їх регуляторами суспільних відносин шляхом прийняття законів, виключне судове застосування правових норм, наявність специфічних інститутів та інструментів і багато іншого.

На противагу викладеному низка науковців категорично заперечують те, що господарське право є самостійною галуззю права, і вважають його простим поєднанням цивільно-правових та адміністративно-правових норм, що діють у сфері господарювання. Прихильниками цієї позиції є С.М. Братусь, Р.О. Халфіна, Г.К. Матвеев, Я.М. Шевченко, А.С. Довгерт та ін.

Існує ще й інша точка зору науковців на господарське право: що воно є комплексною галуззю права, в якій зібрані правові норми основних галузей права, пов'язані з одним предметом правового регулювання — господарською діяльністю. Таке бачення підтриму-

ють Ю.К. Толстой, О.А. Пушкін, С.С. Алексєєв та інші.

Тому **мета даної статті** — дослідити місце господарського права серед правових наук на основі аналізу відомих наукових підходів до вирішення цієї наукової проблеми, висловити свою точку зору стосовно розв'язання цього питання на основі вивчення логічних зв'язків та принципів взаємодії з іншими галузями права.

Одним із основних завдань викладення матеріалу є уникнення категоричності стосовно будь-якого коментування поглядів науковців на предмет визнання чи не визнання господарського права самостійною галуззю права. Заради справедливості потрібно висвітлити ці позиції науковців і на ґрунті отриманого узагальнення викласти своє бачення проблеми.

**Результати дослідження.** Розглядаючи господарське право як невід'ємну складову національного права, що є стовідсотково беззаперечним фактом, цілком виправданим буде звернення до першоджерел, якими засвідчується не тільки сам факт існування нормативно-правового регулювання господарської діяльності у суспільстві (у широкому значенні цього терміна) ще в далекій від теперішнього розуміння інтерпретації, а й означення цієї форми правовідносин як визначальної в усіх економічних системах держав незалежно від політичного устрою.

Очевидно, що економіка, навіть не беручи до уваги рівень її розвитку, а значить і економічні (господарські) відносини є завжди і всюди, тому правильно стверджувати, що потрібно створити законодавче і нормативне забезпечення для врегулювання правовідносин, які виникають під час здійснення міжсуб'єктних господарських зв'язків.

Д.В. Задихайло зазначає, що хронологія розвитку господарського права має свої історичні корені. У таких відомих зводах давніх законів, як Дигести Юстиніана, «Руська Правда», Литовський статут знаходимо окремі положення, що стосувалися спільного ведення торгових справ, відповідальності боржників перед кредиторами, банкрутства та деяких інших.

Бурхливий розвиток ремесел і торгівлі в епоху Середньовіччя у приморських містах, пов'язаних із торгівлею з іншими державами, сприяв розвитку спеціального регулювання цієї сфери спочатку у формі торгових звичаїв, рішень судів зі справ між торговцями, збірок

звичаїв та суддівських рішень (наприклад, «Збірник морського права Ганзи»), а згодом прийняттю кодифікованих нормативно-правових актів. До таких можна віднести Французьке торговельне уложення (1808), Торговельний кодекс Німеччини (1861) та Німецький торговельний кодекс (1897), Італійське торговельне уложення (1882). На початку ХХ ст. підприємницькі об'єднання товариств були поширені не тільки в Західній Європі, Сполучених Штатах Америки, а й у Російській імперії. [1].

Наведений приклад позиції відомого науковця, навіть не зважаючи на «строкатість» через значну історичну (часову) «відірваність» у викладенні очевидних фактів, дає певне розуміння процесу, який супроводжував упорядкування насамперед торговельних відносин. Бо не природньо було би екстраполювати міжгосподарські зв'язки між мануфактурами чи осередками натурального виробництва всередині міста чи поселення на ті відносини, які, в основному, врегульовували міждержавні стосунки в конкретних сферах торгівлі.

У той же час є можливість дещо доповнити думку вітчизняного науковця стосовно ранніх намірів правителів різних епох упорядкувати господарські відносини між членами суспільства. Доцільно згадати низку історичних правових укладень, про які у своєму невмирущому політико-правовому трактаті «Про дух законів» згадує французький філософ-просвітитель Шарль-Луї Монтеск'є.

У розділі «Відродження римського права і наслідки цього відродження. Зміни в судах» книги 28 «Про виникнення і зміну цивільних законів у французів» філософ зазначає, що після того, як приблизно 1137 р. були знайдені Дигести Юстиніана, римське право нібито воскресло для нового життя. В Італії виникли школи, де його викладали; тоді вже мали Кодекс Юстиніана і Новели [2].

З розвитком країн та економічних зв'язків удосконалення і нормативне регулювання господарських відносин між ними стало невідворотним. Тому цілком логічним буде опиратися на висновки Д.В. Задихайла про те, що запровадження Торгових (Комерційних) кодексів або статутів більшістю країн континентальної Європи і світу було продиктовано необхідністю вирішити у загальнообов'язковий для всіх учасників спосіб питань, які у теперішньому розумінні вважаються господарськими. У Япо-

нії, наприклад, поряд із Цивільним і Торговим кодексами, діє також Господарський кодекс. Господарське законодавство визнане офіційно в Німеччині, Польщі, Болгарії.

Визначення предмета господарського права ми знаходимо в Конституції ФРН (ст. 74 п. 11). Це поняття дістає визнання також у міжнародних правових документах. Навіть у СРСР через запровадження нової економічної політики (НЕП) у 1919—1920-х рр. було зроблено спроби зведення до одного кодифікованого закону правове регулювання господарської сфери.

Така діяльність практично не зупинялася, і в 1923 р. Комітет з внутрішньої торгівлі при Раді праці та оборони РРФСР спільно з Наркомюстом підготував проект Торговельного зводу СРСР, доцільність прийняття якого зводилася до необхідності зовнішнього (з боку держави) регулювання «торгово-промислової стихії» [1].

Навіть з огляду на певну «дипломатичність», неоднозначно сприймається визначення з найвищих державних трибун новоствореного СРСР ситуації в економіці країни, котра позиціонувала себе плановою, як «торгово-промислової стихії».

Однак з позиції конкретних економічних результатів СРСР тих періодів простіше було, напевно, нівелювати проблеми, які дійсно мали вирішальне значення для впорядкування господарських правовідносин як всередині країни, так і на міждержавному рівні. Тому впродовж 1930—1980-х рр. основного значення набула тема поділу права на приватне та публічне шляхом виокремлення критеріїв, афілійованих своїм соціально-правовим спрямуванням до вже визнаних, і на цій основі авторитетних, галузей права. І цілком зрозуміло, що в структурованій системі радянського права аж ніяк не відводилося місця об'єктивно сформованій галузі — господарському праву. Вигідніше було це питання замовчувати, оскільки протиприродним було саме усвідомлення того факту, що між соціалістичними підприємствами можуть виникати спірні питання, тим паче такі, що потребують свого вирішення в суді. Конфліктів між суб'єктами господарювання молодого радянського економіки не було і не могло бути, оскільки всі вони були об'єднані однією ціллю — забезпечувати державний інтерес і досягнути комуністичного суспільного устрою.

Саме з тих часів уся історія радянського цивільного права була відзначена протистоянням прихильників та супротивників концепції господарського права. Та частина науковців, котра визнавала існування господарського права, обґрунтовувала необхідність виділення та законодавчого оформлення господарського права як окремої галузі права, предмет якого вони виділяли як господарські відносини, що складаються у процесі господарської діяльності, а розпізнавальні ознаки методу вбачали у поєднанні різних способів впливу на господарські відносини, використанні різних методів правового регулювання. Із приводу цього В.В. Лаптев підкреслював, що правове регулювання реального сектору економіки здійснюється нормами різних галузей права. Але основну роль серед них відіграє господарське (підприємницьке) право, яке встановлює загальний порядок стосовно економіки в цілому та її окремих секторів, у т. ч. реального [3].

Сьогодні зрозуміло, що норми сучасного цивільного законодавства встановлюють визначальні засади підприємництва і окреслюють коло договірних і недоговірних зобов'язань із урахуванням приватноправового інструментарію, який базується на принципах неприпустимості втручання у сферу особистого життя, свободи власності, підприємництва, договору приватної ініціативи, на засадах диспозитивності й еквівалентності. Ці методологічні основи неспроможні охопити регулюванням увесь спектр відносин, що виникають у розмаїтті економічних процесів сучасного суспільства. Об'єктивною основою зазначеної неспроможності є те, що господарські процеси неможливо упорядкувати без елементів публічно-правового регулювання.

Одні науковці вважали, що господарське право має своїм регулюванням охоплювати в цілому народне господарство, інші — лише сферу соціалістичного виробництва. Саме перша концепція господарського права була покладена в основу Господарського кодексу України, який визначає основні засади господарювання щодо всіх суб'єктів господарювання, хоча й передбачає окремі особливості управління державним і комунальним секторами економіки та визначає специфічні риси суб'єктів господарювання, які функціонують на базі державного та комунального майна.

У ст. 13 Конституції України наголошується, що держава забезпечує соціальну спрямованість економіки, а забезпечення соціальної спрямованості ринкової економіки неможливе без науково обґрунтованого державного впливу на процес господарювання [4].

Економічна наука і соціологія західних країн відпрацювали інструментарій приборкання проявів «дикого» капіталізму, нічим не обмеженого ринку, які мало не призвели до фінансово-господарського колапсу в період «Великої депресії» кінця 1920-х — початку 1930-х рр. Стрижнем цього інструментарію є господарське законодавство, в основі якого лежить симбіоз елементів публічно-правового і приватноправового регулювання економіки. Інструменти державного регулювання економіки повинні мати цілісне, соціально-орієнтоване спрямування щодо суб'єктів господарювання.

На даному етапі доцільно привести визначення господарської діяльності, під якою розуміють діяльність, пов'язану з виробництвом та реалізацією продукції, виконанням робіт та наданням послуг, а також із забезпеченням їх виробників необхідними ресурсами [5].

Поняття господарської діяльності подається в законодавчих актах незалежної України. Так, у Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» господарська діяльність — це діяльність, у тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару [6].

Згідно з метою даної статті, якою визначено завдання щодо визначення місця господарського права в загальній системі права України, не буде виправданим з боку автора намагання заглиблюватися на рівень етимології словосполучення «господарська діяльність», оскільки з наведених вище визначень зміст цієї економіко-правової категорії повністю зрозумілий.

З усього сказаного вище можна зробити висновки, що в основі правовідносин між людьми лежить господарська діяльність, яка вимагає впорядкування із застосуванням спеціальних інструментів, якими, в основному, наділене господарське право.

Тому, з огляду на наявну базу наукових позицій стосовно місця господарського права, не можна дозволити собі бездискусійно стати на бік одного з наукових авторитетів і, використовуючи хитросплетіння лексично бага-



тої української мови, презентувати нібито нове своє бачення.

Очевидно, що стосовно господарського права як самостійної галузі юридичної науки ще довго будуть точитися словесні баталії, оскільки немає достовірного стовідсоткового знання з ключових (фундаментальних) засад такої градації, і саме такий стан справ є підставою для існування, як було сказано вище, полярності думок науковців у підході до розв'язання цієї проблеми.

Більше того, до сьогодні не набула довершеності позиція науковців стосовно цивільного права як самостійної галузі, яке найбільш «радикальні» правники ставлять в основу заперечення самостійності господарського права, і на ґрунті якого нібито воно утворене. Проблема породжується самим застосуванням критеріїв, якими визначена самостійність галузі права, у даному випадку — співвідношенням приватного і публічного у праві.

Це пояснюється тим, що і предмет, і метод цивільного права не відповідають критеріям самостійної галузі права. Проблема ж розмежування і взаємодії норм публічного і приватного права є, на думку видатного українського цивіліста О. Підпригори, не тільки методологічною за своїм характером, а й актуальною як для вітчизняного правознавства, так і для практики вітчизняного державо- і правотворення — важливих складових процесу демократичної трансформації українського суспільства [7].

Й.О. Покровський зазначає, що сам критерій відмінності між правом публічним і приватним залишається невизначеним. Сучасному дослідникові цього питання може здатися, що чим далі, тим більш це питання заплутується й стає безнадійно нерозв'язним [8].

К.Г. Волинка схиляється до того, що теоретичним підґрунтям виокремлення самостійних галузей права у правовій системі України повинна залишатися теорія двох критеріїв — предмету і методу правового регулювання [9].

Р.Б. Прилуцький зазначає, що така теоретична конструкція склалася унаслідок двох наукових дискусій. Під час першої (1938—1941) більшість учених вважали що поділ права на галузі повинен здійснюватися за таким об'єктивним критерієм як предмет правового регулювання — сукупність однорідних суспільних відносин, що піддаються автономному (відносно самостійному) правовому регулюванню. На-

приклад, майнові відносини, що мають вартісний характер, внаслідок специфіки змісту правових норм, що їх опосередковують, можуть бути віднесені до цивільного права, а владно-управлінські відносини — до адміністративного права. Проте порівняно скоро стало зрозумілим, що одного предмета для диференціації галузей права не достатньо.

Норми права можуть регулювати один і той же предмет, але належати до різних галузей права. Класифікація галузей права тільки за предметом правового регулювання зводила питання про систему права до питання про систему суспільних відносин.

У ході другої дискусії (1955—1958) було визнано необхідним окрім основного критерію поділу права на галузі (предмета правового регулювання), виділити і додатковий — метод правового регулювання як сукупність юридичних засобів впливу на суспільні відносини, що використовуються державою для правового регулювання цих відносин. Вважалось, що кожна галузь права характеризується відносно визначеним і стійким методом правового регулювання, який обумовлений характером суспільних відносин, що ним регулюються. При цьому визнавали, що часом між методами різних галузей права спостерігається певна подібність. Проте це не значить, що вони є однаковими [10].

На думку Є.І. Темнова, галузь права повинна розглядатися як сукупність взаємопов'язаних між собою норм, об'єднаних спільністю предмета і методу правового регулювання, що об'єктивно відокремилися всередині системи права [11].

Якщо не брати до уваги окремі посилання до правових першоджерел як доказової бази своєї точки зору, то дискусія з цього питання може бути зведена до простого: «хто кого». І в цьому науковому змаганні, як видається, перемогу здобуде та «команда», де більше авторитетних «гравців» (у розумінні знаності персоналій у галузі права), або, що набагато гірше, першість посяде політична доцільність.

Зрозуміло, що у першому, тим паче у другому варіанті, немає гарантії, що відбудеться саме таке розмежування чи злиття позицій науки і практики, в результаті чого буде досягнуто об'єктивне розв'язання проблеми.

З огляду на «задискутованість» питання важко і, як видається, безперспективно, претенду-

вати на істину в останній інстанції стосовно означення місця господарського права в системі юридичних наук України. Однак для висвітлення теми статті і внесення до цього процесу певної новизни, пропонується обрати дещо інший підхід, який може перевести тривалу з вочевидь високим науковим градусом дискусію у практичну, більш прийнятну площину. Тому для коректного з'ясування даного питання пропонується, перейти від «слів» до «справи», спираючись на здобутки іншої, не менш авторитетної науки, — логіки. Ця «королева людського коректного мислення» зобов'язує кожного, хто заявляє свою думку з того чи іншого приводу, дотримуватися об'єктивних правил побудови процесу мислення. За інших умов відбудеться порушення усталених зв'язків між думками, тобто правил, які називають законами логіки і якими впорядковується людське мислення.

Як відомо, існує чотири основні логічні закони:

- закон тотожності — вимога до процесу міркування, яка передбачає, що будь-яка думка в межах конкретного міркування повинна залишатися незмінною, тобто тотожною сама собі;

- закон виключеного третього — з двох суперечливих суджень одне буде обов'язково істинним, а друге буде обов'язково хибним, третього не може бути;

- закон протиріччя — процес міркування обов'язково передбачає, що два протилежні судження не можуть бути одночасно істинними; у крайньому разі одне з них буде обов'язково хибним, а то й обидва можуть бути хибними;

- закон достатньої підстави — стійкі універсальні судження типу аксіом, законів, максим, принципів, постулатів; загальновизнані людським досвідом судження; власні судження, вже доведені або виведені з істинності інших суджень (силогізмів).

Для окреслення власної точки зору стосовно самостійності господарського права як галузі, чи, навпаки, розглядаючи цю галузь як сегмент (гілку) цивільного і адміністративного права, пропонується заручитися підтримкою як мінімум двох логічних законів, а саме закону протиріччя і закону достатньої підстави.

В обґрунтування своєї позиції стосовно господарського права як самостійної галузі з ог-

ляду на застосування логічного закону протиріччя отримаємо силогізм: не можуть бути вірними наукові судження про те, що господарське право одночасно є самостійною і не є самостійною, тобто якоюсь іншою, позбавленою категоричного відмежування від інших, галузю права. Така дія означеного закону логіки зобов'язує науковців притримуватися діаметрально протилежних думок, які виключають будь-який компроміс у цьому питанні, оскільки навіть за незначної поступливості у формах підходу до вирішення цієї проблеми прийдемо до нівелювання первинних позицій, а тому втратить сенс дискусія про місце господарського права як окремої, тобто самостійної галузі, чи похідної від іншої галузі, наприклад від цивільного права.

З усього наукового надбання щодо визначення господарського права як самостійної галузі права не видається можливим зробити висновок про те, що існують незаперечні обґрунтування хоча би однієї з викладених вище точок зору науковців.

У той же час найбільш вірогідною виглядає позиція, що ці два судження можуть бути одночасно хибними через наявність об'єктивних зв'язків між різними галузями права, про які мова йшла раніше. І що найголовніше, обома сторонами ці обставини не беруться до уваги, що, зрозуміло, ще більше ускладнює проблему.

Іншим доказом позиціонування господарського права як самостійної галузі є висновки, які отримуємо в результаті застосування до вирішення цієї проблеми логічного закону достатньої підстави.

Так, не викликає сумніву те, що господарське право сягає своїм корінням публічного права, тобто використовує для установаження внутрішньо-галузових зв'язків терміни і категорії, притаманні древнім кодифікованим нормам. Таке знання дає дослідникові право дійти висновку, що господарське право є частиною загального публічного права. На цій основі можна стверджувати, що не може не мати ознак першоджерела те, звідки воно сягає своїм корінням, а цим корінням є публічне право. Тобто сама думка про те, що частину можна відірвати від цілого, не завдавши одночасно шкоди і цілому і частині, не вкладається в рамки здорового людського мислення.

Думається, що звернення до наведених вище законів логіки стосовно визначення місця

господарського права в системі права України повинно покласти край категоричності позицій науковців щодо самостійності чи несамостійності цієї галузі права.

Водночас дискусійним є питання дефініції самого господарського права як галузі права. За одним з визначень, господарське право — це система правових норм, що регулюють відносини з приводу безпосереднього здійснення господарської діяльності або управління нею (такою діяльністю) із застосуванням різних методів правового регулювання.

Виходячи із наведеного визначення, яке більше походить на нашарування подекуди пов'язаних між собою абстрактних понять, знову ж таки зустрічаємося з порушенням одного із постулатів логіки, який не дозволяє тлумачити поняття через самого себе.

Тлумачення поняття «господарське право» через «систему правових норм» та «різноманітність методів правового регулювання» ще більше віддаляє науковців від сутності самого цього поняття, від справжнього його змісту. Причини цього полягають у нестійкості зв'язків між його елементами та невідповідності означених термінів завданням і функціям, які воно виконує.

**Висновки.** Таким чином, на основі виконаного аналізу наукових підходів стосовно визначення місця господарського права в системі права України можна сформулювати таке визначення: господарське право є узагальненою системою загальнообов'язкових правил поведінки для суб'єктів господарської діяльності, якими врегульовуються правовідносини, що виникають між ними у ході здійснення господарської діяльності.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Задихайло Д.В.* Господарське право / Д.В. Задихайло [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi/407-gospodarske-pravo-zadichaylo-dv.html>
2. *Монтескьє Ш.-Л.* Избранные произведения. О духе законов [Електронний ресурс] / Шарль-Луи де Монтескьє. — Режим доступу : [http://royallib.ru/read/monteske\\_sharl/izbrannie\\_proizvedeniya\\_o\\_duhe\\_zakonov.html](http://royallib.ru/read/monteske_sharl/izbrannie_proizvedeniya_o_duhe_zakonov.html)
3. *Лаптев В.В.* Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики / В.В. Лаптев Российская академ. Наук. Ин-т государства и права. — М. : Инфотропик Медиа, 2010. — 88 с.
4. *Конституція України* : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим

- доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. *Хозяйственное право: Учебник* / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин и др. ; под ред. Мамутова В.К. — К. : Юринком Интер, 2002. — 897 с.
  6. *Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 року № 959-ХІІ* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/959-12>
  7. *Підпригора О.* Розмежування і взаємодія публічного і приватного права як методологічна проблема вітчизняного правознавства / О. Підпригора // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 4 (31). — С. 77—86.
  8. *Покровский И.* Основные проблемы гражданского права. — изд. 4-е, испр. / И.А. Покровский. — М. : Статут, 2003. — 351 с.
  9. *Волинка К.* Теорія держави і права : Навч. посіб. / К.Г. Волинка — К. : МАУП, 2003. — 240 с.
  10. *Алексеев С.* Государство и право: Учеб. пособие / С.С. Алексеев. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — 152 с.
  11. *Темнов Е.* Теория государства и права : Учеб. пособие для вузов / Е.И. Темнов. — М. : Экзамен, 2004. — 320 с.

#### REFERENCES

1. Zadykhajlo D.V. (2012), *Hospodars'ke pravo* [Economic law], [online], available at: <http://westudents.com.ua/knigi/407-gospodarske-pravo-zadichaylo-dv.html> (Accessed 21 Jan. 2016)
2. Monteske Sh.L. *Izbrannye proizvedeniya. O dukhezakonov.* [Selected works. Of the Spirit of the Laws], [online], available at: [http://royallib.ru/read/monteske\\_sharl/izbrannie\\_proizvedeniya\\_o\\_duhe\\_zakonov.html](http://royallib.ru/read/monteske_sharl/izbrannie_proizvedeniya_o_duhe_zakonov.html) (Accessed 21 Jan. 2016)
3. Laptiev V.V. (2010), *Predprynymatel'skoe (khoziajstvennoe) pravo y real'nyj sektor ekonomyyu* [Entrepreneur (Business) Law and the real economy], Russian Academy Science, Institute of State and Law, Infotropik Media, Moscow, Russia.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), *Constitution of Ukraine*, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Accessed 15 May 2014).
5. Mamutov V.K., Znamenskiy G.L. and Nahulin K.S. (2002). *Hozyaystvennoe pravo* [Economic law], in Mamutov, V.K. (Ed.), *Yurinkom Inter*, Kiev, Ukraine.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), *The Law of Ukraine "On Foreign Economic Activity"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/959-12> (Accessed 01 Jan. 2016).
7. Pidopryhora O. (2002), "Differentiation and interaction of public and private law as a methodological problem of domestic law", *Visnyk Akademi ipravovykh nauk Ukrainy*. vol. 4 (31), pp. 77-86.
8. Pokrovskiy Y. (2003), *Osnovnye problemy hrazhdanskoho prava* [Basic problems of civil law], 4rd ed., Statut, Moscow, Russia.
9. Volynka K. (2003), *Teoriia derzhavy i prava* [State and law theory], MAUP, Kiev, Ukraine.
10. Alekseev S.S. (2006), *Hosudarstvo y pravo* [Economic law], TK Velby Prospekt, Moscow, Russia.

11. Temnov E. (2004), *Teoriya gosudarstva y prava* [State and law theory], Ekzamen, Moscow, Russia.

Надійшла 28.01.2016

*М.В. Григорчук*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ПРАВА УКРАИНЫ

Рассмотрены вопросы статуса хозяйственного права в системе права Украины. Обобщены современные научные подходы к решению этого вопроса. Выделены наиболее актуальные факторы, которыми можно доказывать свою точку зрения относительно статуса хозяйственного права в системе правовых наук Украины. Приведено логическое обоснование того, что хозяйственное право не может быть в полном смысле самостоятельной отраслью права из-за происхождения. Обоснован ряд суждений, которыми доказана несомненная связь хозяйственного права с другими отраслями права Украины.

**Ключевые слова:** хозяйственное право, юридическое явление, юридическая наука, хозяйственная деятельность, национальное право.

*М.В. Hryhorchuk*

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

#### ECONOMIC LAW IN THE LAW SYSTEM OF UKRAINE

In the article the question of the status of business law in the law of Ukraine. Overview of modern scientific approaches to solving this issue. Highlight the most relevant factors that can prove their views on the status of economic law on the system of Legal Sciences of Ukraine. Powered rationale that economic law may not be in the full sense of a separate branch of law because of the nature of origin. Number of substantiated judgments, which undoubtedly have economic law relationship with other branches of law of Ukraine.

**Key words:** Business Law, a legal phenomenon, legal science, operations, national law.

УДК 343.985

О.М. ЗАЄЦЬ, канд. юрид. наук, доцент,  
завідувач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії  
Одеський державний університет внутрішніх справ, м. Одеса

## ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ТАКТИКИ ДІЙ СЛІДЧОГО У ХОДІ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВOPOPУШЕНЬ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ

**Ключові слова:** страхування, страхова компанія, методика розслідування кримінальних правопорушень, організація розслідування, кримінальне правопорушення.

*Досліджуються питання організації і тактики дій слідчого, визначається співвідношення цих понять, розкриваються форми організації, основні напрямки діяльності та завдання досудового розслідування. На думку автора, при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері страхування великого значення набуває взаємодія слідчого з контролюючими органами: Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Моторно (транспортним) страховим бюро України, Державною службою фінансового моніторингу України, Аудиторською службою України, комерційними банками та іншими державними органами.*

**Вступ.** У криміналістичній літературі загальновизнано, що ефективне розслідування кримінальних правопорушень неможливе без чіткої організації цього процесу. Питання організації розслідування достатньо повно розглянуті в працях Р.С. Белкіна, В.Д. Берназа, С.О. Величкіна, В.Д. Зеленського, Г.Г. Зуйкова, Л.М. Карнеєвої, В.І. Ключанського, В.О. Коновалової, О.М. Ларіна, Г.А. Матусовського та інших учених-криміналістів [1—5]. Однак не досягнуто згоди щодо того, які структурні елементи треба включати в поняття *організація розслідування*. Найбільш ґрунтовною видається позиція В.Д. Берназа, відповідно до якої елементи організації розслідування перелічити в повному обсязі практично неможливо. До того ж їхній перелік та особливості здійснення визначаються слідчою ситуацією, що перетворює їх на постійно мінливий комплекс слідчо (розшукових) дій [2, С. 174].

Треба погодитися з В.Д. Зеленським у тому, що практичне призначення організації полягає у визначенні вірного напрямку і змісту розслідування, оптимізації його мети, сил і засобів, необхідних для її досягнення, у правильному розміщенні сил і створенні відповідних умов [4, С. 90].

**Метою статті** є дослідження організації й тактики дій слідчого у ході розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування, а також з'ясування ефективного шляху розслідування такої категорії злочинів.

**Результати дослідження.** Під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування доцільно проводити організаційні

заходи щодо підготовки тактичних операцій, слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів у режимі максимальної таємності для усунення можливої протидії (знищення або зміни інформації) зацікавленими особами й одержання якнайбільшої доказової інформації.

Як правило, особливості діяльності слідчого з різними органами відносять до числа збірних елементів організації розслідування [5, С. 43]. Існує й інша точка зору. Так, Г.А. Матусовський до видів і форм взаємодії відносить, як найбільш загальний вид, координацію діяльності правоохоронних органів [6, С. 74], яка, однак, «... за своїм найменуванням і змістом скоріше характеризує сам процес діяльності, а не його вид» [6, С. 34].

Координувати діяльність може одна особа (слідчий, прокурор, начальник відділу) або як систему зустрічних зусиль — декілька осіб. Рівень координації залежить від типу розумового завдання, яке треба розв'язати, а також і від конкретних обставин, що супроводжують це рішення. У криміналістичній літературі обґрунтовано стверджується, що «координація, яка припускає на чолі одну особу, є більш ефективною...» [7, С. 61], проте це не виключає в деяких випадках ефективності й інших її форм.

Організація взаємодії й координація протидії злочинам у сфері страхування покладається на управління захисту економіки в ГУ НП областей. З метою координації зазначеної роботи це управління здійснює: систематизацію й комплексний аналіз інформації, необхідної для вжиття невідкладних заходів реагування на зміни оперативної обстановки у сфері фінансових послуг; взаємообмін інформацією щодо злочинів і злочинців між підрозділами МВС України та іншими правоохоронними органами; відстеження тенденцій розвитку злочинності, причин та умов, що сприяють їй, і повідомлення підрозділів МВС, правоохоронних органів про наявні тенденції щодо її поширення.

У ході розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування слідчий може взаємодіяти з оперативними підрозділами, спеціалістом, експертом, державними органами та іншими установами. Найчастіше він взаємодіє з підрозділами Державної служби фінансового моніторингу України, Аудиторською

службою України, управлінням захисту економіки Національної поліції та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Основними завданнями взаємодії слідчого є: попередження, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень; притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин; спільна діяльність з розшуку злочинців [8].

З огляду на теоретичні положення та слідчу практику можна вирізнити такі форми взаємодії слідчого з оперативними підрозділами при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері страхування: спільний виїзд на місце події; погоджене планування слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, спільне обговорення слідчих та оперативно-розшукових даних; своєчасне інформування один одного про відомі їм факти підготовки або вчинення злочинів; створення тимчасово або постійно діючих слідчо-оперативних груп для здійснення в межах визначеної законодавством компетенції заходів щодо попередження, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування; постійний обмін інформацією, яка міститься в централізованих, обласних та інших банках даних оперативно-розшукового, оперативно-довідкового та іншого призначення, про розшукуваних злочинців, поведінку обвинуваченого, його наміри зникнути тощо; створення загальних баз даних про осіб, які займаються або можуть бути причетні до вчинення злочинів цієї категорії; спільне планування та проведення слідчих (розшукових) дій і тактичних операцій.

Треба погодитись з думкою В.А. Рогожина про те, що конкретні форми взаємодії слідчого з оперативними підрозділами, їхня доцільність та ефективність обумовлені слідчими ситуаціями, що складаються на тому чи іншому етапі розслідування кримінального провадження [9, С. 7]. Однак рішення про співробітництво не завжди приймається слідчим, до того ж взаємодія — це діяльність оперативних підрозділів і слідчого, яка спрямовується слідчим і здійснюється при комплексному поєднанні та ефективному використанні повноважень, форм і методів, притаманних кожному з них.

Характер, зміст і форми взаємодії з оперативними підрозділами під час розслідування

кримінальних правопорушень у сфері страхування визначаються обсягом інформації, якою володіє слідчий на певному етапі цього процесу, про спосіб вчинення злочину, чисельність, структуру і зв'язки злочинної групи, канали переведення в готівку грошових коштів, збут викрадених матеріальних цінностей і т. д. На даному етапі аналіз способу й засобів учинення злочину, даних, одержаних при огляді місця події, дозволяє слідчому отримати необхідну інформацію шляхом використання інформаційно-довідкових, оперативно-розшукових і криміналістичних обліків. На перший план виходять такі форми його взаємодії з оперативними підрозділами, як вивчення функціональної структури й документообігу страхових компаній, що обслуговують договір страхування, ознайомлення з технологією здійснення страхових виплат, призначення перевірок, ревізій тощо.

Узагальнення слідчої практики дало змогу виокремити низку оперативно-розшукових дій, які найчастіше доручає слідчий оперативним працівникам при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері страхування: з'ясування нових епізодів злочинної діяльності; з'ясування місця виготовлення підроблених страхових полісів (сертифікатів); встановлення місцезнаходження грошових коштів та інших цінностей, отриманих злочинним шляхом; виявлення каналів використання викрадених грошових коштів та інших цінностей; встановлення конкретних учасників злочину, які входять до організованої злочинної групи, зв'язків між ними й ролі кожного при вчиненні злочинного діяння; виявлення можливих співучасників, свідків, предметів і документів, що мають значення для розслідування кримінального провадження; одержання даних про причетність до злочину працівників банківських установ, фінансових організацій інших підприємств, що задіяні в процесі обслуговування договору страхування.

Кримінальні правопорушення у сфері страхування мають характер транснаціональних, що зумовлює необхідність міжнародного співробітництва правоохоронних органів. На жаль, в Україні відсутня регламентація на законодавчому рівні порядку співпраці з правоохоронними органами інших країн, а також «... практика взаємодії з компетентними органами держав далекого зарубіжжя в питаннях надан-

ня правової допомоги у ході розслідування кримінальних проваджень».

Для підвищення ефективності розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування треба налагоджувати тісне співробітництво з правоохоронними органами інших країн, переймати їх позитивний досвід протидії злочинам даної категорії, проводити спільні конференції з питань підвищення рівня розслідування, створення спрощених механізмів обміну інформацією щодо фінансових операцій з ознаками зазначених злочинів тощо.

Великого значення при розслідуванні злочинів цієї категорії набуває також взаємодія слідчого з органами контролю. Вважаємо, що слідчому у цьому випадку необхідно співпрацювати з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Моторно (транспортним) страховим бюро України, Державною службою фінансового моніторингу України, Аудиторською службою України, комерційними банками та іншими державними органами.

На сьогодні правоохоронна діяльність оперативного працівника забезпечена інформаційними ресурсами підрозділів оперативної інформації Головних Управлінь Національної поліції та обласного адресно-довідкового бюро, до яких є ефективний та оперативний доступ. Крім того, у розпорядженні є масиви інформації щодо реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, наявності ліцензій на здійснення певних видів підприємницької діяльності, різних юридичних фактів тощо. Однак доступ до цих ресурсів неможливо назвати ефективним та оперативним, бо його реалізація передбачає складання письмових запитів, відправлення їх до відповідних організацій і витребування відомостей. У зв'язку з тим, що передбачений чинним законодавством строк надання таких відомостей становить один місяць (частини 3 і 4 ст. 33 Закону «Про інформацію»), використання цих інформаційних ресурсів для попередження, виявлення та розслідування кримінальних злочинів (у двомісячний термін) унеможливується [10].

Слідчому для успішного розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування необхідно налагодити тісне співробітництво зі службами безпеки банків, страхових компаній, які на постійній основі провадять роботу з попередження збитків та фінансо-

вих втрат у цій сфері, вживають заходи щодо технічної захищеності каналів зв'язку, стежать за збереженням банківської та страхової таємниці.

Як показує практика, керівники комерційних банків і страхових компаній неохоче йдуть на будь-які контакти з правоохоронними органами. Це пояснюється відсутністю віри в можливість кримінально-правовими способами відшкодувати заподіяну шкоду, небажанням підірвати репутацію фінансових установ в ділових колах, виявленням можливої невідповідності займаним посадам співробітників цих установ, неминучими збитками, які від офіційного розслідування можуть бути навіть більшими за суму заподіяної шкоди, можливістю відтоку інформації, що становить банківську чи страхову таємницю, до конкурентів тощо.

Правова база обміну інформацією між фінансовими установами і правоохоронними органами розроблена не досить чітко, без урахування необхідності діяти дуже швидко при розслідуванні злочинів розглядуваної категорії. На сьогодні також трапляються випадки, коли керівники фінансових установ ухиляються від надання необхідних даних, посилаючись на банківську чи страхову таємницю, що інколи дозволяє злочинцям залишатися безкарними і заважає ефективній протидії таким злочинам.

Взаємообмін інформацією здійснюється неформально, на рівні особистих стосунків. Треба погодитися з М.С. Вертузаєвим та А.Ю. Ільницьким у тому, що для ефективного розслідування злочинів взаємодію належить будувати таким чином: своєчасне виявлення фактів злочинів; оперативне й ефективне реагування на виявлені факти злочинних посягань; своєчасне й безпроблемне одержання необхідної інформації в міжнародних платіжних системах; взаємні консультації відповідно до повноважень; обмін інформацією, зокрема ведення спільних обліків; допомога у ході збирання доказів за фактами правопорушень; аналітична робота, створення методологічної бази, навчання, законодавчі ініціативи; здійснення загальних профілактичних заходів [3, С. 66].

Специфіка розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування викликає необхідність найширшого залучення спеці-

лістів із різних галузей знань. Кримінальне процесуальне законодавство України передбачає використання спеціальних знань у ході розслідування кримінальних правопорушень у трьох формах — проведення експертизи, участь спеціаліста у проведенні відповідних процесуальних дій, проведення ревізій (ст. 40, 71, ч. 3 ст. 237, 245, 262, 360 КПК України) [11]. Але виникає потреба використання спеціальних знань не тільки у рамках КПК України. Аналіз криміналістичних джерел і слідчої практики дозволяє виділити такі форми застосування спеціальних знань: участь спеціалістів у первинних слідчих (розшукових) діях; консультування слідчого зі спеціальних питань під час планування розслідування й підготовки до проведення слідчих (розшукових) дій; призначення та проведення документальних ревізій, інших спеціальних перевірок за ініціативи слідчого, прокурора, суду; проведення судових експертиз.

**Висновки.** Для забезпечення ефективного розслідування злочинів у розглянутій сфері необхідно вирішити такі організаційні завдання:

- розробити і впровадити методики попередження, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень у сфері страхування;
- навчити слідчих, працівників оперативних підрозділів захисту економіки методам та особливостям протидії злочинам у сфері страхування;
- організувати ефективну взаємодію оперативних і слідчих підрозділів органів національної поліції та СБУ при розслідуванні даних злочинів;
- налагодити співробітництво правоохоронних органів з органами контролю, процесинговими центрами, банківськими установами, підприємствами, що обслуговують договори страхування, з питань попередження та виявлення даних видів злочинів;
- розробити й законодавчо закріпити можливість швидкого та безпроблемного доступу управління захисту економіки до інформації, потрібної для попередження, виявлення та розслідування злочинів у сфері страхування;
- створити координаційний комітет для розробки і забезпечення погоджених дій правоохоронних органів і структур, що забезпечують надання фінансових послуг у сфері страхування.



СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Белкин Р.С. Курс криминалистики : учеб. пособие / Р.С. Белкин. — 3-е изд., доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. — 837 с.
2. Берназ В.Д. Организация расследования преступлений как научная категория криминалистики / В.Д. Берназ // Вісн. Запорізь. нац. ун-ту : зб. наук. пр. — 2006. — № 2. — С. 172—176.
3. Вертузаєв М.С. Пластикові платіжні засоби в Україні: кримінологічний аспект : навч.-практ. посіб. / М.С. Вертузаєв, А.Ю. Ільницький ; [за ред. Я.Ю. Кондратьєва]. — К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2001. — 108 с.
4. Зеленский В.Д. Организация расследования преступления: криминалистические аспекты / В.Д. Зеленский. — Ростов н/Д. : Изд-во Ростов. ун-та, 1989. — 152 с.
5. Карнеева Л.М. Организация работы следователя : метод. пособие / Л.М. Карнеева, В.И. Ключанский; Всесоюз. науч.-исслед. ин-т криминалистики Прокуратуры Союза ССР. — М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1961. — 128 с.
6. Матусовский Г.А. Криминалістика в системі наукових знань. / Г.А. Матусовський. — Харків : Вища школа, 1976. — 113 с.
7. Коновалова В.Е. Организационные и психологические основы деятельности следователя / В.Е. Коновалова. — К. : РИО МВД УССР, 1973. — 122 с.
8. Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : Наказ МВС України від 14.08.2012 № 700 (зі змінами, затвердженими наказом МВС України від 23.06.2015 № 748) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=09SSF31E58&abz=HL61L>
9. Рогожин В.А. Взаимодействие следователя с органами дознания при производстве расследования по делам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними (по материалам органов МВД УССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / В. А. Рогожин. — Харків, 1982. — 20 с.
10. Про інформацію : Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
11. Кримінальний процесуальний кодекс України (відповідає офіційному текстові). — К. : Центр учбової літератури, 2012. — 254 с.

REFERENCES:

1. Belkyn R.S. (2001), *Kurs kryminalistyky* [Criminalistics course], 3rd ed., YuNYTY-DANA, Zakon u pravo, Moscow, Russia.
2. Bernaz V.D. (2006), "The organization of the investigation of crimes as a scientific category criminalistics", *Visnik Zaporizkogo natsionalnogo universitetu*, vol. 2., pp. 172-176.
3. Vertuzayev M.S. (2001), *Plastykovi platizhni zasoby v Ukraini : kriminol. aspekt* [Plastic means of payment in Ukraine: criminological aspects], *Nats. akad. vnutr. sprav Ukrainy*, Kyiv, Ukraine.

4. Zelensky V.D. (1989), *Orhanyzatsyya rassledovanyya prestuplenyya : kryminalyst. aspektu* [The organization of the investigation of crime: criminalistic aspects]. Yzd-vo Rostov. un-ta, Rostov n/D, Russia.
5. Karneeva L.M. (1961), *Orhanyzatsyya rabotu sledovatelya* [Organization of the work of the investigator], Hos. yzd-vo yuryd. lyt., Moscow, Russia.
6. Matusovskiy G.A. (1976), *Kriminalistika v sisteme nauchnykh znaniy* [Forensics in the system of scientific knowledge], Vischa shkola, Harkov, Ukraine.
7. Konovalova V.E. (1973), *Organizatsionnyye i psichologicheskie osnovy deyatelnosti sledovatelya* [Organizational and psychological bases of activity of the inspector], RIO MVD USSR, Kyiv, Ukraine.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), Order of the Interior Ministry of Ukraine of 14.08.2012 № 700 "On organization of interaction of the preliminary investigation with other agencies and departments of the Interior in the prevention, detection and investigation of criminal offenses" (the changes approved by order of the Interior Ministry of Ukraine 23.06.2015 № 748). Elektronnyy resurs. Rezhym dostupu: <http://consultant.parus.ua/?doc=09SSF31E58&abz=HL61L>. (Accessed 29 Feb. 2016).
9. Rogozhin V.A. (1982), "Investigator interaction with bodies of inquiry in the production of an investigation in cases of crimes committed by minors (in the USSR Ministry of Internal Affairs bodies materials)", Ph. D. Thesis, Harkov, Ukraine.
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine, "Pro informatsiyu", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (Accessed 29 Feb. 2016).
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine, "The Criminal Procedure Code of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (Accessed 29 Feb. 2016).

Надійшла 05.03.2016

А.М. Заец

Одесский государственный университет внутренних дел, г. Одесса

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ТАКТИКИ ДЕЙСТВИЙ СЛЕДОВАТЕЛЯ В ПРОЦЕССЕ РАССЛЕДОВАНИЯ УГОЛОВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ СТРАХОВАНИЯ

Исследуются вопросы организации и тактики действий следователя, определяется соотношение этих понятий, раскрываются формы организации, основные направления деятельности и задачи предварительного расследования. По мнению автора, при расследовании уголовных преступлений в сфере страхования большое значение приобретает взаимодействие следователя с контролирующими органами: Национальной комиссией, которая осуществляет государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, Моторно (транспортным) страховым бюро Украины, Государственной службой финансового мониторинга Украины, Аудиторской службой Украины, коммерческими банками и другими государственными органами.

**Ключевые слова:** страхование, страховая компания, методика расследования уголовных правонарушений, организация расследования, уголовное преступление.

*A.M. Zaiets*

Odessa State University of Internal Affairs, Odessa

FEATURES OF THE ORGANIZATION  
AND TACTICS OF ACTIONS OF  
THE INSPECTOR IN THE INVESTIGATION  
OF CRIMINAL OFFENSES IN THE INSURANCE

The article examines the questions of organization and tactics of actions of the investigator determined the relationship

between these concepts disclosed forms of organization, main activities and objectives of the preliminary investigation. According to the author, during the investigation of criminal offenses in the area of security of great importance is the interaction of the investigator with the regulatory authorities: the National Commission, which carries out the state regulation of financial services markets, the Motor (transport) Insurance Bureau of Ukraine, the State Service for Financial Monitoring of Ukraine, the Audit Service of Ukraine, commercial banks and other public bodies.

**Key words:** insurance, insurance company, method of investigation of criminal offenses, the organization of the investigation, a criminal offense.

УДК 346.542

О.Е. КОЛОСОВА, аспірант

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ПРАВОВІ ЗАСОБИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВІДНОВЛЮВАЛЬНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ ЯК ОДИН ІЗ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

**Ключові слова:** економічна конкуренція, державна допомога, горизонтальна державна допомога, Угода про асоціацію, відновлювальні джерела енергії.

*Розглянуто проблеми розвитку відновлювальних джерел енергії, досліджено практику європейських країн щодо надання державної допомоги для розвитку відновлювальних джерел енергії. Проаналізовано останні тенденції дослідженої сфери. З метою вдосконалення нормативного забезпечення у сфері горизонтальної державної допомоги, запропоновано зміни до законодавства.*

**Постановка проблеми.** Затяжна економічна криза і, як наслідок, складність ситуації в енергетичній сфері, що обумовлена домінуванням переважно одного зовнішнього постачальника енергоносія, підтриманням неефективних проектів, відсутністю виважених рішень щодо надання будь-якої суми допомоги, а також марнотратством з боку органів влади характеризує політику надання підтримки в енергетичній сфері як непослідовну, нелогічну в ухваленні рішень, а головним чином така політика суперечить європейським керівним принципам у зазначеній сфері. Як відомо, внаслідок підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода) [1], Україна зобов'язалась привести своє національне законодавство у відповідність до норм ЄС. Крім того, приєднання держави до Договору про заснування Енергетичного співтовариства [2] свідчить про обов'язковість дотримання правил надання державної допомоги у сфері енергетики й упровадження норм ЄС у національне законодавство.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питаннями правового регулювання стимулювання розвитку відновлювальних джерел енергії займаються велика кількість зарубіжних та вітчизняних учених. Найбільш значущі здобутки можна відзначити у Г.Д. Джумагельдієвої [3], І.М. Лицури, Ф. Ніколейдса, Ю.І. Стадницького, Р. Хеффрона [4] та ін.

**Метою дослідження** є висвітлення правових засобів стимулювання розвитку відновлювальних джерел енергії як одного із пріоритетних напрямів горизонтальної державної допомоги в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** За даними Міненергівугілля, виробництво електроенергії у січні—травні 2015 р. скоротилося на 12,7 % порівняно з аналогічним періодом 2014 р. і становило

70,188 млрд. кВт-год. Водночас виробництво електроенергії нетрадиційними джерелами за вказаний період збільшилося на 1,2 % — до 739,9 млн кВт-год. Тому керівник відділу енергетики, транспорту та довілля Представництва ЄС в Україні В. Треттон заявив, що збільшення частки електроенергії з відновлювальних джерел з нинішніх 3,8 % до запланованих 11 % до 2020 р. вимагає додаткових ресурсів на рівні 15 млрд євро. Він нагадав, що Україна як член Енергетичного співтовариства має імплементувати Директиву 2009/28/ЄС про просування відновлюваної енергетики [5]. У результаті розвитку відновлювальних джерел енергії (далі — ВДЕ) споживання газу має скоротитися на 9 млрд кубометрів на рік, повідомив представник ЄС [6].

Заслужують на увагу висновки Ван Цюйши, які є корисними для удосконалення концептуальних засад державного регулювання енергетичного комплексу України. Перший висновок полягає в тому, що в країнах, які розвиваються, частка вугілля у споживанні первинної енергії майже в три рази більша за індустріально розвинені. Це означає, що для нашої країни вкрай важливим питанням є розробка інших шляхів виробництва електроенергії. На цьому зауважують і вітчизняні представники науки господарського права. Так, Г.Д. Джумагельдієва зазначає, що останнім часом в Україні спостерігаються певні зрушення частки ВДЕ, однак одиничність проектів у даній сфері зумовлена високою вартістю їх реалізації й істотними витратами на забезпечення технологічних процесів. Тому цільове фінансування проектів — один із ефективних способів стимулювання розвитку альтернативної енергетики [3, С. 27].

Податкові стимули в країнах Європейського Союзу, які заохочують розширення використання енергії нетрадиційних і ВДЕ, мають істотне значення. Зокрема, найбільш цікавим у практичному відношенні є досвід Австрії, що включає податкові знижки для виробників фотоелектричних елементів, Данії — кредити на ВЕУ (вітрогенератори), Голландії — зменшення енергетичного податку на 11,5 %.

Другий висновок передбачає, що для України актуальним є передусім досвід країн ЄС, адже саме в Європі була зроблена комплексна оцінка технологічної можливості використання первинних енергоресурсів з екологічними

наслідками, ефективністю використання і рівнем самозабезпеченості, а також імпортозалежність [7, С. 89—91].

Як стверджує Р. Хеффрон, енергетична безпека та екологічні цілі набагато важливіші в довгостроковій перспективі суспільства за економічну конкуренцію [4], тому нормативно-правова база ЄС сприяє розвитку ВДЕ, а також захисту навколишнього середовища. Тому у 2014 р. Комісія прийняла керівні принципи державної допомоги щодо оцінки проектів державного фінансування в галузі енергетики та навколишнього середовища на період з 2014 до 2020 рр. [8]. Ключова ідея полягає у тому, що допомога, направлена на охорону навколишнього середовища, має більше позитивних переваг проти її негативного впливу на конкуренцію і на внутрішній ринок.

Зважаючи перш за все на заборону надання державної допомоги, Єврокомісія підвела такі підсумки у своєму прес-релізі: керівні принципи надають допомогу державам-членам у досягненні їхніх екологічних цілей і допускають спотворення ринку, що може виникнути в результаті надання грантів для ВДЕ [9]. У цьому ж напрямі розвивається енергетична політика Великої Британії. Уряд Сполученого Королівства висловив думку, що головна мета Закону Сполученого Королівства про енергетику (нині має назву UK Energy Act 2013) — нормативно створити умови для нових проектів енергетичної інфраструктури у розмірі 110 млрд фунтів стерлінгів. Деякі європейські країни планують слідувати підходу Великої Британії до енергетичного права [8].

У контексті реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС у сфері державної допомоги, а також приєднання 1 лютого 2011 р. до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, Україна зобов'язалась розробити цілий комплекс нормативних актів, покликаних регулювати специфічні відносини, що складаються в даній площині господарювання, а також відповідати європейським правилам «state aid». Отже, ст. 264 Угоди регламентує, що сторони домовились про застосування ст. 262, 263 (3) або 263 (4) цієї Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування ст. 106, 107 та 93 Договору про функціонування ЄС (далі — ДФЄС), зокрема відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вто-

ринне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу.

Підпункт е) п. 3 ст. 262 Угоди дозволяє застосовувати державну допомогу щодо горизонтальних блоків винятків та правил щодо горизонтальної й галузевої державної допомоги, яка надається відповідно до умов, викладених у них. Таким чином, горизонтальна допомога, що на сьогодні застосовується в Україні, належить до дозволеної [1]. До заходів горизонтальної допомоги відносять:

- заходи з захисту навколишнього середовища та енергозбереження;
- наукові розробки та інновації;
- заходи, направлені на подолання відмінностей в економічному розвитку регіонів (регіональна допомога);
- стимулювання малих та середніх підприємств;
- створення нових робочих місць;
- фінансування заходів із застосуванням ризикового (венчурного) капіталу;
- збереження культурного надбання.

Однак в Україні такі заходи застосовуються в невеликих обсягах. Так, державна підтримка науково-дослідних розробок підприємств представлена бюджетними програмами з фінансування прикладних та науково-прикладних розробок в окремих галузях економіки. У 2009—2012 рр. вона становила від 46,5 млн грн у 2011 р. до 302,3 млн грн у 2010 р. Найбільш поширеним заходом горизонтальної допомоги в Україні є державна підтримка малих підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності за допомогою застосування спрощеної системи оподаткування, проте інформація щодо обсягів такої підтримки відсутня.

Деякі бюджетні програми з фінансування проектів з енергоефективності, енергозбереження та захисту навколишнього середовища можна розглядати як допомогу підприємствам щодо захисту навколишнього середовища. Податкові пільги для відновлюваної енергетики також можуть бути віднесені до державної допомоги для захисту навколишнього середовища [10, С. 67].

Варто зазначити, що окремі положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства зобов'язують Сторони дотримуватись правил державної допомоги у сфері енергетики й впровадити певні норми ЄС у національ-

не законодавство. Зокрема, ст. 18 п. 1 (с) регламентує, що будь-яка державна допомога на користь певних підприємств, яка спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, є несумісною з належною дією цього Договору. Крім того, відповідно до ст. 19 кожна Договірна Сторона гарантує, що через 6 місяців з дати набрання чинності Договором будуть дотримуватись принципи, що містяться у п. 1, 2 ст. 86 Угоди про заснування Європейського співтовариства [2]. На сьогодні дані положення викладені в ДФЄС.

Активізація процесу виконання Україною зобов'язань, взятих на себе при приєднанні до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства та положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, не лише створює якісно нову правову основу для подальших відносин між Україною та ЄС, а й є стратегічним орієнтиром для проведення системних реформ, спрямованих на підвищення ефективності функціонування паливно-енергетичного комплексу країни, забезпечення енергетичної безпеки [11, С. 324].

Єврокомісія відносить допомогу з енергозбереження, виробництва енергії з відновлювальних джерел до такої, що сприяє захисту навколишнього середовища, тому дані проекти мають першочергове значення. Це свідчить про більш лояльні умови надання допомоги суб'єктам господарювання (даний напрям є горизонтальним), а також про додаткові шанси отримати зовнішні ресурси з ЄС, адже подібні випадки завжди привертають пильну увагу з боку західноєвропейських партнерів.

Позитивним моментом є схвалення Президентом України 12 січня 2015 р. Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» [12], яка визначила ряд першочергових заходів, спрямованих на забезпечення енергонезалежності України та реформування енергетичного сектору. Метою реформування є трансформація енергетичного сектору країни з дотаційного та проблемного на економічно прибутковий, конкурентний і динамічний сектор національної економіки.

Крім того, в рамках функціонування Українсько-данського енергетичного центру (далі — УДЕЦ) 22 грудня 2014 р. було підписано Угоду між Міністерством енергетики та вугільної промисловості України й Міністерством закордонних справ Королівства Данія про спів-

робітництво у сфері розвитку та діяльності УДЕЦ, згідно з якою МЗС Данії надає Міністерству грант у розмірі 15 млн данських крон на підтримку діяльності, спрямованої на виконання завдань, передбачених УДЕЦ, у період з січня 2015 р. до 30 серпня 2018 р., зокрема передача досвіду та сучасних методологій для складання державного енергетичного балансу; упровадження методології і програмного забезпечення, що сприяє перспективному плануванню відновлювальних генерацій, які базуються на ВДЕ тощо [13].

**Висновки.** З огляду на заохочення представниками ЄС проектів, що впроваджують розвиток ВДЕ, є доречним зауважити на лояльних умовах отримання державної допомоги як з коштів державного бюджету країни, так із залученням коштів структурних фондів ЄС або країн ЄС. Цьому процесу буде сприяти Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Виконання у повному обсязі зобов'язань у сфері державної допомоги, передбачених міжнародними документами, до яких долучилася Україна, підвищить ефективність системи надання державної допомоги суб'єктам господарювання, створить сприятливі умови для залучення іноземних коштів в українські проекти, а також підґрунтя для подальшої поглибленої співпраці з країнами ЄС.

Враховуючи те, що розвиток ВДЕ є одним із найважливіших напрямів, що підпадає під дію норм горизонтальної державної допомоги, доцільним є прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акта, який встановлював би детальну процедуру надання горизонтальної допомоги, її види, можливі обсяги тощо. Дана пропозиція дозволить отримувати допомогу у зазначених цілях без узгоджувального документа Антимонопольного комітету України, як це встановлено в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Разом з тим, потрібно внести необхідні зміни в чинні галузеві закони у сфері енергетики з посиланням на Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», а також запропонований підзаконний акт.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Угода* про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами,

з іншої сторони // Офіційний вісник України. — 2014. — № 75. — Ст. 2125.

2. *Договір* про заснування Енергетичного Співтовариства: Договір, Міжнародний документ від 25.10.2005 р. (дата набрання чинності для України 01.02.2011 р.) // Офіційний вісник України. — 2011. — № 32. — Ст. 1368.
3. *Джумагельдієва Г.Д.* Стимулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні: економіко-правовий аспект / Г.Д. Джумагельдієва // Вісн. НАН України. — 2012. — № 10. — С. 26—30.
4. *Heffron R.* Energy Subsidies and the Flawed Dominance of Economics in the UK Energy Sector / R. Heffron // Cambridge University Science and Policy Exchange. — 2013 [Electronic resource]. — Available at : [http://www.researchgate.net/publication/259458690\\_Energy\\_Subsidies\\_and\\_the\\_Flawed\\_Dominance\\_of\\_Economics\\_in\\_the\\_UK\\_Energy\\_Sector](http://www.researchgate.net/publication/259458690_Energy_Subsidies_and_the_Flawed_Dominance_of_Economics_in_the_UK_Energy_Sector)
5. *On the promotion* of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC: Directive of the European Parliament and of the Council No 2009/28 of 23 April 2009 // OJ. — P. 16—62.
6. *Моніторинг* впровадження Україною зобов'язань в рамках Енергетичного Співтовариства. — Вип. № 20 (червень 2015 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua-energy.org/upload/files/Newsletter20.pdf>
7. *Цюйши В.* Государственная поддержка структурных преобразований топливно-энергетического комплекса в Европейском Союзе / В. Цюйши // Актуальні проблеми економіки. — № 8 (122). — 2011. — С. 87—92.
8. *Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014 — 2020* : Communication from the Commission No 2014/C/ 200/01 // OJ. — C200/1—55.
9. *New European Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy 2014-2020 Allow Burden Reduction for Energy Intensive Sectors* // German Energy Blog [Electronic resource]. — Available at : <http://www.germanenergyblog.de/?p=15664>
10. *Оцінка* впливу Угоди про асоціацію / ЗВТ між Україною та ЄС на економіку України : Наукова доповідь / за ред. акад. НАН України В.М.Гейця, член-кор. НАН України, д-ра екон. наук Т.О.Осташко, член-кор. НАН України, д-ра екон. наук Шинкарук Л.В. ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України». — К., 2014. — 102 с.
11. *До щорічного послання* Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» : аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. — К. : НІСД, 2015. — 684 с.
12. *Про стратегію* сталого розвитку «Україна — 2020» : Указ Президента України, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. — 2015. — № 2. — С. 14. — Ст. 154.
13. *Угода* між Міністерством енергетики та вугільної промисловості України та Міністерством закордонних справ Королівства Данія про співробітництво у сфері розвитку та діяльності Українсько-данського енергетичного центру: Угода, Міжнародний документ від 22.12.2014 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 16. — С. 191. — Ст. 440.

REFERENCES

1. Ukraine, EU (2014) "Association Agreement between Ukraine, on the one hand and the European Union and its Member States, on the other hand", *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, vol. 75, p. 2125.
2. Ukraine, EU (2011) "The Treaty establishing the Energy Community", *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, vol. 32.
3. Dzhumahel'diyeva H.D. (2012), "Stimulating the development of alternative energy in Ukraine: economic and legal aspects", *Visnyk Natsional'noyi akademiyi nauk Ukrayiny*, vol. 10, pp. 26 – 30.
4. Heffron R. (2013) "Energy Subsidies and the Flawed Dominance of Economics in the UK Energy Sector", Cambridge University Science and Policy Exchange, [Online], available at : [http://www.researchgate.net/publication/259458690\\_Energy\\_Subsidies\\_and\\_the\\_Flawed\\_Dominance\\_of\\_Economics\\_in\\_the\\_UK\\_Energy\\_Sector](http://www.researchgate.net/publication/259458690_Energy_Subsidies_and_the_Flawed_Dominance_of_Economics_in_the_UK_Energy_Sector).
5. Directive of the European Parliament and of the Council (2009) "On the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC", OJ., pp. 16-62.
6. UA-ENERGY (2015), "Monitoring of the implementation of Ukraine's commitments under the Energy Community" (2015), available at: <http://ua-energy.org/upload/files/Newsletter20.pdf>.
7. Tsyuyshy V. (2011) "State support for structural reforms fuel and energy sector in the European Union", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 8 (122), pp. 87-92.
8. Communication from the Commission (2014), "Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014 – 2020", OJ, C200/1 – 55.
9. German Energy Blog (2016), "New European Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy 2014-2020 Allow Burden Reduction for Energy Intensive Sectors", available at : <http://www.germanenergyblog.de/?p=15664>.
10. V.M. Heyets' (2014), *Otsinka vplyvu Uhody pro asotsiatsiyu / ZVT mizh Ukrainoyu ta YeS na ekonomiku Ukrayiny* [Assessment of impact AA / FTA between Ukraine and the EU on Ukraine's economy], NAN Ukrayiny, DU "In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrayiny", Kyev, Ukraine.
11. The annual message of President of Ukraine (2015) *Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshche Ukrayiny v 2015 rotsi* [On the internal and external situation of Ukraine in 2015], Natsional'nyy instytut stratehichnykh dosidzhen', NISD, Kyev, Ukraine.
12. President of Ukraine (2015) "On the strategy of sustainable development "Ukraine – 2020", *Ofitsiynyy visnyk Prezydenta Ukrayiny*, vol. 2, p.14, st. 154.
13. Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine (2015) "Agreement between the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine and the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Denmark on cooperation in the development and activity of Ukrainian-Danish energy center", *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, vol.16, p. 191, st. 440. Надійшла 18.01.2016

Е.Э. Колосова

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА СТИМУЛИРОВАНИЯ  
РАЗВИТИЯ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ  
ЭНЕРГИИ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ  
НАПРАВЛЕНИЙ ГОРИЗОНТАЛЬНОЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ В УКРАИНЕ

Рассмотрены проблемы развития возобновляемых источников энергии, исследована практика европейских стран относительно предоставления государственной помощи для развития возобновляемых источников энергии. Проанализированы последние тенденции исследованной сферы. С целью совершенствования нормативного обеспечения в области горизонтальной государственной помощи предложены изменения в законодательство.

**Ключевые слова:** экономическая конкуренция, государственная помощь, горизонтальная государственная помощь, Соглашение об ассоциации, возобновляемые источники энергии.

О.Е. Колосова

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

LEGAL TOOLS OF STIMULATING OF  
DEVELOPMENT RENEWABLE ENERGY  
AS ONE OF THE PRIORITY DIRECTIONS  
OF HORIZONTAL STATE AID IN UKRAINE

The article deals with the problems of development of renewable energy sources. The practice of European countries regarding the provision of state aid for the development of renewable energy sources was investigated. Recent trends researched sphere were analyzed. In order to improve normative provision in the field of horizontal state aid, changes to the legislation were proposed.

**Key words:** economic competition, state aid, horizontal state aid, Agreement of association, renewable energy sources.

УДК 346.1

Н.О. ГЕРАСИМЕНКО, канд. юрид. наук, науковий співробітник  
Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України, м. Київ

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА: НОВІ ПІДХОДИ ТА ЇХ ЕКОНОМІЧНА ДОЦІЛЬНІСТЬ

**Ключові слова:** приватизація, державне майно, економічний суверенітет, принципи прозорості та відкритості, електронний аукціон, радник.

*Проаналізовані деякі новели нормативно-правового регулювання засад приватизації державного майна України, а також перспективи впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій продажу державного майна за принципами прозорості та відкритості. Запропоновано задля ефективного процесу координації процедури електронних торгів створити єдиний веб-портал он-лайн продажів державного майна. Обґрунтовано доцільність виключення норм щодо залучення радників у процес підготовки до приватизації та продажу об'єктів групи Г.*

**Вступ.** Уже понад 20 років в Україні вибудовується ефективна система відносин власності, яка повинна забезпечити оптимальне використання національного економічного потенціалу та сприяти досягненню цілей і виконанню завдань соціально-економічного розвитку держави. З набуттям державної незалежності Україна увійшла в затяжний процес переходу від адміністративно-командної системи до ринкової із багатьма проблемами. Одна з них — функціонування державного сектора економіки за ринкових умов, передусім питання ефективного управління та використання державного майна. В останні два роки, з відомих усім причин, ця проблема актуалізувалася з новою силою, оскільки суверенітет, незалежність держави базується на потужній економічній основі, а економічний суверенітет не в останню чергу забезпечує національну безпеку країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання ефективного та раціонального управління об'єктами державної власності були предметом досліджень багатьох представників економічної та правової науки, серед яких: В.К. Мамутов [1], В.А. Устименко [2], Р.А. Джабраїлов [3], Р.Б. Прилуцький [4], В.И. Ляшенко, Ю.В. Макогон [5] та інші.

**Метою даного дослідження** є висвітлення законодавчих новел у сфері приватизації державного майна з встановленням ступеня їх відповідності засадам економічної політики держави щодо підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення фінансових коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки.

**Результати дослідження.** 04 березня 2016 р. Президентом України П.О. Порошенком був підписаний Закон України від 16.02.2016 №1005-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації» [6]. Як анонсується на офі-



ційному сайті Фонду державного майна України (далі по тексту — ФДМУ), саме ці зміни законодавства дають старт великій приватизації.

Вищезазначений Закон України від 16.02.2016, який був розроблений ФДМУ ще на початку літа 2015 р., містить декілька поправок до чинного Закону України «Про приватизацію державного майна». На думку автора, ці зміни можуть мати як позитивний, так і негативний вплив на реалізацію Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» [7]. У пояснювальній записці до проекту цього Закону було зазначено, що метою прийняття змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації є удосконалення положень Закону України «Про приватизацію державного майна» в частині досягнення прозорості та відкритості приватизаційного процесу, посилення захисту національних інтересів у реформуванні відносин власності, формування чіткої, ефективної правової бази у сфері приватизації. На деяких із них варто зосередити увагу та з'ясувати — чи дійсно ці зміни сприятимуть досягненню вище окресленої мети.

Так, на законодавчому рівні серед інших основоположних принципів приватизації в статті 2 Закону України «Про приватизацію державного майна» (далі по тексту — Закон про приватизацію) були закріплені принципи відкритості та прозорості. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.05.2015 р. № 271 «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації в 2015—2016 роках» передбачено приватизувати понад 300 об'єктів, при цьому 44 об'єкти внесені до переліку заборонених до приватизації, для продажу яких ще необхідне рішення Верховної ради України [8].

Як позитивний приклад удосконалення процесу приватизації відповідно до принципів відкритості та прозорості хотілось би навести останні зміни в порядку проведення публічних закупівель, а саме використання електронної системи закупівель із застосуванням сучасних технологій. ФДМУ фактично в тестовому режимі вже зроблені перші кроки з упровадження сучасних механізмів продажу державного майна. Відповідно до Порядку проведення в електронній формі продажу об'єктів малої приватизації на аукціоні, у тому числі за методом зниження ціни, затвердженого наказом ФДМУ від 09.09.2015 р. № 1325 [9], відбу-

лися перші торги на Товарній біржі «Універсальна товарно-сировинна біржа» і показали доволі гарний результат. На електронний аукціон було виставлене неліквідне майно, на утримання якого за багато років пішло чимало державних коштів, яке нарешті знайшло приватного власника і тепер служитиме бізнесу покупця, приносить дохід у державний або місцевий бюджет у вигляді податкових надходжень.

Практика впровадження процедури електронних торгів довела, що вона є набагато простіша за класичну, зокрема: інформацію про продаж об'єкта можна знайти звичайним способом через Інтернет серед інших приватних оголошень у пошукових системах і зваживши всі за і проти, подати заявку на участь в аукціоні; не треба витратити час та гроші на поїздки у ФДМУ для здачі документів та для участі в аукціоні; також ризик, що конкурент може домовитися з продавцем, зводиться до мінімуму. Зазначені переваги дистанційної участі сприяють залученню до процедур продажу державного майна більшої кількості учасників, ніж за старої системи.

І хоча начальник Управління приватизації об'єктів груп А, Д та Ж ФДМУ зазначає, що виставлення об'єктів на зовнішньому торговельному майданчику дає можливість додаткової реклами й значного поширення інформації про продаж [10], автор вважає, що з метою підвищення ефективності процедури електронних торгів повинен функціонувати єдиний веб-портал он-лайн продажів державного майна, адміністрування якого здійснюватиме ФМДУ. Таким чином замовник аукціону в особі ФМДУ повинен стати і організатором електронних аукціонів у результаті впровадження реформ, створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування). А зароблені кошти (винагорода організатора аукціону, залученого замовником аукціону), які виплачуються покупцем у розмірі 1 % від початкової ціни об'єкта малої приватизації, щодо якого замовником аукціону прийнято рішення про продаж на аукціоні в електронній формі, будуть надходити у державний бюджет. І саме ці кошти можна буде спрямувати на рекламу й поширення інформації про продаж державного майна, ознайомлення ширшого кола потен-

ційних покупців із новим порядком проведення в електронній формі продажу об'єктів малої приватизації, здійснення інших заходів щодо залучення інвесторів.

З лютого 2015 р. до практики впровадження сучасних механізмів продажу в формі електронних аукціонів також долучився і Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, що сприятиме прозорості процедури та зведенню до мінімуму «людського фактору» на аукціонах. На відміну від ФДМУ Фонд гарантування вкладів фізичних осіб планує продавати через Інтернет активи збанкрутілих банків, які коштують значно більше, ніж об'єкти малої приватизації [10].

Окрім того, що приватизація державного майна априорі повинна проводитися на принципах прозорості та відкритості, треба пам'ятати і про принцип створення сприятливих умов для залучення інвестицій. У цьому сенсі доречним було б тимчасово зупинити приватизацію об'єктів, які належать до «великої приватизації» і взагалі переглянути перелік об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації в 2015—2016 роках». Оскільки є потенційна загроза того, що вони будуть продані за дуже заниженою вартістю. Адже на сьогоднішній день, за даними Європейської бізнес асоціації, Україна має 2,5 із можливих 5 балів за Індексом інвестиційної привабливості (*International Business Compass*). На нашу думку, на стан інвестиційної привабливості вплинули такі об'єктивні фактори, як Антитерористична операція на Сході України, анексія Автономної Республіки Крим, втрата підприємствами ринків збуту, розрив економічних зв'язків, непродумана монетарна та валютно-курсова політика Національного банку України, проведення більш жорсткої фіскальної політики, падіння платоспроможності населення.

Позитивними змінами до законодавства про приватизацію в Україні з метою посилення захисту національних інтересів у процесі реформування відносин власності також треба визнати обмеження кола покупців об'єктів приватизації, а саме, згідно з частиною 3 статті 8 Закону про приватизацію в редакції Закону № 1005-VIII від 16.02.2016, не можуть бути покупцями:

- юридичні особи, власником більш як 25 % акцій (часток, паїв) яких є держава Україна;
- юридичні особи, власником будь-якої кількості акцій (часток, паїв) та / або кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є резидент держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, чи держава, визнана Верховною Радою України державою-агресором;
- органи державної влади;
- працівники державних органів приватизації;
- державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, державні акціонерні товариства (компанії), їхні дочірні компанії та підприємства;
- особи, зареєстровані в офшорній зоні (перелік таких зон визначає Кабінет Міністрів України) чи країнах, включених FATF до списку країн, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом;
- особи, які прямо чи опосередковано перебувають під контролем осіб, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є особи, визначені в цій частині, або є пов'язаними особами таких осіб;
- юридичні особи чи пов'язані з ними особи, зареєстровані в державі, визнаній Верховною Радою України державою-агресором, або стосовно яких застосовано санкції відповідно до законодавства;
- фізичні особи чи пов'язані з ними особи, які мають громадянство держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, або стосовно яких застосовано санкції відповідно до законодавства [11].

Разом з позитивними змінами до українського законодавства про приватизацію хотілось би звернути увагу і на ті новели, які мають дискусійний характер та практичне застосування яких може призвести до негативних наслідків. Так, в частині сьомій статті 16 Закону про приватизацію закріплюється можливість залучення на конкурсних засадах радників у процес підготовки до приватизації та продажу об'єктів групи Г у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку.

Відповідно до класифікації об'єктів приватизації, до групи Г належать: єдині майнові комплекси державних підприємств та акції акціонерних товариств, які на момент прийнят-

тя рішення про приватизацію (продаж) мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави або ознаки домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг), підприємств оборонно-промислового комплексу, а також об'єкти, визначені уповноваженими органами управління як такі, що потребують застосування індивідуального підходу до приватизації (такі, що мають унікальні виробництва, використовують рідкісні ресурси (нематеріальні активи, ноу-хау, включаючи науково-дослідні та проектно-конструкторські організації та установи, які відповідають таким вимогам). Підприємством, що має ознаки домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг), вважається підприємство, яке має частку на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг), що перевищує 35 %, або разом з одним чи двома іншими підприємствами має на такому ринку сукупну частку, що перевищує 50 %, або не більш ніж з чотирма іншими підприємствами має на такому ринку сукупну частку, що перевищує 70 % [11].

Конкурсний відбір радників повинен здійснюватися з дотриманням принципів конкуренції, рівноправності, загальнодоступності, гласності та прозорості, незалежності членів конкурсної комісії. Критерії, що встановлюються Кабінетом Міністрів України, мають передбачати, зокрема: досвідченість радника у виконанні аналогічних завдань; можливість центрального представництва та залучення інших консультантів; компетентність (кваліфікація, досвід, знання та навички); запропоновану радником методику підготовки до продажу, стратегію продажу, матеріально-технічне забезпечення та організацію проекту; запропоновані радником терміни підготовки до продажу та продажу об'єкта приватизації.

Залучення та визначення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України. У рішенні Кабінету Міністрів України встановлюються такі основні завдання радників: збір інформації та аналіз економічних, технічних та фінансових показників діяльності підприємства; приведення основних показників бухгалтерської звітності підприємства у відповідність зі стандартами бухгалтерського обліку; проведення аудиту; визначення інвестиційної привабливості підприємства та можли-

вих шляхів її підвищення, шляхів реструктуризації кредиторської заборгованості, рекомендацій щодо встановлення основних цін і тарифів на продукцію та послуги, маркетингової політики, інших заходів; забезпечення проведення незалежної оцінки з метою визначення вартості пакетів акцій та подання звіту про оцінку майна для затвердження державним органом приватизації; підготовка документації про підприємство згідно з вимогами законодавства про захист економічної конкуренції; здійснення заходів щодо пошуку потенційного інвестора [6].

Також у цій статті встановлюються обмеження щодо осіб, які не можуть бути радниками. Оплата послуг радників здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України за рахунок коштів державного бюджету та / або міжнародних організацій.

З метою надання об'єктивної оцінки вищезазначеного положення в рамках даного дослідження варто звернути увагу на історичний досвід участі іноземних радників у процесі реформування політичної та економічної систем на початку 1990-х рр. на теренах колишніх республік Радянського Союзу, в яких, як і в Україні, відбувалися масштабні процеси роздержавлення майна.

Так, на початку 1992 р. консультантами першого віце-прем'єра Російської Федерації Анатолія Чубайса стали професори Гарварда Андрій Шлейфер і Джонатан Хей. Джонатан Хей очолював московське відділення нині закритого Гарвардського інституту міжнародного розвитку. Андрій Шлейфер, який до цих пір працює в Гарвардському університеті, в 1994—1997 рр. перебував у Москві від Гарвардського інституту міжнародного розвитку в рамках американської програми допомоги Росії у справі переходу на ринкову економіку. На здійснення цієї програми Гарвардський університет отримав від Американського агентства з міжнародного розвитку (USAID) 34 мільйони доларів. У Москві обидва американці також значилися радниками Федеральної комісії з цінних паперів, яка в той час отримувала від всіляких західних організацій багатомільйонні гранти на формування в Росії фондового ринку. У травні 1997 року Американське агентство з міжнародного розвитку, яке здійснювало фінансування проектів Шлейфера і Хей, звинуватило їх у використанні статусу консультантів для

особистого збагачення: будучи фахівцями з цінних паперів, вони самі були гравцями на російському фондовому ринку. 28 червня 2004 р. федеральний окружний суд Бостона після чотирьох років розслідування визнав їх винними в злочинній змові з метою обману уряду США. Також суддя Дуглас Вудлок дійшов висновку, що університет не має нести відповідальність за дії співробітників Шлейфера і Хея, які вийшли за межі контракту. Про те, до яких наслідків призвела діяльність радників-консультантів у Російській Федерації, жодних, окрім журналістських та наукових, розслідувань не здійснено.

З 1992 р. офіційним представником уряду, а з 1995 р. радником президента Казахстану Нурсултана Назарбаєва був керівник нью-йоркського банку *Mercator* Джеймс Гіффен. У його обов'язки входило укладання контрактів із зарубіжними партнерами на продаж і видобуток казахської нафти. 31 березня 2003 р. Джеймс Гіффен був заарештований в Нью-Йорку за звинуваченням у посередництві у хабарництві: гроші призначались казахським чиновникам в обмін на вигідні контракти.

У середині 1990-х років президент ізраїльської корпорації «Мерхав» Йосиф Майман був призначений спецрадником президента Туркменії Сапармурата Ніязова з розвитку газової галузі. За даними ЗМІ, користуючись дружніми стосунками з Туркменбаші, ізраїльтянин взяв під свій контроль весь нафтогазовий бізнес країни. У липні 2004 року в Ізраїлі він став фігурантом справи про безпідставні звинувачення з боку міністра інфраструктури країни Йосипа Парицького, який виступав проти доручення Й. Майману ряду вигідних контрактів.

У серпні 2000 р. радником президента Грузії Едуарда Шеварднадзе з питань економічних реформ був призначений відомий польський реформатор Лешек Бальцеревич. Реформувати грузинську економіку поляку не вдалося, оскільки уряд ігнорував його рекомендації. Восени 2003 р. Бальцеревич покинув посаду у зв'язку із закінченням контракту.

25 листопада 2004 року радником президента Таджикистану Емомалі Рахмонова став экс-глава європейського департаменту МВФ британець Джон Одлінг-Смі, відомий тим, що консулював прем'єра Гани Кофі Бусіа, що призвело до економічної кризи в країні. Після перевороту в січні 1972 р. його вислали з Гани [12].

Як бачимо, наведені приклади залучення радників до вирішення питань, які стосуються управління об'єктами права державної власності, свідчать про можливість створення загроз національним інтересам держави, тому що є дуже велика вірогідність того, що інтереси радника не будуть співпадати з національними інтересами. Тому вважаємо за необхідне внести законодавчу ініціативу про виключення частини сьомої статті 16 Закону України «Про приватизацію державного майна» та інших положень щодо залучення радників у процес підготовки до приватизації та продажу об'єктів групи Г.

**Висновки.** Варто наголосити, що удосконалення процесу приватизації має відбуватися з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки. Натомість наразі метою реформування законодавства про приватизацію державного майна, зокрема цілісних майнових комплексів державних підприємств, стало лише створення умов для швидкого наповнення державного бюджету у будь-який спосіб для вирішення сьогоденних проблем. Без бачення перспектив відтворення наслідків цих процесів у майбутньому.

Підтвердженням цього факту є не лише інформація в засобах масової інформації про те, що Прем'єр-міністр України виставив «Україну на продаж», але і ті нормативно-правові акти, які ухвалює Кабінет Міністрів України щодо приватизації державного майна. Необхідно визнати помилковим підхід, згідно з яким приватизація є основним засобом подолання таких негативних явищ у нашій державі, як корупція та тіньова економіка, нівелюючи при цьому потребу у підвищенні ефективності управління державним майном.

Треба відзначити, що приватизація державного майна має відбуватися лише тоді, коли застосування інших правових форм реалізації державою повноважень власника (оренда, концесія, державно-приватне партнерство) не призвели до підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки. Отже, на тлі політичної нестабільності та соціально-економічної кризи активізація масштабних процесів приватизації, особливо інвестиційно привабливих

об'єктів загальнодержавного значення, може призвести до втрати економічного суверенітету країни, в основі якого лежить економічна самостійність.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Мамутов В.К. Правовое обеспечение экономического суверенитета в условиях международной интеграции / В.К. Мамутов // Раздел к докладу по исследовательскому проекту «Национальный суверенитет Украины в условиях глобализации». — Донецк, 2011. — 105 с.
2. Устименко В.А. Державно-приватне партнерство як форма використання публічної власності / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. — 2011. — № 1 (221). — С. 29—36.
3. Джабраїлов Р.А. Сохранение объектов права государственной и коммунальной собственности — основа защиты национальной экономики / Р.А. Джабраїлов // Материалы седьмой международной научно-практической конференции «Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности» (Донецк, 22—29 апреля 2011 г.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=566&ID=606](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=566&ID=606)
4. Прилуцький Р.Б. Принципи господарювання і модернізація господарського законодавства України на сучасному етапі розвитку / Р.Б. Прилуцький // Вісник господарського судочинства. — 2011. — № 3. — С. 73—81.
5. Ляшенко В.И. Национализация и приватизация предприятий (Опыт Франции для Украины): монография / В.И. Ляшенко, Ю.В. Макогон; изд. 2-е, испр. и доп. / Мин-во образования и науки Украины, ДонНУ ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-ти. — Донецк, 2009. — 492 с.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації: Закон України від 16.02.2016 №1005-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1005-19>
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
8. Про проведення прозорі та конкурентної приватизації в 2015-2016 роках: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2015 р. № 271 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/271-2015-p/page2>
9. Про затвердження Порядку проведення в електронній формі продажу об'єктів малої приватизації на аукціоні, у тому числі за методом зниження ціни: Наказ Фонду державного майна України від 09.09.2015 року № 1325 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/nakaz1325.pdf>
10. Приватизація on line // Бюлетень приватизації. — № 1. — 2015. — С. 20—23 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/20-22.pdf>

11. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/page>
12. Кому помогли иностранные советники в СНГ // Газета «Коммерсант» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kommersant.ru/doc/547467>

#### REFERENCES

1. Mamutov V.K. (2011), *Pravovoe obespechenie jekonomicheskogo suvereniteta v uslovijah mezhdunarodnoj integracii* [Legal maintenance of economic sovereignty under international integration] Razdel k dokladu po issledovatel'skomu proektu "Nacional'nyj suverenitet Ukrainy v uslovijah globalizacii", IJePI NAN Ukrainy, Doneck, Ukraine.
2. Ustymenko V.A. (2011), "Reigning-private partnership yak form vikoristannya publichnoї vlasnosti", *Derzhavnyy informatsynnyy byuleten' pro pryvatyzatsiyu*, vol. 1 (221), pp. 29-36.
3. Dzhabrailov R.A. (2011), "Preservation of objects of state and municipal property — the basis of the protection of the national economy" *Materialy sed'moj mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Proceedings of the seventh international scientific-practical conference], *Jekonomiko-pravovye issledovanija v XXI veke: pravovye problemy jeffektivnogo ispol'zovanija ob'ektov publichnoj sobstvennosti*, [Economic and legal research in the twenty-first century: legal problems of efficient use of public property] Doneck, Ukraine, available at: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=566&ID=606](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=566&ID=606) [Accessed 10 March 2016].
4. Pryluts'ky R.B. (2011), "The principles of economic modernization and economic legislation of Ukraine at the present stage of development", *Visnyk hospodars'koho sudochynstva*, vol. 3, pp. 73-81.
5. Ljashenko V.I. (2009), *Nacionalizacija i privatizacija predpriyatij (Opyt Francii dlja Ukrainy)* [Nationalization and privatization of enterprises (France Experience for Ukraine)], 2nd ed, Min-vo obrazovanija i nauki Ukrainy. DonNU; NAN Ukrainy. In-t jekonomiki prom-ti, Doneck, Ukraine.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On amendments to some laws of Ukraine to improve the process of privatization", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1005-19> [Accessed 10 March 2016].
7. President of Ukraine (2015), "On the strategy of sustainable development «Ukraine 2020», available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [Accessed 10 March 2016].
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "On conducting a transparent and competitive privatization in the years 2015-2016", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/271-2015-p/page2> [Accessed 10 March 2016].
9. Fund of State Property of Ukraine (2015), «On approval of electronically sale of small privatization at auction, including by reducing prices», available at: <http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/nakaz1325.pdf> [Accessed 10 March 2016].
10. "Privatization online" (2015), *Byuleten' pryvatyzatsiyi*, vol. 1, pp. 20-23, available at: <http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/20-22.pdf> [Accessed 10 March 2016].

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On privatization of state property", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/page> [Accessed 10 March 2016].
12. "Whom assisted foreign advisers in the CIS", *Gazeta Kommersant*, available at: <http://www.kommersant.ru/doc/547467> [Accessed 10 March 2016].

Надійшла 11.03.2016

*Н.А. Герасименко*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВАТИЗАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА:  
НОВЫЕ ПОДХОДЫ И ИХ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ

Проанализированы некоторые новеллы нормативно-правового регулирования основ приватизации государственного имущества Украины. Проанализированы перспективы внедрения новейших информационно-коммуникативных технологий продаж государственного имущества на принципах прозрачности и открытости. Предложено для эффективного процесса координации процедуры электронных торгов создать единый веб-портал он-лайн продаж государственного имущества. Обоснована целесообразность исключения норм по привлечению совет-

ников к процессу подготовки к приватизации и продажи объектов группы Г.

**Ключевые слова:** приватизация, государственное имущество, экономический суверенитет, принципы прозрачности и открытости, электронный аукцион, советник.

*N.O. Herasymenko*

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

LEGAL REGULATION PRINCIPLES  
OF STATE PROPERTY PRIVATIZATION:  
NEW APPROACHES AND ECONOMIC VIABILITY

The article analyzes some of the novel regulatory State Property Privatization bases. The prospects of the introduction of new information and communication technologies sales of state property on the principles of transparency and openness. It is proposed for the effective coordination of the procedures for electronic trading to create a single web portal on-line sales of state property. The expediency of exclusion rules to attract advisers in the process of preparing for the privatization and sale of objects of the group G.

**Key words:** privatization, state property, economic sovereignty, the principles of transparency and openness, an electronic auction, the adviser.

УДК 346.9

О.Ю. ГОСТЄВА, пров. економіст

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ПОДАТОК НА НЕРУХОМЕ МАЙНО: НАУКОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА НОВАЦІЇ

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, місцеві податки, податок на нерухоме майно, об'єкт і суб'єкт оподаткування, база оподаткування, загальна площа оподаткування, пільги.

*Проаналізовано наукові тенденції щодо податку на нерухомість. Обґрунтовано, що податок на нерухомість є джерелом поповнення місцевих бюджетів та інструментом оподаткування об'єктів житлової нерухомості в Україні. Виявлено роль податку на нерухомість у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Проаналізовано новачії Податкового кодексу України щодо податку на нерухоме майно, упроваджені Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році».*

**Вступ.** Зараз в Україні триває процес реформування податкової системи. У цьому напрямі проводяться заходи щодо децентралізації бюджетних надходжень, які повинні будуть забезпечити місцеві органи влади достатньою кількістю фінансових ресурсів для виконання покладених на них повноважень.

Проблемі децентралізації бюджетних надходжень приділяють увагу вчені, практики, представники органів влади та місцевого самоврядування. Доцільність перерозподілу фінансових ресурсів та передачі значної частини податкових надходжень на рівень регіонів не викликає сумніву. Цей процес матиме позитивний вплив на розвиток територій і сприятиме вирівнюванню територіальних диспропорцій та комплексному розвитку територій.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням підвищення ефективності місцевого оподаткування присвячені праці таких вітчизняних науковців, як: Скакун Ю.В. [1], Шкура І.С. [2], Чайка В.В. [3], Кучеренко В.Р. [4] та інші. Однак постійні зміни податкового законодавства потребують постійного дослідження та висвітлення новачій.

**Метою цієї статті** є аналізування наукових тенденцій щодо податку на нерухомість як джерела поповнення місцевих бюджетів, а також новачій Податкового кодексу України відносно цього податку.

**Основні результати дослідження.** Характерною рисою місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку України є недостатня забезпеченість необхідним обсягом фінансових ресурсів для виконання покладених завдань. Саме місцеві податки, збори повинні стати важливим джерелом для забезпечення самодостатності територій.

Найбільш оптимальним рішенням в умовах різкого скорочення обсягів централізованого фінансування, як вказує Ю.В. Скакун, є розширення кола повноважень місцевої влади та реформування сис-

теми місцевого оподаткування. Саме це прагнення спричинило протягом останніх років неодноразові спроби змінити нормативну базу, що регламентує місцеве оподаткування [1, С. 205].

Важливим для економічного розвитку території, адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського союзу стало введення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Саме цей податок має стати додатковим джерелом надходжень місцевих бюджетів, що знайшло відображення в Податковому кодексі України у 2010 р. [5]. Треба зазначити, що податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, намагалися впровадити ще наприкінці минулого століття, але існували певні обставини, в силу яких цього не було зроблено. І тільки у Податковому кодексі України цей податок було впроваджено з 01.01.2013 р.

Введення податку на нерухоме майно має особливе значення для вирішення питання наповнення місцевих бюджетів, що актуально у зв'язку із політикою держави щодо децентралізації і необхідністю збільшення повноважень місцевих органів самоврядування. Позитивність оподаткування нерухомого майна для поповнення місцевого бюджету підкреслює низка науковців. Як слушно зазначає І.С. Шкура, нерухомість у будь-якому суспільному устрої є об'єктом економічних і державних інтересів, тому для цієї категорії майна обов'язковою є державна реєстрація прав на неї, що дає змогу ідентифікувати об'єкт нерухомості та суб'єкта, який має права на нього, адже зв'язок між ними невидимий, а передача нерухомості шляхом фізичного переміщення неможлива. На думку науковця, нерухоме майно є інвестиційним товаром, попит на який збільшується під час нестабільної економічної ситуації, загрози коливань на фінансових ринках. Усе вищезгадане підтверджує той факт, що нерухоме майно — це вдалий об'єкт оподаткування з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування [2, С. 146—147].

Як зазначає В.В. Чайка, «податок на нерухомість є одним із небагатьох потенційних джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, що пов'язано зі збільшенням обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, особливо з урахуванням такого напрямку Концепції реформування податкової системи України [6], як децентралізація фінансів» [3, С. 50].

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 суб'єкта як власника майна і, відповідно до цього, носія податкового обов'язку. Виконуючи такий обов'язок, платник повинен мати підставою певний об'єкт житлової нерухомості. При цьому сплата даного податку передбачає: 1) 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 2) реалізацію частки майна з метою розраховуватися 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 [7, С. 121].

Необхідно зазначити, що нерухомість є «унікальним об'єктом, який здатний забезпечити стабільний та прогнозований дохід». Цю точку зору у своїй роботі аргументовано доводять І. Мазур та Н. Габельчук. На їхню думку унікальність нерухомості «зумовлена низкою особливостей, таких, як наочність (наявність блага, очевидність рівня доходу, добробуту), постійність розташування, тривалість існування, обов'язковість державної реєстрації (як об'єкта власності й застави). На користь запровадження податку на нерухомість свідчить той факт, що він широко застосовується у країнах ЄС, інтеграція з якими проголошена як довгостроковий перспективний напрям економічної політики України» [8, С. 62].

Разом з тим, законодавець за декілька років існування Податкового кодексу вносив до нього численні зміни та доповнення, які стосуються також і податку на нерухоме майно, що спричинило проблеми в процесі правозастосування цього податку. «Важливість ситуації, що склалася в сфері оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки,



вимагає оцінки діючого механізму справляння податку з метою виявлення необхідних змін для підвищення його ефективності» [4].

Наприкінці 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» (надалі — Закон від 24.12.2015 р.) [9], цей закон набув чинності з 01.01.2016 р.

Законом від 24.12.2015 р. було внесено зміни і доповнення, у тому числі в частині податку на нерухоме майно, на які необхідно звернути увагу. Зміни до Податкового кодексу, що набули чинності з початку року, змінюють правила оподаткування нерухомості в Україні.

Зазнала доповнення норма, що встановлює перелік об'єктів, які не є об'єктом оподаткування. Так, пп. 266.2.2 п. 266.2 ст. 266 Податкового кодексу України доповнено підпунктом «г», де зазначається, що з 1 січня 2016 року не є об'єктом оподаткування житлова нерухомість, непридатна для проживання, у тому числі у зв'язку з аварійним станом, визнана такою згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Потребує уваги норма права, що встановлює пільги зі сплати податку. Зокрема, згідно з пп. 266.4.1. ст. 266.4 Податкового кодексу для невеликих за площею квартир та будинків пільги залишаються, тобто власники квартир до 60 кв. м і будинків до 120 кв. м (або будинки і квартири загальною площею 180 кв. м) не платитимуть податок. Цей податок платитиметься тільки з площі, яка перевищує встановлений ліміт. Якщо площа квартири становить, наприклад, 80 кв. м, то її власник заплатить за 20 кв. м. У випадку, якщо особа володіє кількома квартирами, їх площу додаватимуть, а податок нараховуватимуть на перевищення пільги у сумі. Так само буде і у випадку з будинками, коли загальна сума площі перевищуватиме 120 кв. м. Якщо у власності є і квартира, і будинок, то їхня площа додається, а податок нараховують на площу понад 180 кв. м. Якщо квартира чи будинок перевищують свій встановлений ліміт (60 кв. м і 120 кв. м), проте загальна площа об'єктів нерухомості не переви-

щує 180 кв. м, то податок не сплачується. Таке зменшення надається один раз за кожний базовий податковий (звітний) період (рік).

Згідно з абзацем 6 пп. 266.4.2. п. 266.4 ст. 266, який змінено на підставі Закону від 24.12.2015 р., органи місцевого самоврядування до 1 лютого поточного року подають до відповідного органу контролю за місцезнаходженням об'єкта житлової нерухомості відомості щодо пільг. Також новації під час сплати податку на нерухомість стосуються фізичних осіб, які можуть сплачувати податок у сільській та селищній місцевості через каси сільських (селищних) рад або рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, за квитанцією про прийняття податків.

Варто зазначити, що пп. 266.4.2 п. 266.4. ст. 266 Податкового кодексу законодавець надав сільським, селищним, місцевим радам право збільшувати граничну межу житлової нерухомості, на яку зменшується база оподаткування. Так, сільським, селищним, міським радам та радам об'єднаних територіальних громад надано повноваження встановлювати пільги з податку для фізичних осіб з урахуванням їхнього майнового стану та рівня доходів. Отже, швидше за все, такі пільги будуть встановлені для певної категорії громадян, наприклад, для багатодітних або малозабезпечених сімей, які матимуть нерухомість, що більше за зазначені вище квадратні метри, з яких не сплачується податок. «При стягненні податку на нерухомість, не враховуються сімейний стан, стан здоров'я, рівень доходів платників податку. В цьому напрямку місцеві органи влади мають право запроваджувати сімейні податкові пільги (наприклад, для багатодітних сімей)» [10, С. 139].

У рамках податкової реформи оновленим Податковим кодексом України запропоновано надати місцевим органам влади право вирішувати питання щодо встановлення податку на нерухоме майно. Оскільки цей податок є місцевим, цілком логічно, що він встановлюється за рішенням сільської, селищної або міської ради. Так, згідно з підпунктом 266.5.1 пункту 266.5 статті 266 Податкового кодексу (в редакції Закону від 24.12.2015 р.) запропонована гранична ставка податку, що встановлюється місцевими органами влади. З 01.01.2016 р. вона зросла на 1 % — до 3 % від розміру мі-

німальної заробітної плати за 1 кв. м об'єкта житлової та / або нежитлової нерухомості. У редакції, яка діяла до 01.01.2016 р., ця ставка складала 2 %.

Наступною новацією, що стосується юридичних та фізичних осіб — власників житлової нерухомості, загальна площа якої перевищує 300 кв. м для квартири та / або 500 кв. м для будинку, є те, що пп. 266.7.1 п. 266.7 ст. 266 Податкового кодексу доповнено пунктом «г», яким законодавцем встановлено додаткову ставку податку в розмірі 25 тис. грн на рік за кожен такий об'єкт житлової нерухомості (його частку).

Хотілось би зауважити, що є достатня кількість прихильників тези про те, що податок на нерухомість не зможе стати вагомим джерелом поповнення місцевих бюджетів, але за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ, фактичні надходження від податку на нерухоме майно за перші шість місяців 2015 року вдвічі перевершили очікування, поповнивши скарбницю місцевих бюджетів на 455,5 млн грн [11].

**Висновки.** На підставі усіх вищеперелічених змін та доповнень до Податкового кодексу України відносно податку на нерухоме майно можна зробити висновок, що законодавець з метою зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів зробив чергову спробу пошуку шляхів для їх поповнення. Будемо сподіватися, що запропоновані кроки сприятимуть забезпеченню в необхідному обсязі податкових надходжень до місцевих бюджетів.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Скакун Ю.В. Законодавчі шляхи удосконалення місцевої податкової системи України / Ю.В. Скакун // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия Юридические науки. — 2009. — 22 (61). — № 2. — С. 204—208.
2. Шкура І.С. Оцінка механізму оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки / І.С. Шкура // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Економічні науки. — 2014. — № 1. — С. 145—152.
3. Чайка В.В. Фінансово-правова природа податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки / В.В. Чайка // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). — 2014. — № 2 (65). — С. 48—54.
4. Кучеренко В.Р. Оцінка бізнесу та нерухомості : навч. посібник для ВНЗ / В.Р. Кучеренко, Я.П. Квач, Н.В. Сментина, В.О. Улибіна — К. : ЦУЛ, 2009. — 200 с.

5. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №№ 13—14, 15—16, 17. — Ст. 112.
6. Концепція реформування податкової системи України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247504310&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247504310&cat_id=246711250).
7. 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.
8. Мазур І.М. Особливості впровадження майнового оподаткування в Україні на прикладі податку на нерухомість / І.М. Мазур, Н.В. Габельчук // Науково-інформаційний вісник. — 2010. — № 2. — С. 60—67.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24.12.2016 р. № 909-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 5. — Ст. 47.
10. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І.А., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук І.А. Луніної ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. — К., 2010. — 320 с.
11. Меркулов К. Податок на нерухомість: які зміни приніс 2016 рік / К. Меркулов. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://law.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/-podatok-na-neruhomst-jak-zmni-prins-2016-rk-46314>

#### REFERENCES

1. Skakun Yu.V. (2009), "Legal ways to improve the local tax system of Ukraine", *Uchenye zapysky Tavrycheskoho natsional'noho unyversyteta im. V.Y. Vernadskoho. Seryia "Yurydycheskye nauky"*, vol 2, no. 22, pp. 204-208.
2. Shkura I.S. (2014), "Evaluation mechanism of taxation of real property other than land", *Visnyk Dnipropetrovs'koi derzhavnoi finansovoi akademii. Ekonomichni nauky*, vol. 1, pp. 145-152.
3. Chajka V.V. (2014), "Financial and legal nature of the tax on real property other than land", *Naukovyj visnyk Natsional'noho universytetu Derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy (ekonomika, pravo)*, vol. 2, no. 65, pp. 48-54.
4. Kucherenko V.R., Kvach Ya.P., Smentyna N.V. and Ulybina V.O. (2009), *Otsinka biznesu ta nerukhomosti* [Valuation of business and Real Estate], CUL, Kyiv, Ukraine.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *The Law of Ukraine "Tax Code of Ukraine"*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 13-14, 15-16, 17, article 112.
6. The official website of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Conception of reforming the tax system of Ukraine", available at: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247504310&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247504310&cat_id=246711250), (Accessed 25 Feb. 2016).
7. Shkil'ova N.V. (2013), "On the question of local tax on real property other than land in the tax system: comparative legal aspects", *Derzhava ta rehiony. Seria: Pravo*, vol. 1, no. 39, pp. 119-122.

8. Mazur I.M., Habel'chuk N.V. (2010), "Features of introduction of a property tax in Ukraine for example property tax", *Naukovo-informatsijnyj visnyk*, vol. 2, pp. 6-67.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine and laws of Ukraine on ensuring balance budgetary receipts in 2016", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 5, article 47.
10. Lunyna Y.A., Kyrylenko O.P., Luchka A.V. y dr. (2010), *Dyversyfikatsyya dokhodov mestnykh byudzhetrov* [Diversification of revenues of local budgets]; Institut jekonomiki i prognozovaniya, Kiev, Ukraine.
11. The communal Ukraine, (2016), "Real estate tax: what will change in 2016", available at: <http://law.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/-podatok-na-neruhomstjak-zmni-prins-2016-rk-46314> (Accessed 23 Feb. 2016).  
Надійшла 10.03.2016

*Е.Ю. Гостева*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### НАЛОГ НА НЕДВИЖИМОСТЬ: НАУЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И НОВАЦИИ

Проанализированы научные тенденции налога на недвижимость. Обосновано, что налог на недвижимость — источник пополнения местных бюджетов и инструмент налогообложения объектов жилой недвижимости в Украине. Выявлена роль налога на недвижимость в формировании доходной части местных бюджетов. Проанализированы новации Налогового кодекса Украины отно-

сительно налога на недвижимое имущество, которые были приняты Законом Украины «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины и некоторые законодательные акты Украины относительно обеспечения сбалансированности бюджетных поступлений в 2016 году».

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, местные налоги, налог на недвижимость, объект и субъект налогообложения, база налогообложения, общая площадь налогообложения, льготы.

*О.Ю. Гостева*

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

#### PROPERTY TAX: RESEARCH TRENDS AND INNOVATIONS

The article analyzes the scientific trends of the real estate tax. It is proved that the property tax is a source of replenishment of local budgets and an instrument of taxation of residential real estate in Ukraine. The role of the real estate tax in the formation of a profitable part of local budgets. «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and some other legislative acts of Ukraine concerning the revenue to balance the budget in 2016,» analyzed innovations of the Tax Code of Ukraine concerning the real estate tax, which had been adopted the Law of Ukraine.

**Key words:** local government, local taxes, real estate tax, the object and the subject of taxation, tax base, the total area of taxation, privileges.

УДК 346.6

Т.С. ГУДІМА, канд. юрид. наук, старший науковий співробітник  
відділу проблем господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Ключові слова:** фінансова реструктуризація, санація, підприємство, банкрутство.

*Проаналізовано положення проекту Закону «Про фінансову реструктуризацію», а також визначені доцільність його прийняття і відповідність вимогам часу та чинному законодавству. Обґрунтовано недоцільність урегулювання питань щодо фінансової реструктуризації в окремому нормативно-правовому акті. Запропоновано опрацювання та удосконалення чинного законодавства із зазначених питань.*

**Вступ.** Кризові явища, що спостерігаються останнім часом в Україні, негативно впливають на національну економіку, і, як наслідок, на функціонування та розвиток підприємництва. Зокрема, більшість вітчизняних підприємств стали неплатоспроможними, збитковими і відчують великі фінансові труднощі із поверненням раніше залучених кредитних коштів. Станом на 01.12.2015 розмір кредитної заборгованості юридичних осіб склав 786,7 млрд грн. Інструментом, здатним покращити ситуацію на підприємницькому ринку, є фінансова реструктуризація. Однак, на думку багатьох учених і практиків, ефективність її застосування можлива лише за умови додаткового правового регулювання. У зв'язку з цим Кабінетом Міністрів України було розроблено та подано до Верховної ради України проект Закону «Про фінансову реструктуризацію» від 30.11.2015 № 3555.

За підрахунками Національного банку України, у разі прийняття законопроекту банки зможуть реструктурувати заборгованість на суму 200 млрд грн, що складає приблизно чверть від загальної суми кредитів корпоративного сектору України. В даному випадку мова йде не тільки про підприємства, чия діяльність була пов'язана з окупованою територією або анексованим Кримом. Проблеми із поверненням кредитних коштів відчують і підприємства, орієнтовані на російські ринки або ринки країн СНД, які звузилися з моменту початку конфлікту на сході України більш ніж у тричі [5].

Необхідно зауважити, що правові реформи в тій чи іншій сфері, особливо в період кризи, мають бути дієвими. А тому ухваленню будь-якого правового акта повинна передувати ґрунтовна наукова та практична дискусія. Це актуалізує необхідність аналізування законопроекту та розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення процесів фінансової реструктуризації підприємств на законодавчому рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми фінансової реструктуризації підприємств та її правового регулювання досліджу-

вались багатьма представниками як юридичної, так і економічної науки, зокрема Є.М. Андрушак, О.В. Маноїленком, О.В. Мозенковою, Л.С. Ситник, А.М. Поддєрьогіною, Б.М. Поляковим, О.О. Терещенком, Н.Л. Шишковою, А.М. Штангретом та іншими.

Проте, у зв'язку із останніми змінами у законодавстві щодо фінансової реструктуризації та пошуку нових механізмів оздоровлення підприємств в Україні наукове дослідження за цією проблематикою потребує подальшого розвитку.

**Метою статті** є аналізування положень проекту Закону «Про фінансову реструктуризацію», визначення доцільності його прийняття та відповідності його положень вимогам часу та чинному законодавству.

**Результати дослідження.** Відповідно до тексту пояснювальної записки, проект Закону «Про фінансову реструктуризацію» спрямовано на створення ефективного та дієвого механізму добровільної фінансової реструктуризації боргів підприємств України та їх досудової санації. На думку суб'єктів законодавчої ініціативи, він дозволить банкам зменшити кількість проблемних кредитів, а підприємствам уникнути ризику банкрутства і повернутися до успішної економічної діяльності. Але ж таке зауваження є загальним і стосується міри очікувань від прийняття законопроекту, що аналізується. Суть окремих його положень вказує на досягнення цілком протилежного ефекту. Одразу ж варто звернути увагу на доцільність прийняття окремого закону про фінансову реструктуризацію. Справа в тому, що передбачений законопроект механізм порушення процедури добровільної фінансової реструктуризації боржника наразі вже урегульовано чинним законодавством. Зокрема, статтею 6 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Крім цього, на розгляді Верховної Ради України знаходяться проекти Законів України «Про внесення змін до деяких Законів України з питань банкрутства (щодо забезпечення європейських стандартів у сфері відновлення платоспроможності боржника та спрощення умов ведення бізнесу в Україні)» від 22.09.2015 № 3163 та «Про внесення змін до деяких Законів України (щодо підвищення ефективності процедур банкрутства)» від 17.09.2015 № 3132, що мають удосконалити Закон України «Про відновлення платоспроможності

боржника або визнання його банкрутом», у тому числі з питань санації (відновлення платоспроможності боржника). Тому більш доцільним є вдосконалення положень зазначених законопроектів, якщо вони не охоплюють усіх проблем досудової реструктуризації заборгованості боржника.

При цьому більшість банків і без настанов Кабінету Міністрів України пропонують клієнтам (офіційно чи не офіційно) різноманітні програми лояльності. На думку експертів, «краще бачити живого позичальника з прогнозованими майбутніми грошовими потоками, ніж брати участь у його ліквідації. У підсумку компромісні рішення, зазвичай, зустрічаються» [5].

Умови реструктуризації банки розробляють для кожного підприємства індивідуальні, виходячи з його можливостей і перспектив обслуговування боргу. «Це і конвертація валютних кредитів у гривню, і зниження процентних ставок, і пільгові періоди зі сплати основного боргу, і розстрочка — повна і часткова тощо» [5].

Викликає зауваження і термінологія законопроекту, зокрема поняття *процедура фінансової реструктуризації*. Так, відповідно до статті 1 законопроекту процедура фінансової реструктуризації — «комплекс заходів щодо реструктуризації заборгованості та / або господарської діяльності боржника шляхом проведення процедури добровільної фінансової реструктуризації або процедури досудової санації, що проводиться з особливостями, встановленими цим Законом» [1].

Таке поняття не розкриває особливостей процесу фінансової реструктуризації та містить незрозумілий і навіть неможливий з точки зору законодавства України термін *реструктуризація господарської діяльності*. Адже загальновідомо, що реструктуризація є основним засобом реформування самого підприємства [6], а не його діяльності.

При цьому поняття процесу реструктуризації більш повно і чітко визначено чинним законодавством, зокрема пунктом 3 статті 29 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Треба зазначити, що процедура фінансової реструктуризації не тільки не спрощується законопроектом, а навпаки ускладнюється. Так, для її проведення законопроектом пропонується створення цілої бюрократичної

структури, яка, у свою чергу, потребує і додаткових фінансових витрат, зокрема оплати її роботи. А саме: наглядова рада (ст. 14), підзвітний їй секретаріат (ст. 15) і утворений наглядовою радою арбітражний комітет (ст. 16).

Здійснення судочинства арбітражним комітетом є подібним до третейського. Адже, за задумом суб'єкта законодавчої ініціативи, цей орган виносить рішення, що є остаточними і обов'язковими для сторін суперечки (абзац сьомий частини 3 ст. 16 законопроекту). Однак відповідно до статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. При цьому повноважень щодо розгляду справ про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом (п. 5 частини 1 ст. 6 Закону України «Про третейські суди») не віднесені вітчизняним законодавством до повноважень третейських судів. Отже, положення статті 16 законопроекту порушують норми Основного Закону України, що є неприпустимим.

Досить важливим і негативним моментом є той факт, що прийняття законопроекту дозволить позичальникам затягувати процедури банкрутства, ухилятися від виконання зобов'язань перед банками в надії на повне або часткове списання наявних фінансових зобов'язань. Зокрема, стаття 20 законопроекту надає можливості боржникові пройти повторну санацію, тобто «добровільну фінансову реструктуризацію» навіть тоді, коли процедура банкрутства вже була розпочата. Однак покращення позиції України за напрямом «Врегулювання платоспроможності» у рейтингу *Doing Business* навпроти вимагає скорочення строків процедури банкрутства [7]. І в цьому напрямі вже зроблені відповідні дії.

Як зазначалося вище, 22.09.2015 Кабінет Міністрів України зареєстрував для подальшого розгляду у Верховній Раді України законопроект № 3163 «Про внесення змін до деяких законів України з питань банкрутства (щодо забезпечення європейських стандартів у сфері відновлення платоспроможності боржника та спрощення умов ведення бізнесу в Україні)». У такому разі дії суб'єкта законодавчої ініціативи зовсім не узгоджені.

Крім цього, законопроект містить положення, що порушують встановлену законодавством підсудність справ з питань досудової санації в разі, якщо боржник бере участь у проце-

дурі фінансової реструктуризації. Згідно з абзацем другим пункту 1 розділу V проекту «Прикінцеві та перехідні положення», відповідні справи передаються виключно до Київського апеляційного суду. Подібні винятки стосовно процедури судочинства несуть у собі потенційну загрозу узаконення корупційних дій, а також вимагають додаткових витрат для сторін, які, наприклад, проживають не в Києві.

Ще одним недоліком законопроекту є порушення норм спеціального законодавства відносно захисту банківської таємниці. Так, частина 2 статті 12 проекту порушує порядок розкриття банківської таємниці, регламентований чинним законодавством, зокрема статтею 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність». Відповідно до згаданої статті законопроекту «банки, які беруть участь у процедурі фінансової реструктуризації, мають право надавати інформацію, яка містить банківську таємницю, залученим кредиторам і інвесторам (за наявності), а також органам, що забезпечують проведення процедури фінансової реструктуризації». А це збільшує ризики використання отриманої інформації з метою неправомірної вигоди, рейдерських захоплень тощо.

Варто зауважити, що у разі прийняття законопроекту існує загроза виникнення додаткового навантаження на бюджет і, як наслідок, на платників податків.

Як було зазначено вище, банки зможуть реструктурувати заборгованість на суму близько 200 млрд грн. Це спричинить необхідність докапіталізації (залучення необхідних грошових коштів за рахунок держави, засновників тощо) банків на зазначену суму. У п. 3 статті 6 Закону України «Про Національний банк України» зазначено, що «Національний банк у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, в тому числі стабільності банківської системи». Виконання цієї функції державним регулятором може сприяти виникненню додаткового навантаження на державний бюджет. У протилежному випадку існує загроза невиконання банками нормативів, встановлених Національним банком. Як наслідок, останній буде змушений визнати їх неплатоспроможними. А це негативно відобразиться на фінансовій системі України.

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, можна визначити, що застосування фінансової реструктуризації підприємств, а також удоско-

налення цієї процедури на законодавчому рівні безумовно є актуальним. Водночас, зазначені питання вже урегульовано Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», а на розгляді у Верховній Раді України знаходяться проекти законів України за реєстраційними номерами 3163 від 22.09.2015 та 3132 від 17.09.2015, що мають його вдосконалити, зокрема з питань санації (відновлення платоспроможності боржника). За цих умов прийняття окремого Закону «Про фінансову реструктуризацію», який не тільки не удосконалює процедуру фінансової реструктуризації підприємств, а ще більше її ускладнює, є недоцільним. Більш доцільним, на наш погляд, було б допрацювання вищевказаних законопроектів замість дублювання положень в окремих нормативних актах.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Проект* Закону «Про фінансову реструктуризацію» від 30.11.2015 року № 3555 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57262](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57262)
2. *Проект* Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань банкрутства (щодо забезпечення європейських стандартів у сфері відновлення платоспроможності боржника та спрощення умов ведення бізнесу в Україні)» від 22.09.2015 р. № 3163 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56991](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56991)
3. *Проект* Закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо підвищення ефективності процедур банкрутства)» № 3132 від 17.09.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3132&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3132&skl=9)
4. *Закон* України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 № 2343-III // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 31. — ст. 440.
5. *Марк Поллок*. Кредиторів законодавчо підтолкут к реструктуризації займів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://business.vesti-ukr.com/125974-kreditorov-zakonodatelno-podtolknut-k-restrukturizacii-zajmov>
6. *Одінцова Н.Г.* Теоретичні основи реструктуризації підприємств / Н.Г. Одінцова // Бізнес Інформ. — 2013. — № 11. — С. 302— 307.
7. *Канцурак О.* Покращення становища кредиторів у процедурі банкрутства як спосіб підвищення рейтингу України у «Doing Business» / О. Канцурак // Правовий тиждень. — 2016. — № 1—2. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=124035>

#### REFERENCES

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015) The draft Law of Ukraine "On financial restructuring", available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57262](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57262)

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015) The draft Law of Ukraine "On Amendments to Some Laws of Ukraine on bankruptcy (concerning European standards in restoring solvency of the debtor and the simplification of the business environment in Ukraine)", available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56991](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56991)
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015) The draft Law of Ukraine "On amendments to some laws of Ukraine (regarding increasing the efficiency of bankruptcy procedures)", available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3132&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3132&skl=9)
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992) The Law of Ukraine "On Restoring Debtor's Solvency or Declaring it Bankrupt", Vidomosti Verkhovnoy Rady Ukrainy vol. 31., p. 440.
5. Mark Pollok Kredytorov zakonodatel'no podtolknut k restrukturyzatsyy zajmov, available at: <http://business.vesti-ukr.com/125974-kreditorov-zakonodatelno-podtolknut-k-restrukturizacii-zajmov>
6. Odintsova N.H. (2013) Teoretychni osnovy restrukturyzatsii pidpriemstv, *Biznes Inform*, vol. 11, pp. 302-307.
7. Kantsurak O. Pokrashchennia stanovyscha kredytoriv u protseduri bankrutstva iak sposib pidvyschennia rejtynhu Ukrainy u "Doing Business", *Pravovyy tyzhden'*, vol. 1-2, available at: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=124035>

Надійшла 10.03.2016

*Т.С. Гудима*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Проанализированы положения проекта Закона «О финансовой реструктуризации», а также определены целесообразность его принятия и соответствия требованиям времени и действующему законодательству. Обоснована нецелесообразность урегулирования вопросов относительно финансовой реструктуризации в отдельном нормативно-правовом акте. Предложен анализ и усовершенствование действующего законодательства по указанным вопросам.

**Ключевые слова:** финансовая реструктуризация, санация, предприятие, банкротстве.

*T.S. Hudima*

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

#### PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT OF FINANCIAL RESTRUCTURING IN UKRAINE

The provisions of the draft law «On financial restructuring» are analyzed in the article. The feasibility of its adoption and compliance with the requirements of the times and the law determined. The inappropriateness of resolving the issues concerning financial restructuring in a separate legal act justified. The analysis and improvement of current legislation on these issues are proposed.

**Key words:** financial restructuring, reorganization, enterprise bankruptcy.

УДК 346.9

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

## ЗМІНА ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

**Ключові слова:** оподаткування суб'єктів господарювання, зміна податкового законодавства, стабільність податкового законодавства, транспортний податок, спрощена система оподаткування.

*Проаналізовано зміни та доповнення до законодавства України про оподаткування суб'єктів господарювання. Зазначено, що зміни торкнулися практично усіх розділів Податкового кодексу України. Виявлено наявні проблеми у сфері законодавчого регулювання оподаткування та запропоновано шляхи їхнього вирішення. Наголошено, що процес усунення застарілих норм права про оподаткування повинен здійснюватися з урахуванням сучасних умов економічного розвитку України і дотриманням принципу стабільності.*

**Вступ.** Податкова система повинна забезпечувати раціональне співвідношення між інтересами держави в отриманні джерел для покриття державних витрат і інтересами суб'єктів підприємництва зі сплати такого розміру податку, щоб це не суперечило їх особистим і виробничим інтересам. Необхідність розумного поєднання приватних і публічних інтересів закріплена Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV [1], який передбачає принцип збалансованості, а саме: забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави. Особливе значення принцип збалансованості має у сфері оподаткування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням, пов'язаним з оподаткуванням суб'єктів господарювання, присвячено праці таких вчених як: Кучерявенко М.П. [2], Гетманцев Д.О. [3], Мамотов В.К. [4], Ярошенко Ф.О. [5], Демченко Т.М. [6] та інші. Проте низка питань у сфері оподаткування залишилась без належної уваги вчених та вимагає подальшого дослідження.

**Мета статті:** проаналізувати зміни законодавства України про оподаткування суб'єктів господарювання, виявити наявні проблеми та запропонувати напрями їхнього вирішення.

**Результати дослідження.** 24.12.2015 Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 р.», який набув чинності з 01.01.2016 р. (надалі — Закон від 24.12.2015 р.) [7].

У першу чергу доцільно з'ясувати, наскільки глобальні зміни були внесені законодавцем і яким чином вони можуть вплинути на господарську діяльність. Законом від 24.12.2015 р. було змінено або доповнено більше 70 норм права у Податковому кодексу України (надалі — ПК України), зміни стосувалися практично усіх розділів ПК



України. Необхідно наголосити, що здебільшого мова йде про зміну правового сенсу норм права. Також Закон від 24.12.2015 р. передбачає внесення змін до наступних Законів: «Про збір на обов'язкове пенсійне страхування», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про митний тариф України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про лікарські засоби», «Про зайнятість населення», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Кількість статей ПК України, що були змінені та доповнені, а також перелік Законів України, які було приведено у відповідність до нових положень ПК України, дає деяке уявлення про масштаб проведеної роботи. Законодавець надав суб'єктам господарювання сім днів, щоб вивчити ці численні зміни у ПК України і почати їх застосовувати у господарській діяльності, не дивлячись на те, що пп. 4.1.9 ст. 4 ПК України закріплює *принцип стабільності*, який передбачає, що зміни «до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки». Необхідність забезпечення стабільності податкового законодавства пропагується на різних рівнях влади, але на практиці не виконується. «Сьогодні кожному зрозуміло, що стабільність в оподаткуванні — основна умова успішного розвитку економіки» [6, С. 74].

Наприклад, для вирішення проблеми неогрунтованої і частієї зміни норм права Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачає у процесі ухвалення законів і змін, доповнень до них обов'язкову підготовку аналізу регуляторного впливу, в якому зазначається і аналізується проблема, яку пропонується вирішити за допомогою ухвалення даних норм права; обґрунтовується, чому чинні нормативно-правові акти не можуть вирішити дану проблему, дається економічний розрахунок ефективності реалізації пропонованого закону. Це дозволить зрозуміти, до яких економічних наслідків призведуть запропоновані норми права, чи є в них соціально-економічна

необхідність. Проте на практиці ця норма права не завжди виконується, а точніше сказати, виконується в поодиноких випадках [8].

Для збереження справедливості варто зазначити, що такий підхід законодавця до внесення змін у ПК України не є новелою. Аналогічна ситуація мала місце в 2011 р. (наприклад Закон України від 4.11.2011 р. № 4014-VI), у 2012 р. (наприклад Закон України від 06.12.2012 р. № 5519-VI), у 2014 р. (наприклад Закони України від 28.12.2014 р. № 71-VIII, № 72-VIII). І, що цікаво, з кожним роком законодавець зменшує час на вивчення новел ПК України: якщо в 2011 р. зміни до податкового законодавства були прийняті в листопаді, то в 2014—2015 рр. це вже було на останньому тижні грудня. «Кожна нова владна «еліта» вважає себе розумнішою за всі попередні покоління і знищує накопичене ними. У цьому варварському ставленні до інтелектуального багатства, акумульованого в законах, і полягає одна з головних відмінностей нашого підходу до законодавства від підходу дійсно європейського. Названа практика свідчить також про недооцінювання значення стабільності і «впізнаваності» основоположних законів у справі формування правової держави. Без стабільних норм, що увійшли до свідомості, у кров і плоть суспільства, такої держави не сформувати» [4, С. 6]. У цій ситуації виникає закономірне питання: як законодавець може вимагати від суб'єктів господарювання неухильного дотримання норм права, якщо сам їх постійно порушує, але при цьому не несе жодної відповідальності? Напевно настав час вже не просто задекларувати стабільність податкового законодавства, а встановити персональну адміністративну відповідальність для депутатів, які з року в рік, не замислюючись, порушують норми права. Якщо адміністративна відповідальність не дасть позитивного результату, тоді повинна настати політична відповідальність, і депутат, який більше трьох разів під час голосування порушив вимоги законодавства, повинен бути позбавлений мандата і можливості балотуватися на наступний термін. Може, у цьому випадку депутати почнуть замислюватися над наслідками тих рішень, які вони ухвалюють, адже це стосуватиметься особисто депутата, що куди відчутніше.

Повертаючись безпосередньо до Закону від 24.12.2015 р., доцільно зупинитися на декіль-

кох концептуальних новелах, що впливають на правове і фінансове становище суб'єктів господарювання.

1. Нова редакція пп. 78.1.1. ст. 78 ПК України передбачає можливість проведення документальної позапланової перевірки у разі «отримання податкової інформації, що свідчить про порушення платником податків *валютного та іншого, не врегульованого цим кодексом законодавства*, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит контролюючого органу, в якому зазначаються порушення цим платником податків відповідно валютного та іншого, не врегульованого цим Кодексом законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, протягом 10 робочих днів з дня отримання запиту».

У редакції, що діяла до 01.01.2016 р. було вказано таке: «за наслідками перевірок інших платників податків або отримання податкової інформації виявлено факти, що свідчать про порушення платником податків *податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи*, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит контролюючого органу, в якому зазначаються порушення цим платником податків *податкового, валютного та іншого законодавства* протягом 10 робочих днів з дня отримання запиту».

Нововведенням ПК України є фраза: «не врегульованого цим кодексом законодавства». Пункт 1.1 ст. 1 ПК України встановлює, що «Податковий кодекс *регулює відносини*, що виникають у сфері справляння податків і зборів.....», п. 1.3. ст. 1 ПК України передбачає, що «цей Кодекс *не регулює питання*...». Таким чином ПК України може регулювати або не регулювати *відносини, питання*. Словосполучення «не врегульоване цим кодексом законодавства» є юридичним нонсенсом. Можна було б не звертати уваги на деякі теоретичні нісенітниці, але не зрозуміло, як на практиці органи контролю повинні реалізовувати цю норму права. Мова йде про підстави проведення позапланових перевірок, а в цьому питанні потрібно мати чітко сформульовані норми права, щоб запобігти зловживанням контролюючих

органів. Також новітня редакція не передбачає можливості проведення позапланової перевірки за наслідками перевірок інших платників податків та виявлення фактів, що свідчать про порушення *податкового* законодавства. Таким чином, виявлені при перевірці факти порушення *податкового* законодавства не є підставою для позапланової перевірки порушника, але ж виявлення порушень саме *податкового* законодавства та негайне їхнє припинення є безпосереднім завданням контролюючих органів.

2. Зазнала значних змін ст. 267 ПК України. Так, з 01.01.2016 р. об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких пройшло не більше п'яти років (включно) і середня ринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на перше січня податкового (звітного року). До 2016 року критерієм для оподаткування був об'єм двигуна більше 3000 куб. см.

Нова редакція ст. 267 ПК України встановлює, що вартість транспортного засобу визначається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, виходячи з марки, моделі, року випуску, типу двигуна, об'єму циліндрів двигуна, типу коробки переключення передач, пробігу легкового автомобіля.

Хочу зазначити, що авторка є категоричним противником транспортного податку, але якщо законодавець встановлює той чи інший податок, то порядок його нарахування повинен бути простим і доступним. Тим паче, що платниками транспортного податку є не тільки юридичні особи, котрі мають юридичну службу, але й фізичні особи, які самостійно повинні розібратись у складних переплетіннях законодавства або витратити додаткові кошти на юридичну допомогу.

Порядок визначення вартості транспортного засобу, який закріплено змінами у ПК України, надає безліч можливостей чиновникам для зловживань. І це в той час, коли на кожному кроці високопосадовці заявляють про боротьбу з корупцією та недопущення прийняття норм права, що передбачають корупційну складову. «Відсутність чіткого (дієвого) механізму реалізації норм права про оподаткування дозволяє чиновникам довільно трактувати

ту або іншу норму права, встановлювати свої правила. Причому це може бути пов'язано як з низьким рівнем знань законодавства посадовими особами органів державної податкової служби, так і з бажанням чиновника змусити суб'єкт господарювання «преміювати» його за виконання норм законодавства» [8].

У першу чергу ПК України надає можливість КМ України, розробляючи методику, закласти привілеї для певних груп платників транспортного податку. Надалі центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику економічного розвитку, має можливість з «власних міркувань» визначати вартість транспортного засобу.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про заходи державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» викладати положення регуляторного акта необхідно у спосіб, який є «доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта». Нову редакцію ст. 267 ПК України неможливо визначити ні як доступну, ні як однозначну.

Ще один момент, що потребує уваги. Методика встановлення вартості транспортного засобу не передбачає такого критерію як «фізичний стан транспортного засобу». Якщо транспортний засіб після аварії, і власник не має можливості його використовувати за призначенням, або після викрадення транспортний засіб повернуто в «нетоварному вигляді», то цей факт повинен позначитися на розмірі транспортного податку. Інакше створюється ситуація, коли власник не має можливості використовувати транспортний засіб, а податок платити зобов'язаний.

Поза увагою авторів Закону від 24.12.2015 р. залишилося питання зі сплатою транспортного податку переселенцями. Велика частина переселенців не може перевезти автомобіль через лінію зіткнення, та автомобіль зареєстрований за переселенцем, і відповідно до вимог ПК України він повинен платити транспортний податок. Згідно з п. 12 Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 66 [9], у разі, коли фактичний середньорічний пробіг автомобілів є вищим за їхній нормативний середньорічний пробіг, середньоринкова вартість зменшується, а у разі, коли

фактичний середньорічний пробіг є нижчим за нормативний середньорічний пробіг, середньоринкова вартість збільшується. Таким чином, чим більше часу немає можливості користуватися автомобілем, тим нижчим є його фактичний середньорічний пробіг і вищою середньоринкова вартість, а значить збільшується ймовірність сплати податку. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 66 не тільки не вирішує, а ще більше погіршує ситуацію щодо сплати транспортного податку переселенцями, які не можуть вивезти автомобіль на територію, підконтрольну Україні. Тому доцільно окремим пунктом уточнити в ПК України: «якщо транспортний засіб, за даними контрольно-пропускного пункту із зони АТО, не перетинав лінію зіткнення, то власник звільняється від сплати транспортного податку».

3. Змін зазнала ст. 291 ПК України, що регулює загальні положення спрощеної системи оподаткування.

Згідно зі змінами до ПК України, третя група спрощеної системи оподаткування охоплює фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, сукупний дохід яких протягом календарного року не перевищує 5 млн гривень (до змін було 20 млн гривень). Також змінився п. 293.3 ст. 293 ПК України, який встановлює відсоткову ставку єдиного податку для платників третьої групи. Так, згідно з новою редакцією, необхідно буде сплачувати 3 % доходу у разі сплати податку на додану вартість (до цього було 2 %), а у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку передбачено сплату 5 % доходу замість 4 %. Причому зміни було зроблено поспіхом: законодавець «забув» привести у відповідність з новою редакцією п. 293.3 ст. 293 ПК України п. 4 п. 293.8 ст. 293 ПК України, який продовжує передбачати ставку єдиного податку для третьої групи у розмірі 2 % від доходу. Пунктом 293.9 ст. 293 ПК України практично удвічі підвищено розмір ставок податку для четвертої групи платників спрощеного податку.

**Висновки.** Необхідно зазначити, що стабільність податкової системи не означає, що податки, пільги, санкції можуть бути встановлені раз і назавжди. Нерухомих податкових систем не існує. Податкова система повинна відображати характер суспільного устрою, стан економіки країни. Під час зміни економічних

умов податкова система перестає відповідати поставленим вимогам і вступає у протиріччя з об'єктивними умовами розвитку економіки держави. Тому виникає необхідність усунення застарілих норм права. Причому процес усунення застарілих норм права щодо оподаткування повинен здійснюватися з урахуванням сучасних умов економічного розвитку України і дотриманням принципу стабільності. Стабільність податкового законодавства є однією з основних вимог під час вибору 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. Згідно з даними Держстату з надходження в Україну прямих іноземних інвестицій, у 2015 р. їхній загальний розмір скоротився на 5,2 %. Так, станом на 31.12.2015 загальна сума отриманих за рік інвестицій становила 43,4 млрд грн, а у 2014 р. ця сума становила 45,7 млрд — на 2,4 млрд більше [10]. Різке зниження інвестиційної активності в Україні безпосередньо пов'язане з нестабільністю українського законодавства щодо оподаткування, відсутністю реальних, а не декларативних норм права про гарантії стабільності у сфері оподаткування з боку держави. Законодавець зобов'язаний забезпечити взаємозв'язок принципу стабільності податкового законодавства і доцільності усунення застарілих норм права щодо оподаткування. Податковій системі властива одночасно стабільність і рухливість. І цю особливість податкової системи необхідно грамотно відобразити у податковому законодавстві, а не бездумно із року в рік змінювати порядок і ставки оподаткування. За п'ять років в ПК України більше 100 разів було внесено зміни і доповнення, однак цей нормативно-правовий акт не є досконалим, тому, мабуть, пора припинити безсистемні зміни порядку оподаткування, а чітко виконувати чинні норми права.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності* : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.
2. *Кучерявенко М.П.* Податкові процедури: правова природа і класифікація : монографія / М.П. Кучерявенко. — К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 460 с.

3. *Гетманцев Д.* Либерализация «упрощенки» или тактическая уступка правительства? / Д. Гетманцев // Зеркало недели. — 2011. — 28 окт. (№ 39).
4. *Мамутов В.К.* Полнее использовать технико-юридические средства совершенствования законодательства / В.К. Мамутов // Экономика и право. — 2008. — № 1. — С. 5—10.
5. *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.
6. *Демченко Т.М.* Податкова політика як інструмент регулювання відтворювального процесу / Т.М. Демченко // Актуальні проблеми економіки. — 2004. — № 2 (32). — С. 69—75.
7. *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році* : Закон України від 24.12.2016 р. № 909-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 5. — Ст. 47.
8. *Зельдина Е.Р.* Налоговый кодекс как инструмент государственного регулирования экономики : монографія / Е.Р. Зельдина / НАН Украины ; Ин-т економіко-правових исследований. — Донецк : Юго-Восток, 2012. — 136 с.
9. *Про затвердження Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів та внесення змін у додатки 1 і 2 до Порядку визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів* : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 66 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248841560>
10. *Прямые иностранные инвестиции в Украину в 2015 году сократились на 5,2 %* [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://metronews.ua/economics/finansy/kolichestvo-inostrannyh-investitsij-v-ukrainu-sokratilos-na-5>

#### REFERENCES

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "On Principles of Regulatory Policy in Economic Activity", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 9, article 79.
2. Kucheriavenko M.P. (2009), *Podatkovi protsedury: pravova pryroda i klasyfikatsiia* [Tax procedures, legal nature and classification], Alerta, Kyiv, Ukraine.
3. Hetmantsev D. (2011), "Liberalization "simplified taxation" or a tactical concession to the government?". *Zerkalo nedeli* 2011; 39.
4. Mamutov V.K. (2010), "Make fuller use of the technical and legal means of improving the legislation", *Ekonomika ta pravo*, vol. 1, pp. 5-10.
5. Yaroshenko F.O. (2010), "Reforming the tax system of Ukraine in the context of the Tax Code (comments to the proposals of the Ministry of Finance of Ukraine)", *Finansy Ukrainy*, vol. 7, pp. 3-21.
6. Demchenko T.M. (2004), "Politics Of taxes as a tool to regulate the reproductive process", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 2, pp. 69-75.

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine and laws of Ukraine on ensuring balance budgetary receipts in 2016", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 5, article 47.
8. Zel'dyna E.R. (2012), *Nalohovyy kodeks kak ynstrument hosudarstvennoho rehulyrovanyia ekonomyky* [The Tax Code as an instrument of state regulation of economy], Yugo-Vostok, Donetsk, Ukraine.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of Methodology for determining the average cost of cars and amendments to Annexes 1 and 2 to the Order determining the average cost of cars, motorcycles, mopeds", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=-248841560> (Accessed 25 Feb. 2016).
10. *Metro News* (2016), Foreign direct investment in Ukraine in 2015 decreased by 5.2 % — State Statistics, available at: <http://metronews.ua/economics/finansy/kolichestvo-inostrannyh-investitsij-v-ukrainu-sokratilos-na-5>

Надійшла 01.03.2016

*Е.Р. Зельдина*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Проанализированы изменения и дополнения в законодательство Украины о налогообложении субъектов хозяйствования. Указано, что изменения коснулись практически всех разделов Налогового кодекса Украины.

Выявлены существующие проблемы в сфере законодательного регулирования налогообложения и предложены пути их решения. Отмечено, что процесс устранения устаревших норм права о налогообложении должен осуществляться с учетом современных условий экономического развития Украины и с соблюдением принципа стабильности.

**Ключевые слова:** налогообложение субъектов хозяйствования, изменение налогового законодательства, стабильность налогового законодательства, транспортный налог, упрощенная система налогообложения.

*O.R. Zeldina*

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

#### CHANGES IN TAX LEGISLATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

The article analyzes the changes and additions to the Ukrainian legislation on the taxation of business entities. It is indicated that the changes have affected almost all sections of the Tax Code of Ukraine. Identified the existing problems in the sphere of legal regulation of taxation and suggests ways to address them. It is noted that the process of removing outdated law on taxation should take into account the current conditions of economic development of Ukraine and the principle of stability.

**Key words:** taxation of business entities, changes in tax legislation, stability in tax legislation, motor vehicle tax, a simplified system of taxation.

УДК 346.7:349.6

Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА, д-р юрид. наук, старший науковий співробітник,  
завідувач сектору проблем правового забезпечення використання природних ресурсів  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

М.О. КУЛИК, юрист відділу господарсько-правового забезпечення  
економічної безпеки держави  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СПЕЦІАЛЬНІ ДОЗВОЛИ НА КОРИСТУВАННЯ НАФТОГАЗОВИМИ РОДОВИЩАМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** спеціальний дозвіл, нафтогазові надра, неконкурентні способи, аукціон, ділянка надр.

*Визначено напрями вдосконалення законодавства щодо надання спеціальних дозволів на користування нафтогазовими надрами та приведення наявного порядку у відповідність до вимог ЄС. Аргументовано обмеження видів неконкурентного способу надання спеціальних дозволів, а також обґрунтовані напрями підвищення ролі інноваційної складової при визначенні переможця — отримувача спеціального дозволу.*

**Вступ.** Мінерально-сировинні ресурси є стратегічно важливими для розвитку економіки будь-якої держави. Щорічний світовий обсяг видобутку корисних копалин, які належать до категорії невідновлюваних, складає близько 120 млрд т [1, С. 4]. Найбільш використовуваними ресурсами цієї групи є нафта і природний газ, природні запаси яких обмежені. За окремими підрахунками, при сучасному рівні використання світових запасів нафти вистачить лише на 40 років, природного газу — на 70 років [2, С. 158—159]. За таких умов відповідні вуглеводневі запаси є у центрі геополітичних інтересів, а визначення оптимального правового режиму їхнього використання справляє суттєвий вплив на стан державної безпеки.

У рамках обраного Україною курсу на забезпечення, у т. ч. правовими засобами, енергонезалежності економіки, зазначена проблематика є особливо актуальною. Сучасна система надрокористування не є ефективною з точки зору забезпечення раціонального використання наявного ресурсного потенціалу та не враховує публічних інтересів при визначенні умов і порядку надання в експлуатацію нафтогазових родовищ, з огляду на що потребує змін [3]. Нагальність невідкладного вирішення зазначеної проблеми обумовлена також передбаченим Угодою про асоціацію з ЄС зобов'язанням щодо адаптації законодавства України до основних положень законодавства ЄС. Зокрема, Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014—2017 роки (далі — план заходів),

передбачено обов'язок центральних органів державної влади, а саме Мінприроди, Держгеонадра, Міненерговугілля та, за згодою, НАК «Нафтогаз України» та НАК «Надра України», спільно з Генеральним директором Європейської Комісії «Енергетика» до серпня 2017 р. забезпечити нормативно-правову основу для імплементації положень Директиви 94/22/ЄС «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» від 30.05.1994 р. [4]. Натомість на офіційних сайтах відповідальних органів відсутня інформація щодо проектів відповідних нормативно-правових актів, визначення напрямів гармонізації правового забезпечення дозвільної системи у сфері використання нафтогазових родовищ до вимог законодавства ЄС. З врахуванням вищевикладеного, теоретичне дослідження з цих питань є актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню зазначених питань присвячені наукові праці Р.С. Кіріна, В.М. Комарницького, Г.Ф. Кюне та ін. Проте увага дослідників, головним чином, зосереджена на аналізі особливостей систематизації відповідних норм, процесуальних аспектах надання дозволів, визначенні напрямів наближення галузевого регулювання порядку надання дозволів. Питання гармонізації до вимог ЄС вітчизняного законодавства щодо дозволів на розробку нафтогазових родовищ залишається малодослідженим.

**Метою цієї статті** є визначення напрямів удосконалення наявного порядку надання дозволів та змінення нормативних вимог відповідно до основних положень та принципів законодавства ЄС.

**Результати дослідження.** Основними принципами правового забезпечення дозвільної політики у сфері нафтогазової діяльності у ЄС є:

1) визнання суверенітету держави та її суверенних прав на вуглеводневі ресурси на території своєї юрисдикції, що реалізується через встановлення національного механізму надання дозволів на використання нафтогазових родовищ, а також гарантованого права відмовляти у наданні дозволу з причин державної безпеки будь-якому заявнику, який фактично знаходиться під контролем третіх країн або громадян третіх країн, висувати як умову надання дозволу отримання фінансової компенсації або компенсації у вигляді частки видобу-

тих вуглеводнів (за умови недопущення втручання в управління експлуатантом);

2) визнання пріоритету загальних вимог Директиви 94/22/ЄС «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» від 30.05.1994 р. (далі — Директива) [5] перед нормами національного законодавства щодо питань розвитку вільної, без перешкод, торгівлі на енергетичному ринку з метою підвищення надійності постачання, скорочення видатків та підвищення економічної конкурентоспроможності, а також забезпечення енергетичної безпеки у межах Співтовариства, де реалізується зобов'язання держав-членів ЄС у визначений термін прийняти відповідні закони, законодавчі, нормативні та підзаконні акти на виконання зазначеної Директиви;

3) заохочення найефективніших пошуку, розвідки та видобутку вуглеводневих ресурсів на території Співтовариства шляхом забезпечення недискримінаційного допуску та здійснення діяльності, пов'язаної з пошуком, розвідуванням та видобутком вуглеводнів, на умовах, що сприяють розвитку конкуренції у цій галузі;

4) рівність можливостей щодо отримання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів для всіх заявників, які мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси, що забезпечується вимогою стосовно об'єктивних, опублікованих критеріїв надання дозволів та доступу до відповідної інформації усіх охочих взяти участь у встановлених процедурах [5].

В Україні порядок та умови надання спеціальних дозволів регулюється Кодексом України про надра, Законами України «Про дозвільну систему у господарській діяльності», «Про Перелік дозвільних документів», «Про нафту і газ», а також постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 02.10.2003 № 1540 (далі — Порядок надання дозволів), «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами» від 26.05.2004 № 694 (далі — Порядок продажу дозволів).

Відповідно до ст. 1 Директиви, під останніми розуміється норма законодавчого, нормативного або підзаконного акта, або положення угоди чи інструмент, засобами яких компе-

тентні органи держав-членів Співтовариства надають організації виключне право на здійснення, на її власний розсуд і ризик, робіт з пошуку, або розвідування, або видобутку вуглеводнів на певній географічній ділянці. Дозвіл може бути надано на здійснення кожного виду діяльності окремо або один на кілька видів діяльності. Таким чином, у розумінні Директиви дозволом є будь-яке за формою підтвердження виключне право його власника на здійснення певного виду діяльності на нафтогазовій ділянці, яке надається уповноваженим органом у визначеному законодавством порядку.

В Україні спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами є дозвільним документом індивідуальної дії, який відповідно до ст. 1 Закону України «Про нафту та газ» видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (компетентним органом) і засвідчує право юридичної чи фізичної особи, якій цей документ виданий, на користування нафтогазоносними надрами протягом часу, в межах ділянки надр, на умовах, передбачених у цьому документі. Тобто у понятійному аспекті відсутні різночитання між українським та загальноєвропейським підходом щодо визначення сутності дозволу на користування надрами.

Встановлення порядку та критеріїв визначення ділянок, які можуть бути надані для здійснення діяльності з пошуку, розвідування та видобутку вуглеводнів, віднесено до виключної компетенції держави. Директивою лише передбачена загальна норма щодо того, що розміри ділянок, на які видається дозвіл, та термін чинності дозволу повинні бути обмежені з метою запобігання резервування виключних прав за однією організацією на ділянку, пошук, розвідування та видобуток ресурсів на якій може бути здійснений більш ефективно за умови участі кількох організацій. При цьому щодо першого чинника ст. 4 Директиви про дозволи зазначено, що якщо географічні ділянки не були делімітовані на основі попереднього геометричного розподілу території, конфігурація ділянок буде визначатися таким чином, щоб забезпечити якомога кращі, з технічної та економічної точки зору, умови для здійснення діяльності. Стосовно другого

також діє норма загального характеру — термін чинності дозволу не повинен перевищувати терміну, достатнього для виконання тих видів діяльності, на здійснення яких видається дозвіл.

Стаття 19 Закону України «Про нафту та газ» встановлює вимоги щодо ділянок, на які надаються спеціальні дозволи, а саме: вони повинні бути обмежені відповідною площею і глибиною. Повний або частковий збіг ділянок для однакових видів користування (крім геологічного вивчення) не допускається. Максимальна площа ділянок, які надаються для геологічного вивчення нафтогазоносних надр, не може перевищувати 500 кв. км (1000 кв. км — для ділянок Чорного моря). Розміри ділянки, що надається для видобування нафти і газу, повинні відповідати розміру родовища. Водночас пп. 2 п. 8 Порядку надання дозволів передбачена можливість розширення меж раніше наданої у користування площі ділянки не більш як на 50 % надр або не більше як на 50 % запасів за умови, що суміжну ділянку не надано у користування. При цьому таке розширення здійснюється у неконкурентний спосіб, сприяє монополізації на ринку видобутку нафтогазової сировини, що суперечить як положенням Закону України «Про нафту і газ» щодо обмеженості ділянок та не відповідає вимогам Директиви про дозволи.

Статтею 17 Закону України «Про нафту і газ» встановлені граничні строки дії спеціальних дозволів залежно від виду господарської діяльності, на здійснення якої вони надаються, а саме: для геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ на суші — не більш як на 5 років, на континентальному шельфі та у межах виключної (морської) економічної зони України — 10 років; для промислової розробки родовищ на суші — не більш як на 20 років, на континентальному шельфі та у межах виключної (морської) економічної зони України — не більш як на 30 років; для геологічного вивчення нафтогазоносних надр з подальшою промисловою розробкою виявлених родовищ — на строк, що охоплював би період дії окремих спеціальних дозволів на відповідні види діяльності, але не більше як на 20 років на суші і не більше як на 30 років на континентальному шельфі та в межах виключної (морської) економічної зони України; для спорудження та



експлуатації підземних сховищ нафти чи газу — не більше як на 50 років.

Частиною 2 наведеної статті передбачено право надрокористувача на продовження строку дії дозволу у разі, якщо він належно виконував вимоги та умови, передбачені спеціальним дозволом та угодою про користування нафтогазоносними надрами. Водночас належність виконання зобов'язань — це загальний принцип будь-яких відносин. Дотримання зазначеного принципу однією зі сторін заохочується аналогічним ставленням з боку другої сторони, завдяки чому кожна з них досягає мети (соціальної, економічної), заради якої вчинялися відповідні дії щодо виникнення відповідного правовідношення.

Протилежна поведінка є підставою для застосування до винної сторони встановлених законом санкцій, що виконують функції антистимулу (засобу негативного стимулювання). Додаткове стимулювання правомірної поведінки надрокористувача у вигляді можливості нескінченного продовження строків користування родовищем призводить до резервування виключних прав за однією організацією на ділянку, без можливості оцінки потенційної ефективності її використання іншими добросовісними надрокористувачами, тобто тих негативних наслідків, на запобігання яких спрямована дія Директиви.

З урахуванням вищезазначеного та з метою усунення суперечностей вітчизняного законодавства про надання дозволів з вимогами Директиви доцільно вищезазначену норму Закону України «Про нафту і газ» виключити.

Основною метою Директиви є забезпечення конкурентного розподілу дозволів на використання нафтогазових родовищ. Відповідно до ст. 3 Директиви відступлення від загального правила конкурентного розподілу можливо за наявності виключного переліку підстав, а саме, якщо ділянка: а) надана у використання на постійній основі (з міркувань державної безпеки, безпеки для населення, охорони здоров'я, безпеки транспорту, захисту довкілля, захисту біологічних ресурсів та національних скарбів, які мають художнє, історичне або археологічне значення, безпеки споруд та робітників, раціонального використання вуглеводневих ресурсів, запаси яких вичерпані); б) була предметом конкурентних процедур, однак за результатами конкурсу дозволу нада-

но не було; в) мова йде про ділянку, від якої організація відмовилася і яка не підпадає автоматично під дію пункту а).

Порядком надання дозволів передбачений значно ширший перелік підстав неконкурентного розподілу дозволів: якщо заявник за результатами геологічного вивчення ділянки надр за власні кошти здійснив підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено ДКЗ, або здійснив апробацію в ДКЗ за умови затвердження підрахунку запасів корисних копалин у ДКЗ протягом визначеного строку; у разі розширення меж не більш як на 50 % раніше наданої у користування площі ділянки надр з метою її геологічного вивчення або розміщення підземних сховищ, а також збільшення обсягу видобування корисних копалин за рахунок розширення меж ділянки, але не більше як на 50 % запасів, визначених раніше наданим дозволом, за умови, що суміжну ділянку не надано у користування; стосовно корисних копалин місцевого значення; у разі геологічного вивчення надр за рахунок коштів державного бюджету; якщо заявник є власником цілісного майнового комплексу, побудованого (реконструйованого) з метою видобування та переробки корисних копалин з ділянки надр, на користування якою надається дозвіл, або такий майновий комплекс йому надано в оренду (концесію); видобування корисних копалин з родовищ, що містять затверджені або апробовані ДКЗ незначні запаси за критеріями, встановленими постановою Кабінету Міністрів України від 11.08.2000 № 1257 «Про затвердження критеріїв, за якими визначаються незначні запаси корисних копалин»; геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки та видобування корисних копалин суб'єктами господарювання державного сектору економіки та господарськими товариствами, у статутному (складеному) капіталі яких не менш як 25 % акцій (часток, паїв) належать державі; виконання угод про розподіл продукції тощо.

З метою приведення зазначеного Порядку до вимог Директиви є доцільним його п. 8 викласти у редакції ст. 3 зазначеної Директиви.

Відповідно до ст. 5 Директиви останні надаються на основі критеріїв, які підлягають визначенню і опублікуванню в Офіційному віснику ЄС до початку терміну подання заявок. У будь-якому випадку такі критерії визнача-

ють: 1 — технічні та фінансові ресурси організацій; 2 — спосіб, у який вони пропонують здійснення пошукових, розвідувальних робіт та / або розробки відповідної географічної ділянки; а також у разі необхідності: 3 — ціну, яку організація готова заплатити для отримання дозволу, якщо дозвіл виставлено на конкурс; 4 — якщо, після оцінки відповідно до критеріїв 1, 2, має місце 3, дві або більше заявок мають однакові шанси, інший відповідний об'єктивний і недискримінаційний критерій, щоб зробити остаточний вибір між ними.

При оцінці поданих заявок компетентні органи можуть також брати до уваги випадки неефективності або безвідповідальності, проявлені заявниками протягом здійснення діяльності в період чинності попередніх дозволів. Якщо компетентні органи обумовлюють надання дозволу певною структурою організації, вони повинні визначати ці умови на основі об'єктивних і недискримінаційних критеріїв.

Однією з переваг передбаченого законодавством ЄС конкурсного порядку надання дозволів є можливість держави вибрати найбільш прийнятні з погляду забезпечення раціональності використання умови розробки. Наприклад, у Німеччині основним документом, що подається здобувачем для отримання дозволу, є програма проведення відповідних робіт, у якій, як правило, знаходиться відображення інформація, що характеризує як саму передбачувану діяльність (інтенсивність робіт, гарантія неущкодження важливих з господарсько-економічної точки зору корисних копалин, відсутність переслідування громадських інтересів, які перевищують інтерес в гірничій справі і виключають проведення робіт на всій площі родовища), так і кандидатуру здобувача [6, С. 116—128]. Тобто на момент визначення переможця конкурсу і здобувачу, і відомству відомі умови, на яких родовище передається у розробку.

Використання зазначеної переваги в українському законодавстві стримується вибором не конкурсного, а аукціонного способу продажу дозволів. Зазвичай аукціон, як і конкурс, — форми публічних торгів, метою яких є змагання претендентів, що відповідають визначеним організатором торгів кваліфікаційним умовам, за право отримання дозволу. Водночас єдиним критерієм визначення переможця аукціону є

найвища ціна, а конкурсу — найпривабливіші для продавця умови виконання договору, що з точки зору стимулювання інноваційної діяльності та підвищення рівня технологічності у вітчизняній видобувній галузі має стати пріоритетом.

Орієнтація на ціновий критерій у вітчизняному законодавстві обумовлена, перш за все, намаганням забезпечити додаткові надходження до Державного бюджету. Натомість Директива не містить прямої заборони щодо встановлення плати за отримання дозволу. При цьому зі змісту ст. 6 можна дійти висновку, що ціновий фактор (фінансовий внесок) може бути застосований у механізмі надання дозволів у разі, якщо він є додатковою умовою, наявність якої обумовлена «виключно необхідністю забезпечення належного здійснення діяльності на ділянці, на яку подається заявка на отримання дозволу».

З урахуванням вищезазначеного є доцільною заміна наявної аукціонної процедури надання дозволів проведенням конкурсу, у рамках якого може здійснюватися оцінка поданих програм розробки родовищ.

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз свідчить про необхідність приведення вітчизняного законодавства про надання дозволів у відповідність до загальних вимог Директиви ЄС про дозволи. Основними напрямками адаптації мають бути посилення конкурентної складової дозвільних процедур, а також усунення законодавчих передумов, що сприяють монополізації видобувного сектору економіки.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Кірін Р.С.* Кодифікація законодавства про надра: досвід та проблеми : монографія / Кірін Р.С. ; МОН України ; Нац. гірничий ун-т. — Дніпропетровськ : НГУ, 2015. — 528 с.
2. *Данилов-Данилян В.* Сами пригласили. Почему ураганы навдываются к нам все чаще? / В. Данилов-Данилян // *Мировая энергетика.* — 2005. — №11 (23). — С. 158—159.
3. *Джумагельдиева Г.Д.* Правовое обеспечение энергосбережения : монография / Г.Д. Джумагельдиева ; НАН Украины ; Ин-т экономика-правовых исследований. — Донецк : Юго-Восток, 2011. — 376 с.
4. *Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р // Офіційний вісник України.* — 2014. — № 77. — Ст. 2197.

5. Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів: Директива ЄП та Ради ЄС №94/22/ЄС від 30.05.1994 р. // Офіційний вісник Європейських товариств. — 1994. — 30.06.1994. — Л. 164/3.
6. Кюне Г. Основы германского горного права (газ, уголь, нефть) / Г. Кюне // Энергетика и право [по материалам III Междунар. науч.-практ. конф. «Энергетика и право» (10—11 апр. 2008 г.)] / под. ред. П.Г. Лахно. — М. : Новая правовая культура, 2009. — Вып. 2. — С. 116—128.

#### REFERENCES

1. Kirin R.S. (2015), *Kodyfikatsiya zakonodavstva pro nadra: dosvid ta problem* [Codification of Subsoil legislation: experience and problems], NHU, Dnipropetrovsk, Ukraine.
2. Danylov-Danylyan V. (2005), "We've invite. Why have hurricanes visited increasingly?", *Mirovaya energetika*, vol. 11 (23), pp. 158—159.
3. Dzhumaheldiyeva G.D. (2011), *Pravovoe obespechenie energosberezheniya* [Legal regulation of energy saving], Yuho-Vostok, Donetsk, Ukraine.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On implementation of Association Agreement between The European Union and its member states, of the one part, and Ukraine, of the other part", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua> (Accessed 10 December 2015).
5. European Parliament, Council of the European Union (1994), "Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons", available at: <http://eur-lex.europa.eu> (Accessed 10 December 2015).
6. Kyune H. (2009), "Fundamentals of the mining law (oil, natural gas, coal)", materialy III Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Thesis of the International Research and Practice Conference], III Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya [International Research and Practice Conference], Moscow, Russia, pp. 116—128.

Надійшла 01.03.2016

*Г.Д. Джумагельдієва, М.А. Кулик*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СПЕЦИАЛЬНЫХ РАЗРЕШЕНИЯХ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕФТЕГАЗОВЫМИ МЕСТОРОЖДЕНИЯМИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ

Определены направления совершенствования законодательства о предоставлении специальных разрешений на пользование нефтегазовыми недрами и приведение существующего порядка в соответствие с требованиями ЕС. Аргументированы ограничения видов неконкурентного способа предоставления специальных разрешений, а также обоснованы направления повышения роли инновационной составляющей при определении победителя — получателя специального разрешения.

**Ключевые слова:** специальное разрешение, нефтегазовые недра, неконкурентные способы, аукцион, участок недр.

*G.D. Dzhumaheldiyeva, M.O. Kulik*

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

#### THE LEGISLATION ABOUT THE AUTHORIZATION FOR THE PROSPECTION, EXPLORATION AND PRODUCTION OF HYDROCARBONS IN CONTEXT OF THE EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

The article is devoted to defining of branches of improving of the legislation about authorization for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons and implementation of the EU requirements to Ukrainian legislation. Limitation of types of the non-competitive ways of obtaining of the authorization is argued. Increasing of the role of an innovative component in determining the winner of the authorization is argued.

**Key words:** the authorization, prospecting, exploration and production of hydrocarbons, non-competitive ways, the auction procedure.

УДК 342.71/. 73+342.4 (477)

А.Б. МЕДВІДЬ, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права  
Львівська комерційна академія, м. Львів

## ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ У КОНСТИТУЦІЙНИХ АКТАХ ТА ЇХ ПРОЕКТАХ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1917—1921 років

**Ключові слова:** права людини та основоположні свободи, Конституція Української Народної Республіки 1918 р., «Проект Правительственной Комісії по виробленню Конституції Української Держави» 1920 р., «Проект Конституції — Основних Державних Законів Української Народної Республіки» професора Оттона Ейхельмана 1921 р.

*Досліджено обсяг та форму закріплення прав людини та основоположних свобод у конституційних актах та їх проектах Української Народної Республіки 1917—1921 рр. У межах цього, на основі європейських стандартів гарантування прав та свобод людини, детально аналізується зміст третього та четвертого Універсалів Української Центральної Ради 1917 та 1918 рр., Конституції Української Народної Республіки 1918 р., а також «Проекту Правительственной Комісії по виробленню Конституції Української Держави» 1920 р. та «Проекту Конституції — Основних Державних Законів Української Народної Республіки» професора Оттона Ейхельмана 1921 р.*

**Вступ.** Розвиток України як суверенної, демократичної, правової та соціальної держави та формування громадянського суспільства ставлять на порядок денний питання про зміст і механізм реального забезпечення у вітчизняній юридичній практиці прав та основоположних свобод людини. Ратифікація Верховною Радою України [1] Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [2] лише розпочала процес багаторівневої імплементації вказаного міжнародного акта в Українську правову систему. У даний час зазначений процес ще далеко не завершений, і попереду нас очікує кропітка повсякденна праця щодо забезпечення гідного та безпечного життя людини, створення можливостей для її самореалізації в різних сферах суспільного життя.

Саме цим і зумовлюється актуальність дослідження проблематики прав та свобод людини і громадянина загалом, та як інституту конституційного права України зокрема. Водночас даний науковий аналіз беззаперечно потрібно проводити з урахуванням історичного контексту, тобто, беручи до уваги національний та європейський досвід конституційної регламентації правового статусу особи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тематика прав та свобод людини і громадянина та етапів конституційного процесу в Україні вже тривалий час є предметом досліджень вітчизняних і зарубіжних науковців. У цих сферах правової науки накопичено значний масив бібліографічного матеріалу. Наприклад, у спеціальній літературі проблеми прав та свобод людини і громадянина у контексті загальних проблем історії та теорії держави і права, конституційного права і

державного будівництва та вітчизняного конституціоналізму розглядалися у працях таких науковців, як: В.Н. Денисов, В.І. Євінтов, Т.М. Заворотченко, Н.І. Карпачова, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Ж.М. Пустовіт, П.М. Рабінович, М.І. Ставнійчук, П.Б. Стецюк, Б.Й. Тищик, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін.

Проте ціла низка питань щодо еволюції закріплення прав та основоположних свобод людини у вітчизняних конституційних актах та його відповідності європейським стандартам каталогу прав особи залишаються майже не дослідженими, що негативно позначається на можливості їхнього розвитку у сьогоденні.

**Мета дослідження.** Зважаючи на це, дослідження рівня правової регламентації прав та основоположних свобод людини у конституційних актах та їх проектах Української Народної Республіки 1917—1921 рр. крізь призму європейських стандартів у цій сфері є актуальним напрямком дослідження сучасної науки конституційного права та визначено метою даної наукової розвідки.

**Результати дослідження.** Встановлення власної державності народом України у 1917—1920 рр. було переломним періодом у багатовіковій боротьбі за волю та незалежність. Центральна Рада — представницький орган України, створений у березні 1917 р. у Києві, та інші органи започаткували процес створення Української державності і права. Серед інших важливих заходів почали творитися засади українського конституціоналізму [3, С. 134].

У даному контексті заслуговують нашої уваги окремі письмові пам'ятки Української Народної Республіки. Зокрема, III Універсал Української Центральної Ради від 7 листопада 1917 р. [4, С. 67], який скасовує на теренах Української Народної Республіки смертну кару і зазначає, що «суд на Україні повинен бути справедливий, відповідальний духові народу». Водночас наголошується, без встановлення спеціального кола осіб, що в Українській Народній Республіці має бути забезпечено «свободу слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканости особи і мешкання, право і можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами» [4, С. 68]. При цьому автори III Універсалу вказують: «Український народ, що сам довгі літа боровшися за свою національну волю й нині її здобувши, буде твердо

охороняти волю національного розвитку всіх народностей, на Україні суціль, ... признаємо національно-персональну автономію для забезпечення їм права і свободи самоврядування у справах їх національного життя» [4, С. 68].

Проголошуючи самостійність Української Народної Республіки у IV Універсалі від 9 січня 1918 р. [4, С. 70], Українська Центральна Рада серед іншого підтверджує всі демократичні свободи, встановлені III Універсалом, і закріплює право націй на національно-персональній автономії.

Більш розширений перелік прав та свобод людини закріплено у «Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР)» від 29 квітня 1918 р. [4, С. 73]. Даний конституційний акт був логічним результатом прагнення Українського народу до незалежності на початку ХХ століття та юридично закріплював відродження державності України. Конституцію Української Народної Республіки 1918 р. у науці визначають як перший основний закон серед європейських «конституцій другої хвилі» — конституції періоду між Першою і Другою світовими війнами, які принесли в теорію і практику конституціоналізму більш змістовний виклад інституту прав та свобод людини і громадянина, у тому числі і нові його підрозділи — блоки соціально-економічних та культурних прав та свобод, зафіксували більш демократичні виборчі системи та інші нові конституційні інститути [5, С. 43].

«Конституція Української Народної Республіки» 1918 р. складалася із восьми розділів: «Загальні постанови», «Права громадян України», «Органи влади Української Народної Республіки», «Всенародні Збори Української Народної Республіки», «Про Раду Народних Міністрів Української Народної Республіки», «Суд Української Народної Республіки», «Національні союзи», «Про часове припинення громадянських свобод», які разом налічували 83 параграфи. Зокрема, параграф 6 вказаного конституційного акта наголошував: «Націям України УНР дає право на впорядкування своїх культурних прав в національних межах». Тоді як права людини і громадянина були викладені у розділі II Конституції — «Права громадян України», де зазначалось: «Пр. 10. Позбавити громадських прав громадянина УНР може тільки постановою Суду Республіки.

Пр. 11. ...Ніякої різниці в правах і обов'язках між чоловіком і жінкою право УНР не знає. Пр. 12. Громадяне в УНР рівні в своїх громадянських і політичних правах. Уродження, віра, національність, освіта, майно, оподаткування не дають ніяких привілеїв в них. Ніякі титули в актах і діловодстві УНР вживатися не можуть. Пр. 13. Громадянин УНР і ніхто інший не може бути затриманий на території її без судового наказу інакше, як на гарячій вчинку. Але і в такому разі він має бути випущений не пізніше, як за 24 години, коли суд не встановить якогось способу його затримання. Пр. 14. Громадянин УНР і ніхто інший на території її не може бути покараний смертю, ані відданий яким-небудь карам по тілу, або іншим актам, які понижують людську гідність, ані підпасти конфіскації майна, як карі. Пр. 15. Домашнє огнище признається недоторканим. Ніяка ревізія не може відбутися без судового наказу. В наглих випадках можуть органи правової охорони порушити недоторканість і без судового наказу; однак і в такому випадку має бути на жадання громадянина доставлений судовий наказ не далі, як на протязі 48 годин по довершенню ревізії. Пр. 16. Установлюється листова тайна. Органам державної влади не вільно відкривати листів без судового наказу інакше, як у випадках, законом означених. Пр. 17. Громадянин УНР і ніхто інший на території не може бути обмежений в правах слова, друку, сумління, організації, страйку, скільки він не переступає при тим постанов карного права. Пр. 18. Кожний громадянин УНР і всі інші на її території мають повну свободу перемін місця пробування. Пр. 19. Постанови параграфів 14, 16, 17, 18 і 19 не торкаються нормування спеціальними законами виїмкового стану, який можна встановляти лише кожен раз окремим законом...» [4, С. 73—74].

Водночас параграфи 79—81, 83 розділу VIII «Про тимчасове припинення громадянських свобод» Конституції УНР 1918 р. передбачали: «Пр. 79. У випадку державної konieczности (під час війни або внутрішніх заворушень) можуть громадянські свободи бути частю обмежені, частю припинені. Пр. 80. Котрі громадянські свободи і в якій мірі мають бути тоді припинені, має означити спеціальний закон, виданий звичайним порядком. Пр. 81. Заведення тимчасового припинення громадянських свобод чи їх обмеження, у випадках та межах, предвид-

жених в параграфі 80 законами, ухвалюють Всенародні Збори... Пр. 83. Припинення громадянських свобод не може тривати довше, як три місяці, і продовження тоді повинні ухвалити Всенародні Збори» [4, С. 79].

Аналізуючи наведені положення, потрібно погодитись з думкою А. Яковліва, що Конституція УНР 1918 р. була створена на основі кращих європейських та американського зразків [6, С. 56]. Також доцільно відзначити прогресивність наведених норм та їхню відповідність передовим європейським ідеям гарантування прав людини та основоположних свобод на рівні національних конституційних актів даного періоду. Закріплення вказаних положень уже у другому розділі Основного закону (перший розділ — «Загальні постанови»), який передував розділам про організацію органів державної влади УНР, ще раз підкреслює те велике значення, яке надавалось українським законодавцем інституту прав людини, і свідчить про його розуміння на початку ХХ ст. важливості утвердження саме правової держави. І хоча де-юре розділ другий Конституції Української Народної Республіки 1918 р. має назву «Права громадян України», проте де-факто у ньому також закріплено і права та свободи людини.

Досліджуючи норми «Статуту про державний устрій, права і вільности УНР» доходимо висновку, що у них закріплюються такі права та свободи людини: право на життя (пр. 14), заборона катування (пр. 14), право на свободу та особисту недоторканість (пр. 13), право на повагу до приватного та сімейного життя (пр. 15, пр. 16), свобода думки, совісті та релігії (пр. 12, пр. 17), свобода вираження поглядів (пр. 17), свобода зібрань та об'єднань (пр. 17), заборона дискримінації (параграфи 6, 11, 12) та інші, які згодом склали основу Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [2].

Також потрібно зазначити, що положення параграфу 19 та розділу VIII Конституції УНР щодо умов тимчасового обмеження або часткового припинення громадянських свобод демонструє високий ступінь відповідальності, з яким автори конституційного акта підходили до правової регламентації вказаного правового інституту. Розуміючи можливу необхідність у обмеженні громадянських свобод в особливий періоди життя держави, з метою збереження

супільної рівноваги та громадського порядку у державі, законодавець прямо та вичерпно встановлює підстави, граничний строк таких обмежень та суб'єкта їх запровадження. Зокрема, параграф 79 Конституції УНР 1918 р. встановлює можливість таких обмежень лише «у випадку державної конечности», а саме «під час війни або внутрішніх заворушень», параграфи 80 та 81 конституційного акта вказують, що обсяг обмеження громадянських свобод визначається виключно законами, ухваленими «Всенародними Зборами» (верховним законодавчим органом держави), тоді як параграф 83 визначає граничний тримісячний строк запровадження вказаних обмежень.

Крім цього, відзначимо, що Конституція Української Народної Республіки 1918 р. не оминає регламентації політичних прав громадян, у тому числі і права вільних виборів, що відповідно до Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. [7] включене до прав, гарантованих даною Конвенцією. Так, параграфи 11, 20, 21 та 27 Конституції УНР 1918 р. передбачають: «Пр. 11. Актова, громадянська і політична правомочність громадянина УНР починається з 20 літ... . Пр. 20. Лише громадяне УНР користуються з усієї повноти громадянських і політичних прав, беруть участь в орудуванню державним і місцевим життям через активну і пасивну участь у виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоврядування. Пр. 21. Активне і пасивне право участі у виборах, як до законодавчих органів УНР, так і до всіх виборчих органів місцевого і громадянського самоврядування, мають всі громадяне УНР, коли їм до дня виконання виборчого акту вийде двадцять літ... . Пр. 27. Всенародні Збори вибираються загальним, рівним, безпосереднім, тайним і пропорціональним голосуванням всіх, хто користується громадянськими і політичними правами на Україні і в них судово не обмежений» [4, С. 73–75].

Аналізуючи правовий статус особи за нормами Конституції УНР 1918 р., В. Гончаренко відзначає високий ступінь демократичності вказаних норм [8, С. 66]. В. Речицький наголошує, що як історичний документ Конституція УНР 1918 р. продемонструвала значні теоретичні можливості українського лібералізму початку ХХ ст. Її творцями були гуманні політичні діячі, які демократично мислили і прагнули

створити правову модель справедливого суспільного устрою для всього населення України [6, С. 96]. П. Стецюк відносить Конституцію Української Народної Республіки 1918 р. до вірцевих конституцій даного періоду [5, С. 37], а Б. Тищик називає її повноцінною, новітньою, європейського зразка Конституцією [3, С. 134].

Зважаючи на викладене, потрібно вказати, що Конституція Української Народної Республіки — Статут про державний устрій, права і вільності УНР від 29 квітня 1918 р. — і сьогодні є не тільки джерелом історико-правових досліджень, а й предметом актуального аналізу, у тому числі і щодо конституційного закріплення правового статусу особи. При цьому її положення щодо регулювання прав та основоположних свобод людини були прогресивними для свого часу та повністю відповідали стандартам європейських «конституцій другої хвилі», які згодом знайшли своє закріплення на міжнародному рівні у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 1950 р.

Водночас зауважимо, що аналіз письмових пам'яток української державності початку ХХ століття засвідчує, що конституційно-правові пошуки оптимальної редакції Основного закону УНР, а отже і форми та змісту закріплення у ньому основних прав та свобод людини, не обмежилися Конституцією Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р.

У даному контексті цікавими є положення «Основного Державного Закону Української Народної Республіки. Проекту Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави», розробленого до жовтня 1920 року [4, С. 126] (на основі проекту конституції Всеукраїнської Національної Ради, підготованого С. Бараном [3, С. 137]), та «Проекту Конституції — Основних Державних Законів Української Народної Республіки» професора Оттона Ейхельмана 1921 року [4, С. 149]. Автори обох проектів пропонували запровадити більш широку конституційну регламентацію прав та свобод людини і громадянина у порівнянні з Конституцією УНР 1918 р.

До прикладу, даному питанню був присвячений розділ III «Проекту Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави», який мав назву «Права та обов'язки громадян». Вказаний розділ містив 41 артикул (з 13 о 53 включно), де, серед ін-

шого, зазначалось: «Арт. 15. Всі громадяне Української Держави, як чоловіки, так і жінки, без ріжниць віри, народности та походження, рівні перед законом... Жінка в Українській Державі має всі права цивільні та політичні нарівні з чоловіком. Арт. 18. Особиста вільність громадян забезпечується. Не можна нікого арештувати, ані піддати особистому трусу без наказу суду, за винятком охоплення на гарячому вчинку й у випадках, що їх передбачає закон та в спосіб, що його закон встановлює. Протягом наступних 48 годин належить арештованого доставити до відповідної судової влади, яка негайно рішає про його дальше задержання в арешті з зазначенням причин або звільняє з-під арешту. Арт. 19. Карне переслідування і вимір кари переводиться тільки на підставі існуючого закону. Ганебна кара і видалення українського громадянина за кордони Української Держави не дозволяється. Позбавлення цивільних та політичних прав, як міра кари, може бути тільки часовим. Арешт за борги не дозволяється. Арт. 20. Нікого не можна позбавити належного суду. Виняткові суди допускаються тільки у випадках, зазначених у законі. Арт. 21. Подружжя, як підстава законного життя, існування і розвою роду, стоїть під охороною закону. Арт. 23. Мешкання громадянина є недоторкане. Вхід до мешкання органів влади, домовий трус, одібрання листів, кореспонденції, документів, друків або інших рухомих речей відбувається тільки на підставі судового наказу на письмі та у випадках, що їх передбачає закон. Про вислід трусу належить видати заінтересованому копію протоколу. Арт. 24. Вільність сумління і віри забезпечується кожному... Арт. 27. Кожний громадянин має повну волю зміни місця побуту і перенесення своєї власності в межах держави. Арт. 29. Кожен громадянин має право вільного вибору професії та заробітку; обмеження в тім напрямі можна допустити тільки шляхом закону. Арт. 31. Забезпечується кожному вільність науки, навчання і наукових вислідів та дослідів. Арт. 33. Вільність думки в слові, письмі, друку та в образній формі належить кожному. Окремий закон забезпечить здійснення сих прав. Арт. 34. Забезпечується вільність преси... Арт. 35. Тайну листування і тайну кореспонденції забезпечується всім громадянам. Можна її порушити тільки на підставі судового наказу. Арт. 36. Людська праця, здоровля та жит-

тя стоять під охороною закону... Арт. 41. На кожного громадянина покладається, не порушуючи його особистої вільности, моральний обов'язок використати свої духовні та фізичні сили в спосіб, як того вимагає добро загалу. Арт. 42. Вільність національного і культурного розвою для громадян національних меншостей забезпечується у всіх відношеннях, що не суперечить єдності держави. Окремий закон визначить їх права в школі та публичному життю. Арт. 43. Приватна власність стоїть під охороною закону. Власність зобов'язує. Користування власністю мусить служити для добра загалу. Вивласнення, або обмеження приватної власності, може відбутися з огляду на державну, публичну чи суспільну потребу, або з економічних причин, а також в інтересах соціальної справедливості. Спосіб вивласнення, або обмеження приватної власності, як і форму та розмір справедливої винагороди, визначається в окремому законі. Арт. 47. Всі громадяне мають право засновувати спілки та товариства, як і скликати збори, що не перечать карним законам і публичному безпеченству. Окремий закон визначить порядок користування з сих прав. Арт. 53. Чужинці, що перебувають на території Української Держави, підлягають їй законам на загальних для всіх підставах. Вони не користуються з політичних прав...» [4, С. 127—132].

Запропонована редакція проекту Конституції УНР, окрім відображення та певного розвитку положень Основного закону УНР 1918 р., щодо правового статусу людини та громадянина, передбачала і окремі новели. Так, пропонувалось безпосередньо на конституційному рівні гарантувати охорону життя та здоров'я людини (Арт. 36), її особисту свободу та недоторканність (Арт. 18) (хоча і відсутня пряма зборона смертної кари, як у Конституції УНР 1918 р.), заборону «видалення українського громадянина за кордони Української Держави» (Арт. 19), право на належний (справедливий) суд (Арт. 20), право на шлюб (Арт. 21) та інші, які згодом були гарантовані Європейською Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколами до неї.

Також автори «Проекту Правительственной Комісії» у багатьох випадках, розуміючи недозцільність занадто детальної регламентації окремих прав та свобод людини і громадянина на



конституційному рівні, прямо передбачають обов'язковість розвитку вказаних положень у так званих органічних законах, наприклад, артикули 18, 20, 23, 33, 43, 47 та інші. Це є позитивною ознакою і свідчить про особливу увагу авторів проекту до правової регламентації інституту прав людини та їх розуміння необхідності детального його закріплення для ефективного функціонування вказаного інституту в рамках правової держави та громадянського суспільства. «Проект Правительственной Комісії по виробленню Конституції Української Держави» 1920 р., так як і Конституція Української Народної Республіки 1918 р., визначав умови та порядок можливого тимчасового припинення дії гарантованих ним прав та свобод особи. Поряд із цим, на відміну від Конституції УНР 1918 р., «Проект Правительственной Комісії» чітко визначав перелік прав та свобод людини, дія яких може тимчасово припинитись. Зокрема, його артикул 52 до таких відносив: «Громадянські права особистої вільності (Арт. 23), тайни листування і кореспонденції (Арт. 35), вільності друку та преси (Арт. 33 і 34), вільності переселення і виселення (Арт. 27 і 28) і вільності зборів та товариств (Арт. 47).

Крім цього, «Правительственна» редакція Конституції УНР 1920 р. розширює коло випадків, що визначаються як можливі підстави для тимчасового припинення зазначених прав та свобод. Окрім «війни або внутрішніх заворушень», відповідно до Конституції УНР 1918 р., до таких випадків віднесено ситуації: «коли загрожує вибух війни, або на випадок ... масових протидержавних змов, що загрожують цілості держави, Основному Державному Закону, або публичному безпеченству» (Арт. 52). Також під впливом ведення не зовсім успішної перманентної війни з зовнішніми завойовниками певним чином змінюється процедура введення обмежень прав та свобод людини, у порівнянні з Конституцією УНР 1918 р., та не вказується максимальний строк їхньої дії. Так, прийняття даного рішення повинно здійснюватись не «законами ухваленими Всенародними Зборами» [35, С. 79], а «за підписом Голови Держави і Ради Міністрів, ... Воно повинно бути подано першому засіданню Державного Союму на його затвердження. Окремий закон про винятковий стан точно визначить переведення вище згаданих засад що до збільшення компетенції цивільної вла-

ди, або встановлення військової влади на місце цивільної» [35, С. 132].

Чітке визначення переліку прав та свобод людини, що підлягали тимчасовому припиненню, а також детальна регламентація процедури та підстав такого тимчасового припинення потрібно кваліфікувати як ще один позитив «Проекту Правительственной Комісії по виробленню Конституції Української Держави» 1920 року, зважаючи на її розробку у постійному воєнному стані держави. Наведені положення надавали б можливість уникнення зловживання прерогативою введення вказаних обмежень та додатково гарантували б дотримання усіх інших прав та свобод, обмеження яких не передбачалось.

Розглядаючи «Проект Конституції — Основних Державних Законів Української Народної Республіки» [4, С. 149] 1921 року професора-правознавця Київського університету Оттона Ейхельмана, який входив до урядів Української Народної Республіки та був захисником прав компактно проживаючих в Україні національних меншин [6, С. 45], треба відзначити таке. Перелік прав та свобод людини і громадянина містився у XV розділі вказаного проекту, що мав назву «Права і обов'язки громадян» і налічував 53 параграфи. Загалом обсяг та зміст правового статусу особи у даному проекті був цілком демократичним та подібним до положень «Проекту Правительственной Комісії». Специфічними ознаками проекту Конституції О. Ейхельмана є надання значної уваги питанню свободи віри та релігії, якому присвячується 11 параграфів (з 296 до 306 включно), де надзвичайно детально прописується право особи на вільний вибір та зміну віри та право функціонування різних релігій. Ще однією специфічною ознакою є встановлення у певних нормах проекту конституції, які гарантують ті чи інші права та свободи, правових санкції за їхнє порушення. Наприклад, параграф 293 проекту, що є першим у розділі XV та гарантує «особисту свободу, а рівно ж всі права громадянина У.Н.Р., що витікають з цього принципу...», містить частину 4, яка вказує: «Всяке незаконне обмеження свободи особи чи то судовою, чи то адміністративною владою наражає винного на кару, не меншу як ув'язнення на півроку» [35, С. 210]. Аналогічні санкції наявні у параграфах 299 (заборона релігійної пропаганди), 320 (незаконний вхід

до помешкання), 331 (незаконне порушення таємниці листів, телеграм та розмов по телефону). Зауважимо, що у Проекті конституції УНР Отто Ейхельмана вперше у вітчизняному конституціоналізмі передбачалось гарантування таємниці телефонних розмов.

**Висновки.** Конституційні акти Української Народної Республіки, зокрема III Універсал Української Центральної Ради від 7 листопада 1917 р., IV Універсал Української Центральної Ради від 9 січня 1918 р., «Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР)» від 29 квітня 1918 р., а також «Основний Державний Закон Української Народної Республіки. Проект Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави» 1920 року та «Проект Конституції — Основних Державних Законів Української Народної Республіки» професора Оттона Ейхельмана 1921 року з наукової точки зору становлять цінність як змістовні пам'ятки національної політико-правової думки загалом та вітчизняної доктрини конституційної регламентації правового статусу особи зокрема. Поряд із цим, їхні положення щодо регулювання прав та основоположних свобод людини були прогресивними на даному історичному етапі та повністю відповідали європейським стандартам, які згодом знайшли своє закріплення у Європейській Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року. Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // *Голос України*. — 1997. — 24 липня.
2. *Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 1950 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
3. Тищик Б. До питання про маловідомий проект конституції Української Народної Республіки 1920 р. / Б. Тищик // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. — 2013. — Вип. 57. — С. 134—145.

4. *Конституційні акти України 1917—1920.*: Невідомі конституції України / [відп. ред. Ю.Д. Прилюк]. — К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. — 272 с.
5. *Стецюк П.Б.* Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша : Посібник для студентів. — Львів : Астролябія, 2004. — 232 с.
6. *Речицкий В.В.* Конституціоналізм. Украинский опыт / В.В. Речицкий // Харьковская правозащитная группа : худож.-оформитель Й. Гаврилюк. — Харків : Фолио, 1998. — 160 с.
7. *Перший протокол Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 року* // Офіційний вісник України. — 2006. — № 32. — ст. 2372.
8. *Гончаренко В.* Правовий статус населення України за Конституцією УСРР 1919 р. / В. Гончаренко // *Вісник Академії правових наук України*. — 2011. — № 4. — С. 58—69. — Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny\\_2011\\_4\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2011_4_8)

#### REFERENCES

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), "Law of Ukraine About ratification of Convention for the protection of rights and basic freedoms of man of 1950. First protocol and protocols № 2, 4, 7 and 11 to Convention" from July, 17 1997", *Holos Ukrayiny*, vol. 24.07
2. Council of Europe (1950), "European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms", available at: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
3. Tyshchik B. (2013), "On the unknown draft of the 1920 Constitution of the Ukrainian People's Republic", *Visnyk Lvivs'koho universytetu. Seriya yurydychna*. vol. 57., pp. 134-145.
4. Prylyuk D. (1992), *Konstytutsiyni akty Ukrayiny 1917-1920: Nevidomi konstytutsiyni akty Ukrayiny* [Constitutional acts of Ukraine 1917-1920: Unknown constitutions of Ukraine], *Filosofs'ka i sotsiolohichna dumka*, Kyiv, Ukraine
5. Stetsyuk P.B. (2004), *Osnovy teorii konstytutsiyni ta konstytutsionalizmu. Chastyna persha: Posibnyk dlya studentiv* [Bases of theory of constitution and constitutionalism. Part is first: Manual for students], *Astrolyabiya*, L'viv, Ukraine
6. Rechytskyy V.V. (1998), *Konstytutsyonalizm. Ukrayn'skyi opyt* [Constitutionalism. Ukrainian experience], *Folyo Publ.*, Kharkiv, Ukraine
7. Council of Europe (1952), The first protocol of European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, vol. 32, pp.453.
8. Honcharenko V. (2011), "Legal status of population of Ukraine on Constitution of Ukraine 1919", *Visnyk Akademiyni pravovykh nauk Ukrayiny*, vol. 4, pp. 58-69.

Надійшла 10.03.2016

А.Б. Медведь

Львовская коммерческая академия, г. Львов

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВ  
И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В  
КОНСТИТУЦИОННЫХ АКТАХ И ИХ ПРОЕКТАХ  
УКРАИНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ  
1917—1921 годов

Исследуется объем и форма закрепления прав человека и основных свобод в конституционных актах и их проектах Украинской Народной Республики 1917—1921 гг. В рамках этого, на основе европейских стандартов обеспечения прав и свобод человека, детально анализируется содержание третьего и четвертого Универсалов Украинской Центральной Рады 1917 и 1918 г., Конституции Украинской Народной Республики 1918 г., а также «Проекта Правительственной Комиссии по выработке Конституции Украинского Государства» 1920 года и «Проекта Конституции — основных государственных законов Украинской Народной Республики» профессора Оттона Эйхельмана 1921 года.

**Ключевые слова:** права человека и основные свободы, Конституция Украинской Народной Республики 1918, «Проект Правительственной Комиссии по выработке Конституции Украинского Государства» 1920 года, «Проект Конституции — основных государственных законов Украинской Народной Республики» профессора Оттона Эйхельмана 1921 года.

A.B. Medvid

Lviv Academy of Commerce, Lviv

LEGAL REGULATION OF HUMAN RIGHTS  
AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN  
CONSTITUTIONAL ACTS AND THEIR  
DRAFTS OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S  
REPUBLIC 1917-1921

In the article a volume and form of fixing of human rights and fundamental freedoms are investigated in constitutional acts and their drafts of The Ukrainian People's Republic 1917-1921. Within the limits of it, on the basis of the European standards of guaranteeing of human rights and fundamental freedoms, in detail maintenance of third and fourth Act of Ukrainian Central Rada is analysed 1917 and 1918, Constitutions of Ukrainian People's Republic in 1918, and also, to «Draft of Governmental Commission on making of Constitution of the Ukrainian State» in 1920 and «Draft of Constitution — Basic State Laws of Ukrainian Republic» of People's of professor O. Eykhel'man 1921.

**Key words:** human rights and fundamental freedoms, Constitution of The Ukrainian People's Republic 1918, «Draft of Governmental of Commission on making of Constitution of the Ukrainian State» of 1920, «Draft of Constitution — Basic State Laws of The Ukrainian People's Republic» of professor O. Eykhel'man 1921.

УДК 349.6:553.3/9

Н.В. ЄРЕМЕЄВА, канд. юрид. наук, старший науковий співробітник  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ПРОБЛЕМИ ПОДАТКОВОГО СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

**Ключові слова:** економічний механізм, охорона земель, стимули, податкове стимулювання, податкові пільги, земельний податок.

*Досліджено сукупність засобів, що за чинним законодавством є складовими економічного механізму охорони довкілля. Розглянуто положення щодо податкових стимулів, не пов'язаних із прямим бюджетним фінансуванням у сфері використання земель. Аргументовано, що за відсутності системного підходу до законодавчого закріплення механізму їх застосування вказані заходи не є дієвими. Обґрунтовано, що норми земельного законодавства відносно пільг при сплаті земельного податку не узгоджені з положенням податкового законодавства та законодавства про місцеве самоврядування. Запропоновано усунення зазначених суперечностей шляхом внесення змін до земельного законодавства.*

**Вступ.** Підтримання екологічної рівноваги на території країни є однією з конституційних основ правового господарського порядку в Україні. Стан суспільних відносин, при якому можливо досягнення зазначеної мети, забезпечується зокрема внаслідок дотримання в господарській діяльності основних принципів охорони навколишнього середовища. Ядром механізму, що формує відповідну поведінку суб'єктів господарювання, є система економічних стимулів [1, С. 275—276]. Ефективне стимулювання діяльності, спрямованої на зниження негативного впливу на довкілля, набуває особливої актуальності у несприятливому економічному становищі, оскільки відсутність стимулів у такій ситуації орієнтує учасників господарського обігу лише на досягнення короткотермінових результатів, без прагнення відкладених ефектів від упровадження маловідходних, безвідхідних, енерго- і ресурсоощадних технологій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Формування економічного механізму, здатного заохотити суб'єктів господарювання задля досягнення екологічних цілей і створити необхідні фінансові умови реалізації природоохоронних заходів, здебільше є предметом досліджень учених-економістів, серед яких насамперед треба виділити праці Веклич О.О. [2, С. 34—50, 3, С. 46—87], Буркинського Б.В., Галушкіної Т.П. [4, С. 220—239], Хвесика М.А. [5, С. 33—35]. Глобальні проблеми гармонізації національних політик і законодавства в галузі охорони навколишнього середовища як пошук компромісу між економічними та екологічними інтересами [6, С. 753—755], проблеми фінансового забезпечення раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища [7, 8, С. 299—333]

не залишаються поза увагою й юридичної думки. Разом з тим, ці дослідження мають, як правило, екологічне спрямування, господарсько-правовим аспектам природокористування приділяється значно менша увага. В умовах, коли немає перспективи зниження господарського навантаження на природні ресурси, продуктивним є підхід, орієнтований на забезпечення змістовного взаємозв'язку між нормами зазначених галузей, зокрема дослідження проблематики міжгалузевої інтеграції, взаємопроникнення правових норм, що визначають правову природу плати за використання природних ресурсів [9, С. 25—30].

**Мета дослідження:** виявлення на підставі аналізу чинного законодавства потенціалу податкового стимулювання раціонального використання та охорони земель, обґрунтування напрямів створення дієвої системи податкових пільг, спрямованих на забезпечення екологічно відповідальної поведінки суб'єктів господарювання.

**Результати дослідження.** Відповідно до доктринальних уявлень стимули — це закріплені в законі способи впливу на учасників відносин, які спонукають їх до поведінки, що відповідає суспільно корисній меті, створюючи для задоволення власних інтересів суб'єкта режим сприяння [10, С. 480].

Поведінка учасників господарських відносин, спрямована на зниження негативного впливу на довкілля, формується за допомогою певного правового механізму. Правовий механізм як система юридичних засобів функціонує за умови відображення їх сукупності у законодавстві саме як системи. Відповідні положення законодавства мають знаходитися у такому взаємозв'язку, коли вони не суперечать і не дублюють одне одного, дія певної групи визначає ряд послідовних ефектів інших норм, у сукупності вони впливають на поведінку суб'єктів як єдине ціле.

Так, у межах механізму стимулювання екологічно відповідального господарювання норми господарського законодавства мають визначати допустимі засоби регулювального впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання у сфері використання природних ресурсів. Законодавство про охорону навколишнього природного середовища має встановлювати систему стимулів раціонального природокористування, яка доповнюється спеціальними

правилами, передбаченими законодавством, що регулює використання окремих видів природних ресурсів. Податкове та фінансове законодавство покликане врегулювати умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих видів стимулів.

Серед визначених Господарським кодексом України основних засобів регулювального впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання (ст. 12) до стимулів належать надання інвестиційних, податкових та інших пільг, дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Відповідно до ст. 152 ГК спеціальними стимулами у сфері господарського використання природних ресурсів є одержання пільгових кредитів для реалізації заходів щодо ефективного використання, відтворення та охорони природних ресурсів, а також користування податковими пільгами при здійсненні зазначених заходів.

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» включає до складу економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища податкові, кредитні та інші пільги, пов'язуючи їх надання із упровадженням маловідхідних, енерго- і ресурсоощадних технологій та нетрадиційних видів енергії, здійснення інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища (ст. 41 п. «д»). Передбачені ст. 48 Закону способи стимулювання раціонального використання природних ресурсів можуть бути згруповані таким чином: 1) податкові пільги (пункти «а», «в»); 2) пільгове кредитування (п. «б»); 3) пряме фінансування природоохоронних заходів за рахунок Державного та місцевих бюджетів (п. «д»); 4) надання можливості отримання природних ресурсів під заставу (п. «е»).

Податкові пільги, як заходи, що не пов'язані із прямим бюджетним фінансуванням, набувають у кризовій ситуації пріоритетного значення. За ст. 48 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» такий спосіб стимулювання може бути реалізований шляхом: надання пільг при оподаткуванні у разі впровадження заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища (п. «а»); встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів (п. «в»). Можливість надання пільг

при оподаткуванні у разі реалізації природоохоронних заходів передбачена і земельним законодавством. Таке положення є цілком виправданим. За даними Моніторингу земельних відносин в Україні 2014—2015 рр., в країні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: до господарського використання залучено понад 60 % її території; тільки 24,2 млн га (40,1 %) еколого стабілізаційних угідь, з яких лише 4,5 млн га (7 %) знаходиться у природному стані [11]. Оцінка екологічної стабільності землекористування в межах регіонів України свідчить, що вона залишається стабільно нестійкою, екологічний стан землекористування наблизився до небезпечної межі. Спостерігається стійка тенденція погіршення якісного стану земель: зменшуються запаси гумусу, вмісту поживних речовин, відбувається підкислення, засолення, деформування ґрунтів, внаслідок чого змінюється мікроклімат, рівень залягання ґрунтових вод, активізуються процеси аридизації й опустелювання, розвивається водна і вітрова ерозія, що зумовлює деградацію та зниження продуктивності агроєкосистем та унеможлиблює їхній сталий розвиток, з яким пов'язана не тільки екологічна, але й продовольча безпека країни [12]. Разом з тим, попри декларовані законодавством заохочувальні заходи, витрати на захист і реабілітацію ґрунту у 2014 р. склали лише 6 % від загального обсягу витрат на охорону та раціональне використання природних ресурсів [13].

Отже, механізм, що має забезпечувати екологічно відповідальну поведінку суб'єктів господарювання, не є дієвим.

Відповідно до Земельного кодексу України, Закону «Про охорону земель» економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель включає надання податкових пільг особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель (п. «а» ст. 205 ЗК, абз. 2 ч. 1 ст. 27 Закону); звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння, або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами (п. «в» ст. 205 ЗК, абз. 3 ч. 1 ст. 27 Закону). Аналіз цих норм свідчить, що по суті йдеться про один спосіб стимулювання: надання пільг при сплаті податку за земельні ді-

лянки. З метою уникнення дублювання наведені положення Закону доцільно об'єднати із зазначенням «надання пільг щодо сплати земельного податку».

Плата за землю входить до переліку місцевих податків, які встановлюються рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад у межах їхніх повноважень (ст. ст. 8, 10, 14 Податкового кодексу України). Податковим кодексом визначено категорії платників податків, звільнених від сплати земельного податку (ст. 281—282), та земельних ділянок, які не підлягають оподаткуванню (ст. 283). Серед осіб, що користуються пільгами, не зазначені ті, що здійснюють за власні кошти землеохоронні заходи, у тому числі й передбачені загальнодержавними та регіональними програмами. Разом з тим, ПК дозволяє органам місцевого самоврядування встановлювати не тільки ставки земельного податку, але й додаткові пільги щодо його сплати.

Однак при прийнятті відповідних рішень місцеві ради не користуються цим правом для заохочення раціонального землекористування. Почасті причиною є те, що норми земельного законодавства щодо застосування стимулів у вигляді надання податкових пільг суперечать положенням податкового законодавства. Так, ч. 5 ст. 27 Закону «Про охорону земель» передбачено, що економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Зазначена норма підсумовує наведений у ст. 27 перелік відповідних заходів, що надає їй узагальненого характеру та поширює її дію на всі способи стимулювання незалежно від того, чи здійснюються вони за рахунок бюджетного фінансування, чи передбачають пільги зі сплати місцевого податку.

Підстави розгляду питання про застосування заходів стимулювання також не диференціюються за цим критерієм та включають обов'язковий висновок центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, про покращення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів згідно з даними агрохімічного паспорта земельної ділянки. Окрім того, умовою надання податкових пільг

за ст. 205 ЗК, ст. 27 Закону є виключно здійснення заходів, передбачених загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель.

Разом з тим, будь-які питання щодо оподаткування регулюються ПК України і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами (п. 7.3 ст. 7 ПК). Зокрема, податкові пільги, *порядок та підстави* їх надання встановлюються *виключно* ПК, рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, прийнятими відповідно до цього Кодексу (п. 30.5 ст. 30 ПК). Цей припис кореспондує з положеннями ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання встановлення місцевих податків і зборів; ухвалення рішень щодо надання пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку (пункти 24, 28, 35).

У Бюджетному кодексі України цей вид доходів у повному обсязі віднесено до доходів бюджетів місцевого самоврядування, які не беруться для розрахунку міжбюджетних трансфертів, тобто до власних доходів. Норми ПК, що закріплюють право органів місцевого самоврядування встановлювати пільги щодо земельного податку, не ставлять користування ним в залежність від прийняття загальнодержавних або регіональних програм використання та охорони земель. Реалізація цього права обумовлена лише своєчасним повідомленням відповідного органу контролю про рішення щодо ставок та пільг земельного податку (ст. 284) та визначенням категорій осіб, на яких поширюються пільги (п. 12.3.7 ст. 12). Такий підхід цілком відповідає загальним підставам надання податкових пільг у зв'язку з особливостями, що характеризують певну групу платників податків, вид їхньої діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат (п. 30.2 ст. 30 ПКУ).

Окрім того, широкі повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення та перегляду ставок та пільг по сплаті земельного податку дозволяють підвищити ефективність землекористування, не допускаючи при цьому зменшення надходжень місцевого бюджету від плати за землю.

Обумовлення податкових пільг наявністю відповідної загальнодержавної або регіональної програми обмежує можливості застосування зазначеного стимулу, особливо в разі необхідності термінових оперативних дій, наприклад, щодо усунення негативного впливу наслідків збройного конфлікту. Вимога відносно надання до заяви про отримання податкових пільг висновку центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, ускладнює процес економічного стимулювання. Уявляється, що основним документом має бути затверджена в установленому порядку документація із землеустрою, розроблена на виконання природоохоронних заходів.

Здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою, належить до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (підпункт 10 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Положення земельного, податкового законодавства та законодавства про місцеве самоврядування мають бути гармонізовані шляхом внесення змін до ст. 205 ЗК, ст. 27 Закону «Про охорону земель» щодо розмежування умов та порядку застосування пільг зі сплати земельного податку та способів стимулювання раціонального використання та охорони земель за рахунок бюджетного фінансування.

Включення заходів раціонального землекористування до підстав встановлення пільг може бути забезпечено шляхом уточнення повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносно підготовки і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставок земельного податку (ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). При розробці пропозицій щодо встановлення пільг вказані органи мають виходити з територіальних умов землекористування, ступеня забруднення земель, обсягу правомочностей власника чи користувача земельної ділянки, результатів економічної діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Критеріями податкового стимулювання можуть бути відтворення і підвищення родючості ґрунтів та поліпшення екологічного стану угідь відносно їх базового рівня при одержанні земель у власність або користування.

Пропозиції щодо переліку заходів з раціонального використання та охорони земель, які є підставою для надання пільг при сплаті земельного податку, мають ґрунтуватися на переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів».

**Висновки.** Екологічне законодавство передбачає широкий спектр стимулів раціонального використання природних ресурсів та впровадження маловідходних, ресурсо- і енергоощадних технологій. Однак за відсутності системного підходу до законодавчого закріплення механізму їхнього застосування, вказані заходи залишаються декларативними.

В умовах браку бюджетних та фінансових ресурсів пріоритетного значення набувають непрямі стимули — податкові пільги. Разом з тим, положення Закону про стимулювання шляхом надання пільг при оподаткуванні є неконкретними і суперечливими. Так, норми земельного законодавства стосовно пільг при сплаті земельного податку не узгоджені з положеннями податкового законодавства та законодавства про місцеве самоврядування щодо порядку та підстав їх надання.

Усунення зазначених суперечностей пропонується досягти шляхом внесення змін до ст. 205 ЗК, ст. 27 Закону «Про охорону земель». Зміни, що пропонуються, передбачають розмежування умов та порядку застосування пільг зі сплати земельного податку та способів стимулювання раціонального використання і охорони земель за рахунок бюджетного фінансування. Урахування заходів раціонального землекористування при встановленні пільг передбачається забезпечити шляхом доповнення ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» положенням про уточнення повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносно підготовки і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставок земельного податку.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Мамутов В.К. Экономика и право: Сб. науч. тр. / В.К. Мамутов. — К. : Юринком Интер, 2003. — 544 с.
2. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О.О. Веклич. — К. : Україн-

ський ін-т досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. — 88 с.

3. *Економічні механізми національної екологічної політики в системі сталого розвитку України* / О.О. Веклич, О.М. Кобзар, В.М. Колмакова [та ін.] ; за науковою редакцією проф. Лизуна С.О. ; ДУ «Інститут економіки природокористування і сталого розвитку НАН України». — К., 2014. — 280 с.
4. «Зелена» економіка кризь призму трансформаційних зрушень в Україні / Б.В. Буркинський, Т.П. Галушкіна, В.Є. Реутов. — Одеса : ІПРЕЕД НАН України ; Саки : ПП «Підприємство Фенікс», 2011. — 348 с.
5. *Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України* / за наук. ред. акад. НАН України, д-ра економ. наук проф. М.А. Хвесика ; ДУ «Інститут економіки природокористування і сталого розвитку НАН України» — К., 2013. — 40 с.
6. *Малишева Н.Р.* Теоретичні аспекти гармонізації екологічного законодавства / Н.Р. Малишева // Антологія української юридичної думки. В 10 тт. Том 10 : Юридична думка незалежної України / упорядники: В.Ф. Погорілко, І.Б. Усенко, Н.М. Пархоменко; відп. редактори Ю.С. Шемшученко і В.Ф. Погорілко. — К. : Юридична книга, 2005. — С. 740—761.
7. *Кузнєцова С.В.* Правове забезпечення фінансування у сфері охорони навколишнього природного середовища.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.В. Кузнєцова ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2000. — 20 с.
8. *Кузнєцова С.В.* Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища / С.В. Кузнєцова // Екологічне право України. Академічний курс / заг. ред. Ю.С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2005. — С. 299—333.
9. *Джумагельдієва Г.Д.* Наближення галузевого регулювання використання природних ресурсів / Г.Д. Джумагельдієва // Економіка та право. — 2015. — № 2 (41). — С. 25—30.
10. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права : Учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. — М. : Юристъ, 2004. — 512 с.
11. *Моніторинг земельних відносин в Україні 2014—2015.* Статистичний щорічник [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://land.gov.ua/>
12. *Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2013 р.* Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>
13. *Витрати на охорону та раціональне використання природних ресурсів за напрямками природоохоронних витрат у 2014 році* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

#### REFERENCES

1. Mamutov, V.K. (2003) *Ekonomika y pravo* [Economics and Law], Yuryнком Ynter, Kyiv, Ukraine.
2. Veklych, O.O. (2003) *Ekonomichnyj mexanizm ekolohichnoho rehulyuvannya v Ukraini* [The economic mechanism of environmental regulation in Ukraine], Ukrainian Institute of Environment and Resources, Kyiv, Ukraine.



3. Véklych, O.O. Kobzar, O.M. Kolmakova, V.M. (2014) *Ekonomichni mexanizmy nacional'noyi ekolohichnoyi polityky v systemi staloho rozvytku Ukrainy* [Economic mechanisms for national environmental policy in the sustainable development of Ukraine], Institute of Environmental Economics and sustainable development of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
4. Burkyns'kyj, B.V. Halushkina, T.P. Reutov, V.Ye. (2011) *"Zelena" ekonomika kriz "pryzmu transformacijnyx zrushen» v Ukraini* ["Green" economy through the prism of transformational changes in Ukraine], IPREED NAN, Odesa, Ukraine.
5. Xvesyk, M.A. *Naukovi osnovy nacional'noyi stratehiyi staloho rozvytku Ukrainy* (2013) [Scientific basis of national sustainable Development Strategies Ukraine], Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
6. Malysheva, N.R. (2005), *Teoretychni aspekty harmonizaciyi ekolohichnoho zakonodavstva, "Antolohiya ukrajin-s'koyi yurydychnoyi dumky. Yurydychna dumka nezalezhnoyi Ukrainy"*, vol. 10, pp. 740-761.
7. Kuznyecova, S.V. (2000) "Legal support funding in the field of environmental protection", Ph.D. Thesis, Land law; agrarian law; environmental law; natural resources law, Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
8. Kuznyecova, S.V. (2005), "Ekonomiko-pravovyj mexanizm pryrodokorystuvannya ta oхорony navkolyshn'oho pryrodnoho", *Ekolohichne pravo Ukrainy. Akademichnyj kurs*, pp. 299-333.
9. Dzhumahel'diyeva H.D. (2015), "Nablyzhennya haluzevoho rehulyuvannya vykorystannya pryrodnyx resursiv", *Ekonomika ta parvo*, vol. 2 (41), pp. 25-30.
10. Matuzov, N.Y. Mal'ko, A.V. (2004), *Teoryya hosudarstva y prava: Uchebnyk* [Theory of State and Law: Textbook], Moscow, Russia.
11. Monitoring of land relations in Ukraine 2014-2015. Statistical Yearbook, available at: <http://land.gov.ua/>
12. National Report on the State of Environment in Ukraine in 2013 / Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, available at: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>
13. The cost of protection and rational use of natural resources in areas of environmental costs in 2014, available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Надійшла 05.03.2016

Н.В. Еремеева

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Исследована совокупность средств составляющих экономический механизм охраны окружающей среды, в соответствии с действующим законодательством. Рассмотрены положения Закона о налоговых стимулах, не связанных с прямым бюджетным финансированием, в сфере использования земель. Аргументировано, что при отсутствии системного подхода к законодательному закреплению механизма их применения указанные меры не действенны. Обосновано, что нормы земельного законодательства относительно льгот при уплате земельного налога не согласованы с положением налогового законодательства и законодательства о местном самоуправлении. Предложен устранение указанные противоречия путем внесения изменений в действующее земельное законодательство.

**Ключевые слова:** экономический механизм, охрана земель, стимулы, налоговое стимулирование, налоговые льготы, земельный налог.

N.V. Ereemeeva

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

#### THE PROBLEMS OF TAX INCENTIVES OF RATIONAL LAND USE AND PROTECTION

The paper provides an overview on a set of tools that under current law are part of the environmental protection economic mechanism. Considered provisions for tax incentives not associated with direct budget funding in the area of land use. Argued that the lack of a systematic approach to their legislative enshrinement, these measures are not effective. Proved that the rules of land legislation regarding the land tax exemptions are not harmonized with the provisions of tax legislation and legislation on local government. An elimination of these contradictions by amending the land laws was proposed.

**Key words:** economic mechanism, land protection, incentives, tax incentives, tax exemptions, land tax.

УДК 332.1(477)

Г.Г. НЕСТЕРОВ, молодший науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

А.О. ВОЛКОВА, молодший науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

**Ключові слова:** місто, агломерація, децентралізація влади, місцеве самоврядування, територіальна громада.

*Досліджено економіко-правові засади формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій. Обґрунтовано пропозиції щодо їхнього вдосконалення. Виявлено найважливіші економіко-правові особливості міських агломерацій як об'єктів управління. Проаналізовано окремі аспекти фінансового забезпечення розвитку агломераційних територій України.*

**Вступ.** Обраний Україною курс на інтеграцію у Європейське Співтовариство поставив перед нашою країною низку актуальних завдань пріоритетного значення, серед яких набувають необхідності дослідження особливостей і специфіки окремих аспектів децентралізації влади в Україні, зокрема питання зміцнення так званої горизонтальної складової в управлінні територією міської агломерації. Стратегічною метою в сфері місцевого самоврядування є перехід від всеосяжного державного патерналізму до встановлення на місцевому рівні відносин рівноправного соціального партнерства між роботодавцями, державою і населенням на основі системи юридичних, економічних й організаційних гарантій, чіткого розмежування прав та обов'язків соціальних сил суспільства.

Сучасна ситуація, що склалася у світовій економіці, вимагає визначення чітких цілей, зрозумілих пріоритетів в економіці і в соціальній політиці розвитку міста, самовизначення його серед об'єктів внутрішнього і зовнішнього середовища на українському і міжнародному ринках, що дозволить ефективно вибудовувати відносини з вітчизняними та іноземними інвесторами. За сучасних умов економіка міста не може функціонувати ізольовано, поза тенденціями світового розвитку.

Реформування системи місцевого самоврядування в Україні та розвиток ринкових умов господарювання потребують певних змін і перетворень щодо управління функціонуванням та розвитком міських агломерацій. Це передбачає подолання протиріччя між зовнішнім економічним середовищем функціонування міських агломерацій і внутрішнім наповненням системи управління їхнім розвитком.

Існує необхідність формування нових підходів до управління розвитком міських агломерацій, які були б орієнтовані на поточні та майбутні потреби населення і бізнесу. При цьому доцільним є врахування складності міських агломерацій як об'єктів управління та забезпечення узгодженої взаємодії між усіма складовими системи в процесі функціонування і розвитку. Особливо це стосується взаємодії між територіальними громадами у рамках агломерації.

Міські агломерації відіграють важливу роль у структурі національної економіки України та сприяють вирішенню стратегічних завдань розвитку території, а також реалізації високовартісних проектів за рахунок об'єднання зусиль і сумісного використання ресурсів територіальних громад, що входять до агломерації.

Інституційне середовище розвитку міських агломерацій повинно формуватися з дотриманням відповідних принципів та охоплювати інститути (виробничі, владні, соціальні, ринкові, інфраструктурні) та умови їхнього функціонування. Найбільш важливим при цьому є формалізація інституту міської агломерації та її складових шляхом закріплення у відповідному нормативно-правовому забезпеченні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню закономірностей формування та функціонування агломерацій, їх впливу на регіональний економічний розвиток, використанню окремих складових ресурсного потенціалу приділялось багато уваги як з боку вітчизняних науковців, зокрема С.В. Богачова, Р.А. Джабраїлова, Є.С. Градобоевої, М.С. Кукоша, М.В. Мельникової, В.М. Осипова, Н.В. Просяник, О.В. Тарасевич, О.П. Тищенко, В.А. Устименка, так і зарубіжних: Е. Глейзера, П. Кругмана, А. Махрової, Н. Слуки, М. Фуджити, Є. Перцика, А. Угрюмової. Окремі аспекти форм управління процесами урбанізації були предметом досліджень таких науковців: В. Бабаєв, О. Батанов, П. Біленчук, В. Глазичев, А. Колодій, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Панухник, С. Саханенко, Л. Шевчук, С. Шуль. Проте комплексні дослідження, присвячені економіко-правовим засадам формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій, в Україні відсутні.

**Мета статті:** обґрунтування необхідності удосконалення економіко-правових засад формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій.

**Результати дослідження.** Міські агломерації є результатом розвитку процесів урбанізації і займають важливе місце у структурі національної економіки України, оскільки на їх території не тільки проживає значна частина економічно активного населення, але й сконцентрована половина основних виробничих фондів та виробляється більш як половина ВВП, вкладається значна частина інвестицій в основні виробничі фонди та отримується переважна частка прямих іноземних інвестицій. Вони характеризуються диверсифікацією виробництва, концентрацією ресурсів, розвиненістю інфраструктури.

Міські агломерації — складні організаційно-економічні просторові системи, управління якими має особливості, пов'язані зі специфікою об'єкта, суб'єкта, процесу, цілей, завдань, функцій, принципів управління.

Розвиток міських агломерацій орієнтований на задоволення їхніх внутрішніх потреб за рахунок використання власних ресурсів території. Передумовами розвитку великих міських агломерацій є висока концентрація ресурсів, правова самостійність територіальних громад та наявність спільних завдань, які можливо вирішувати за рахунок поєднання ресурсів і спільних зусиль. Розрізняють такі чинники розвитку міської агломерації: макроекономічні, мезоекономічні та мікроекономічні. Поряд з чинниками та передумовами треба враховувати переваги й перешкоди, які впливають на забезпечення розвитку міських агломерацій.

Виявлені особливості міських агломерацій доцільно враховувати при обґрунтуванні та ухваленні рішень щодо управління їхнім функціонуванням і розвитком. У процесі управління розвитком міських агломерацій необхідними є обґрунтування, прийняття та реалізація відповідних рішень на підставі узагальнення попереднього досвіду та формування нових організаційних, економічних і правових підходів. Це дозволить підвищити ефективність використання потенціалу великих міських агломерацій для вирішення пріоритетних завдань територіального розвитку в Україні.

Комунальні ресурси територіальних громад, які складають міську агломерацію, є джерелом поповнення місцевих бюджетів за рахунок використання їх рентоутворювальних (земля та нежитлова нерухомість) властивостей, а також ефективного функціонування систем ресур-

созаощадження комунальних підприємств сфери життєзабезпечення міст. У процесі функціонування та розвитку територіальні громади, що входять до міської агломерації, виконують господарсько-економічні функції (відтворювальна, програмна, фінансова, соціальна, природокористувальна). Виконання зазначених функцій повинно враховуватися при оцінці складу та структури ресурсного забезпечення розвитку міських агломерацій.

За рахунок концентрації ресурсів в економіці міських агломерацій може бути отримано агломераційний ефект. Зокрема, у сфері ЖКГ це сприяє скороченню витрат і ризиків шляхом реалізації механізмів партнерства влади і бізнесу, у т. ч. під час інвестування у спільні інфраструктурні проекти (за рахунок прояву економічної складової агломераційного ефекту), а також створення умов для найповнішого задоволення попиту всіх категорій споживачів у комунальних послугах високого рівня якості, надійності та у визначені терміни (як соціальна складова агломераційного ефекту).

Виявлення властивостей і відмінностей ресурсів розвитку міських агломерацій дозволяє підвищити обґрунтованість рішень, спрямованих на реалізацію стратегій, програм і проектів економічного розвитку територій. Особливо це стосується відмінностей концентрації ресурсів розвитку міських агломерацій у різних регіонах України. Зазначені властивості і відмінності конкретних ресурсів розвитку міських агломерацій доцільно узагальнити в інтегрованій інформаційній системі ресурсного забезпечення.

Інтегрована інформаційна система ресурсного забезпечення розвитку міських агломерацій, яка є сукупністю інформаційних процесів для задоволення потреб усіх зацікавлених користувачів в інформації різних управлінських рівнів або центрів ухвалення рішень, повинна відображувати властивості та відмінності ресурсів. Це дозволяє підвищити обґрунтованість програмних документів і визначити необхідне ресурсне забезпечення щодо координації стратегій соціально-економічного розвитку території, оптимізації житлової забудови, формування рекреаційних зон і транспортно-логістичних центрів, модернізації інфраструктури та природного середовища міської агломерації.

Найважливішими економіко-правовими особливостями міських агломерацій як об'єк-

тів управління треба вважати високу концентрацію економічного потенціалу (матеріальних, трудових та фінансових ресурсів) на певній території, наявність повноважень окремих територіальних громад щодо розпорядження зазначеними складовими потенціалу та необхідність координації та забезпечення взаємодії територіальних громад щодо реалізації стратегії і тактики розвитку території агломерації із залученням відповідних ресурсів.

Аналіз правового забезпечення функціонування міських агломерацій свідчить, що первинна нормативно-правова база розвитку міських агломерацій в Україні вже сформувалася, утім подальшої деталізації заслуговують правові положення у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їх діяльності та управління об'єктами права комунальної власності у межах таких агломерацій.

Ресурси міської агломерації мають характерні риси, пов'язані із властивостями і можливостями задоволення потреб, принципами, умовами, способами і вартістю залучення. За видами вони групуються як природні, людські, господарські та організаційно-правові, а також включають інституційні умови, підприємницькі здібності, адаптаційні можливості територіальних громад, що входять до складу міської агломерації.

Аналіз світового досвіду підтверджує, що міські агломерації приходять на зміну місту як точковій формі розселення. Виробничі, трудові, культурні та науково-освітні зв'язки міських агломерацій забезпечують досить високий рівень розвитку продуктивних сил і сприяють формуванню якісно нових умов розвитку інноваційної економіки. А головне: в агломераціях зосереджено більш високі темпи накопичення усіх видів капіталу [1].

Незважаючи на відсутність офіційно визнаного статусу як адміністративно-територіального утворення й об'єкта управління, міські агломерації де-факто перетворилися на провідних гравців національної економіки.

Сьогодні агломерація — це стратегічний інструмент комплексного розвитку території, від якого виграє і міський центр (рішення міських проблем: винесення частини виробництва, створення об'єктів транспортної та комунально-господарської інфраструктури, розвиток

рекреаційних баз тощо) і оточення (більш високий рівень інженерно-технічного, соціально-культурного обслуговування та якості життя). Цілеспрямований розвиток агломерації — важлива складова в регулюванні росту великих центрів, в управлінні розвитком систем розселення [2, С. 52].

Саме агломерації в умовах глобального світового розвитку стають провідною формою організації життєдіяльності суспільства. На сучасному етапі у світі помітно посилюються процеси урбанізації, більше половини населення світу живе в агломераціях, створюючи понад 80 % світового ВВП, і цей процес у майбутньому буде тільки посилюватись. За даними ООН, у 2050 році 70 % світового населення буде проживати в агломераціях [3, С. 284].

Однак формування та розвиток міських агломерацій в Україні здійснюється за відсутності дієвих важелів державного впливу, особливо в контексті управління агломерацією з точки зору територіального процесу та муніципального управління.

У вітчизняному законодавстві й досі чітко не визначено поняття агломерація, не встановлено її межі. Як наслідок, відбувається стихійне розростання територій міських агломерацій, а також збільшення щільності забудови, особливо на прилеглих до ядра територіях. Межі наявних агломерацій визначаються умовно: до них можуть включатися як території міст, сіл, селищ, районів повністю, так і їхні окремі частини. Асиметрія регіонального розвитку посилюється через його неоднорідність і відсутність правових підстав для втручання у цей процес державних структур. Варто зазначити, що сьогодні не існує єдиної методології виділення ані міських меж, ані меж агломерацій. Відсутність узгодженого механізму виділення земельних ділянок призводить до нестачі вільних від забудови ділянок несільськогосподарського призначення, що перешкоджає подальшому промислового розвитку агломерації, будівництву транспортних магістралей, а також до погіршення загального стану і зменшення площі міських та приміських зелених насаджень [4].

Тобто, фактично об'єднані культурно-побутовими зв'язками агломеровані зони слабо керовані, що поглиблює наявні економічні, соціальні, екологічні проблеми поселень, які належать до цієї агломерації, а іноді це при-

зводить і до політичних конфліктів, пов'язаних із поділом влади в агломерації [5, С. 11].

У радянський період проблема управління агломерацією вирішувалася переважно адміністративним шляхом: через підпорядкування адміністративно-територіальних одиниць приміської зони центральному місту агломерації.

До 1991 р. застосовувалась практика включення поселень приміської зони до складу центрального міста з повною втратою ними ознак адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, місто Київ, яке значно розширило свої межі у післявоєнний період, поступово включило приміські селища Жуляни, Бортничі, Біличі, Пирогів та інші [6].

В умовах становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування адміністративна модель вирішення проблеми управління агломерацією — фактично приміською зоною її центрального міста — переважно не спрацьовує. Це є наслідком формування на рівні поселень специфічного суб'єкта — територіальної громади як первинного елемента місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень.

Історія утворення та розбудови територіальної громади в Україні з її звичаями і традиціями має ознаки глибокої давнини. Еволюцію територіальної громади в період Київської Русі досліджував М.С. Грушевський, який простежив процес розвитку територіальної громади, починаючи з родин та родів, і показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали і зміцнювалися «мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної», як унаслідок поділу родин «рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися й ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, зв'язані спорідненням і творили громаду» [7, С. 352].

Певні згадки про територіальну громаду містяться у «Руській Правді», що вже досить конкретно регулювала діяльність верви (територіальної громади). «Руська Правда» прямо говорить про верв або має її на увазі у 15 статтях. У них вона виразно значиться як територіальна організація сільського населення з конкретно визначеними функціями. На це передусім вказує велика територія, яку займає верв, що закріплено в «Руській Правді» [8, С. 236].

У Російській ж імперії громада, визнана владою як самоврядна одиниця, існувала під назвою сільське товариство. Після земської реформи 1861 р. в Росії громада несла кругову поруку за викупні платежі за передану їй землю.

Значний період громадське самоврядування здійснювалося на основі звичаєвого права. По-різному складалася його доля. З XIX ст. у Росії громадське самоврядування було вмонтовано в загальну систему організації державної влади. На українських землях у Польщі до 1939 р. громади були складовою частиною гмінного самоврядування. В Радянській Україні громади було ліквідовано у процесі становлення місцевих рад та колективізації [9, С. 150].

Аж до 1996 р. у законодавстві України термін територіальна громада був відсутнім. Натомість законодавець оперував таким поняттям, як територіальний колектив, що уперше було використано в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», укладеному 08.06.1995. Відповідно до ст. 47 вищезазначеного договору місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах [10]. Тільки з прийняттям у 1996 р., Конституції України [11] територіальний колектив названо територіальною громадою.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що нинішня територіальна громада в Україні не є аналогом її історичного прообразу. Це одиниця, що створюється державою.

Модель самоврядування, що затверджена у вітчизняному законодавстві, не передбачає супідрядності одних територіальних громад іншим. Унаслідок цього органи та посадові особи територіальних громад, що є у складі агломерації, володіють однаковим правовим статусом, і це є причиною компетенційних суперечок. Не випадково спроби центрального міста агломерації створити або відновити ієрархічну модель управління, що час від часу трап-

ляються в Україні, неминуче наштовхуються на опір з боку інших поселень [12, С. 110].

Традиційно нерівномірність економічного розвитку територій та густини населення функціонально пов'язані з нерівномірністю розвитку територіальних громад. Малі адміністративно-територіальні одиниці та їхні територіальні громади, що розташовані на значній віддалі від великих міст, як правило, мають значно нижчий індекс податкоспроможності, менше ресурсів розвитку для надання якісних послуг мешканцям своїми силами, ніж поселення, що знаходяться в межах економічного впливу агломерації. У той же час економічно більш потужні громади міст мають проблеми з обмеженістю території та забезпеченням своїх комунальних потреб ресурсами, що знаходяться за їх адміністративними межами. Очевидно, недоліки в інфраструктурному забезпеченні у свою чергу негативно впливають на інвестиційну привабливість [13].

Негативно впливає на інвестиційну привабливість територій також і чинна практика встановлення меж населених пунктів по лінії забудови, оскільки щільність забудови практично не дозволяє вишукати в межах міста, села чи селища вільні ділянки у десятки гектарів для розташування нових об'єктів. Відомо, що більшість потужних закордонних інвесторів бажають розташовувати свої нові підприємства поблизу міст саме на ділянках, де раніше не здійснювалось промислове виробництво, тобто на так званих «грінфілдах». Такий же підхід відображено і в Концепції створення індустріальних (промислових) парків. Але міста, що мають інституційні, інтелектуальні, організаційні, а також певні інфраструктурні й фінансові можливості для залучення інвестицій (про села і селища годі й казати), не можуть задовольнити згадане бажання інвестора через відсутність земельного ресурсу, адже згідно із Земельним кодексом право розпоряджатись земельним ресурсом за межами населених пунктів покладено на районні держадміністрації.

Поєднання інтересів міст (ядер агломерації), розташованих поруч з ними сіл і селищ, а також субрегіональної (районної) влади може бути взаємовигідним, зокрема в економічній сфері. Навіть, якщо новостворене підприємство перебуває фізично та є зареєстрованим на території одного із суб'єктів агломерації, до

бюджету якого й надходять відповідні податки і платежі, інші суб'єкти все одно отримують певну вигоду у формі «соціального ефекту» — пом'якшення проблеми безробіття [14, С. 76].

Серйозною проблемою є також наявність значних прогалин у фінансовому забезпеченні розвитку агломераційних територій України, насамперед через відсутність дійсно вираженої політики агломерування. Сучасна реформа місцевого самоврядування в Україні на основі добровільного об'єднання громад навкруги районних міст з одночасним об'єднанням бюджетів цих громад фактично є першою спробою створення спільного бюджету агломерації. Особливо це чітко проявляється, коли мова йде про міста з більш-менш значною кількістю населення.

Для того, щоб зростання фінансових ресурсів місцевого самоврядування забезпечило їхнє ефективне використання на розвиток громад та їх територій, у країні набирає обертів процес добровільного об'єднання громад. Він спрямований виключно на створення спроможних громад, тих, що забезпечать для своїх мешканців якісний рівень життя [15].

Формування спроможних територіальних громад є одним із етапів реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Однією з головних цілей проведення об'єднання територіальних громад є економічна ефективність, а тому важливим чинником стимулювання має бути фінансова підтримка процесу створення об'єднаних територіальних громад.

**Висновки.** Аналіз правового забезпечення функціонування міських агломерацій свідчить, що первинна нормативно-правова база розвитку міських агломерацій в Україні ще формується. Подальшої деталізації заслуговують правові положення у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їхньої діяльності та управління, тому вважаємо за доцільне пропонувати до розгляду профільним комітетом Верховної Ради України питання про розробку законопроекту «Про міські агломерації».

Також вважаємо за необхідне розширити розділ III «Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положеннями щодо можливості делегування повноважень у сфері фі-

нансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст органів державної влади на рівень місцевого самоврядування з використанням механізмів децентралізації влади.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Зінченко Т.Є.* Концептуальні основи формування міських агломерацій / Т.Є. Зінченко // Ефективна економіка. — 2012. — № 6. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1204>
2. *Зінченко Т.Є.* Управління землекористуванням міських агломерацій / Т.Є. Зінченко // Інноваційна економіка. — 2012. — № 6 (32). — С. 52—56.
3. *Осипов В.М.* Конкурентоспроможність міських агломерацій: світові тренди та перспективи формування в Україні / В.М. Осипов, М.С. Кукош // Економічні інновації. — 2014. — Вип. 57. — С. 283—296.
4. *Тищенко О.П.* Ресурсний потенціал та господарство міських агломерацій: проблеми ефективного управління / О.П. Тищенко // Економічний часопис XXI. — 2013. — № 9—10 (2). — Режим доступу: [file:///Users/tac/Downloads/ecchado\\_2013\\_9-10\(2\)\\_2.pdf](file:///Users/tac/Downloads/ecchado_2013_9-10(2)_2.pdf)
5. *Росенко М.І.* Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : дис. ... канд. з держ. упр. : 25.00.02 / Росенко Марія Іванівна. — Львів, 2007. — 22 с.
6. *Куйбіда В.* Муніципальне управління: аспект інформатизації / В. Куйбіда. — К. : Знання, 2004. — 357 с.
7. *Грушевський М.С.* Історія України-Руси: в 11 томах, 12 книгах / М.С. Грушевський. — К. : Наук. думка, 1991. — Т. 9, Кн. 2. — 776 с.
8. *Довженко В.Й.* Землеробство Древньої Русі / В.Й. Довженко. — К. : Видавництво Академії наук Української РСР, 1961. — 267 с.
9. *Круш П.В.* Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : Підручник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 320 с.
10. *Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.*
11. *Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст.141.*
12. *Запорожець С.* Організація управління містом як агломераційним центром / С. Запорожець // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 14. — С. 109—112.
13. *Парасюк І.Л.* Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку / І.Л. Парасюк // Ефективна економіка. — 2010. — № 10. — Режим доступу : <http://www.m.nayka.com.ua/?j=efektyvna-ekonomika&op=1&z=358&y=2010&n=10&w=&s=ua>
14. *Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів [Електронний ресурс]. — Режим*

доступу : [http://www.auc.org.ua/sites/all/sites/default/files/files/Subregional\\_Structures\\_Development\\_2012.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/all/sites/default/files/files/Subregional_Structures_Development_2012.pdf)

15. Процес добровільного об'єднання громад набирає обертів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=248342421](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=248342421)

#### REFERENCES

- Zinchenko T.E. (2012), "Conceptual bases of formation of urban agglomerations", *Efektivna ekonomika*, [Online], vol. 6, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1204> (Accessed 1 Mar 2016).
- Zinchenko T.E. (2012), "Land use management of urban agglomerations", *Innovative Ekonomika*, vol. 6 (32), pp. 52-56.
- Osipov V.M. (2014), "Competitiveness metropolitan areas: global trends and prospects of formation of Ukraine", *Economic innovation*, vol. 57, pp. 283-296.
- Tishchenko O.P. (2013), "Resource potential and urban agglomerations economy: problems of effective management", *Economic Journal XXI*, [Online], vol. 9-10 (2), available at: [file:///Users/mac/Downloads/ecchado\\_2013\\_9-10\(2\)\\_2.pdf](file:///Users/mac/Downloads/ecchado_2013_9-10(2)_2.pdf) (Accessed 2 Mar 2016).
- Rosenko M.I. (2007), "Organization of power in the cities with special status (on the example of Sevastopol)", Ph.D. Thesis, Governance arrangements, Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv, Ukraine.
- Kuybida V. (2004), *Munitsypal'ne upravlinnya: aspekt informatyzatsiyi* [Municipal Government: aspect informatization], Knowledge, Kyiv, Ukraine.
- Grushevsky M.S. (1991), *Istoriya Ukrayiny-Rusy*, [History of Ukraine-Rus], 9 ed, Naukova Dumka, Kyiv, Ukraine.
- Dovzhenok V. (1961), *Zemlerobstvo Drevn'oyi Rusi*, [Agriculture Ancient Rus], Publishing House of the Academy of Sciences of the Ukrainian SSR, Kyiv, Ukraine.
- Crush P.V. and A.A. Kozhemyachenko (1993), *National economy: regional and municipal level: Textbook*, Center of educational literature, Kyiv, Ukraine.
- Verkhovna Rada of Ukraine (1995), "On Basic Principles of organization and functioning of the state and local authorities in Ukraine for the period until the adoption of the new Constitution of Ukraine", *Supreme Council of Ukraine*, vol. 18, p. 133.
- Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine", *Supreme Council of Ukraine*, vol. 30, p. 141.
- Zaporozec S. (2011), "Organization management of the city center as sinter", *Investments: practice and experience*, vol. 14, pp. 109-112.
- Parasiuk I.L. (2010), "Aspects of interaction between local communities and local authorities to co metropolitan econo-

mic development", *Efektivna ekonomika* [Online], vol. 10, available at: <http://www.m.nayka.com.ua/?j=efektivna-ekonomika&op=1&z=358&y=2010&n=10&w=&s=ua> (Accessed 3 Mar. 2016).

- «Local Development in Ukraine: development of agglomerations and sub» (2012), [Online], available at: [http://www.auc.org.ua/sites/all/sites/default/files/files/Subregional\\_Structures\\_Development\\_2012.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/all/sites/default/files/files/Subregional_Structures_Development_2012.pdf) (Accessed 3 Mar. 2016).
- «The process of voluntary association community grows», [Online]. Available at: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=248342421](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=248342421) (Accessed 3 Mar. 2016).

Надійшла 11.03.2016

Г.Г. Нестеров, А.А. Волкова

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

#### ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Исследованы экономико-правовые основы формирования территориальных общин в контексте развития городских агломераций. Обоснованы предложения по их совершенствованию. Выявлены важнейшие экономико-правовые особенности городских агломераций как объектов управления. Проанализированы отдельные аспекты финансового обеспечения развития агломерационных территорий Украины.

**Ключевые слова:** город, агломерация, децентрализация власти, местное самоуправление, территориальная община.

G.G. Nesterov, A.A. Volkova

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

#### ECONOMIC AND LEGAL BASIS FOR THE FORMATION OF COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF URBAN AGGLOMERATIONS

In the article the economic and legal basis for the formation of communities in the context of urban agglomerations. Suggestions for their improvement. Revealed major economic and legal features of urban agglomerations as facilities management. Analyzed some aspects of financial security of Ukraine agglomeration areas.

**Key words:** city, agglomeration, decentralization of government, local government, local community.



УДК 346:35.073.515'352

В.А. УСТИМЕНКО, член-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, професор, директор  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

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

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

---

**Ключові слова:** корпоративні права, місцеве самоврядування, територіальні громади, комунальна власність, законодавство.

*Проаналізовано чинне законодавство України щодо реалізації корпоративних прав територіальних громад та проблеми, що виникають у процесі їх здійснення. За результатами дослідження внесено пропозиції з вдосконалення Господарського кодексу України, законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів господарювання комунального сектору економіки.*

**Постановка проблеми.** В останній час питання децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування набули особливої актуальності, що зумовлено сучасною соціально-економічною ситуацією в країні. В спеціальній та публіцистичній літературі пропонується наділити органи місцевого самоврядування більшою самостійністю, що забезпечить оперативне вирішення наявних проблем і дозволить залучити інвесторів для активізації підприємницької діяльності на місцях. «Надання певної свободи органам місцевого самоврядування сприяє підвищенню інвестиційної привабливості. На місцевому рівні влада має більше можливостей оцінити напрями господарської діяльності території у поєднанні із загальнодержавними інтересами та сформулювати стратегію розвитку на основі отриманих результатів» [1, С. 66]. В умовах децентралізації одним з ключових питань, яке вимагає зваженого і комплексного вирішення, є ефективне управління корпоративними правами, що належать територіальній громаді. Однак неможливо говорити про ефективність управління корпоративними правами в умовах, коли існує невизначеність, прогалини в законодавстві, можливість різночитання норм права. Тому це питання потребує більш детального теоретичного дослідження, що дозволить авторам запропонувати напрями вирішення наявних проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням, пов'язаним з правовим регулюванням комунальних підприємств, присвячено роботи багатьох науковців: Мамутова В.К. [2], Щербини В.С. [3], Труша І.В. [4], Кравчука О.О. [5] та інших. Проте низка питань у цій сфері залишилась невирішеною та потребує подальшого дослідження. У тому числі це стосується проблеми забезпечення ефективного управління корпоративними правами територіальних громад.

**Мета статті:** комплексно проаналізувати законодавство України, що регулює питання управління корпоративними правами територіальних громад, а також наукові напрацювання у цій сфері, та запропонувати напрями вдосконалення чинного законодавства України, які дозволять забезпечити ефективність управління корпоративними правами територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Основними нормативно-правовими актами, які регулюють питання управління корпоративними правами територіальних громад, є Конституція України від 28.06.1996 р. у редакції від 02.03.2014 р. [6], Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV у редакції від 19.02.2016 р. (далі — ГК) [7], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. в редакції від 01.03.2016 р. [8], Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. у редакції від 19.02.2016 р. [9].

Приписи статей 19, 140, 143, 144, 146 Конституції України встановлюють конституційно-правові межі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Так, ст. 140 Конституції України встановлює, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно зі ст. 143 Конституції України, територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю, вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Ст. 144 Конституції України передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, що є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, деся-

тої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) [10], орган місцевого самоврядування має право ухвалювати рішення, вносити до них зміни та / чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Дане Рішення Конституційного суду базується на приписах ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [11], де вказано, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Таким чином, Конституція України дає право органам місцевого самоврядування ухвалювати рішення про утворення комунальних підприємств у будь-який спосіб заснування та формування статутного капіталу, що передбачені Конституцією України та чинних законодавством України.

Важливе місце серед учасників відносин у сфері господарювання посідають органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією. Розглядаючи правове становище органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин, В.С. Щербина визначає господарську компетенцію як сукупність повноважень, прав та обов'язків органу місцевого самоврядування, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання (господарської діяльності) [12, С. 111; 3, С. 248–263].

Основні напрями та форми участі місцевого самоврядування у сфері господарювання врегульовано нормами ГК, який передбачає класифікацію підприємств за різними критеріями, а саме: залежно від форм власності; залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу; існування залежності від іншого підприємства.

Згідно з ч. 1 ст. 63 ГК, в Україні відповідно до форм власності, можуть діяти підприємства таких видів: приватне підприємство, підприємство колективної власності, комунальне підприємство, державне підприємство, підприємство, засноване на змішаній формі власності,

спільне комунальне підприємство. В Україні можуть діяти також інші види підприємств, передбачені законом.

Згідно з ч. 3 ст. 63 ГК, залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу в Україні діють підприємства унітарні та корпоративні.

Унітарне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне для цього майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Унітарними є підприємства державні, комунальні, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника (ч. 4 ст. 63 ГК).

Корпоративне підприємство утворюється, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та / або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, у тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб (ч. 5 ст. 63 ГК).

Згідно з ч. 6 ст. 63 ГК, особливості правового статусу унітарних і корпоративних підприємств встановлюються цим Кодексом, іншими законодавчими актами. Аналіз ГК дозволяє стверджувати, що в статті 78 ГК визначено порядок утворення комунальних унітарних підприємств органом місцевого самоврядування, разом з цим окремої статті, присвяченої визначенню комунального корпоративного підприємства і порядку його утворення, у ГК немає. Проте, як зазначає І. Труш, комунальні підприємства можуть бути не тільки унітарними, але і корпоративними. Органи місцевого самоврядування реалізують свою господарську компетенцію від імені комунального підприємства: як унітарного, так і корпоратив-

ного [13, С. 4] Тому доцільно дослідити норми законодавства України, що дозволить визначити — в яких організаційно-правових формах можуть бути реалізовані корпоративні права територіальних громад.

Стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає територіальним громадам право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Тобто зазначена норма права передбачає, що територіальним громадам на праві комунальної власності може належати як підприємство, так і частка в майні підприємства.

Відповідно до ч. 1 ст. 167 ГК, корпоративні права — це права особи, які визначаються у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами. У ч. 2 ст. 55 ГК передбачено, що господарські організації — це юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку.

Аналіз ст. 55 ГК і ст. 167 ГК дозволяє стверджувати, що комунальне підприємство є різновидом господарської організації, а тому може володіти корпоративними правами. Із цих норм права випливає, що корпоративні права виникають не лише стосовно господарських товариств, а й інших господарських організацій: державних і комунальних підприємств. Не можна не погодитись із О.О. Кравчуком, який стверджує: «Ефективне управління па-

кетами акцій, частками, паями, що належать державі та територіальним громадам у господарських товариствах та інших корпоративних організаціях, державними і комунальними підприємствами на сьогодні має першорядне значення в питаннях підвищення ефективності державного та комунального сектору економіки, якості надання громадянам суспільно важливих управлінських послуг, добробуту та рівня життя населення» [5, С. 206].

Відповідно до ч. 3 ст. 24 ГК, суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Таким чином, суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є підприємства, що діють на основі лише комунальної власності (відповідно до ст. 63 ГК, це унітарне підприємство), а також підприємства, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу. Тобто це підприємство, що створюється двома або більше засновниками на основі корпоративних прав (відповідно до ст. 63 ГК, це корпоративне підприємство). Як суб'єкти господарювання комунального сектору економіки унітарне і корпоративне підприємства мають однаковий правовий статус та відрізняються наявністю або відсутністю корпоративних прав.

Можливість органів місцевого самоврядування мати корпоративні права та створювати різні за організаційними формами види підприємств підтверджується Рішенням Конституційного суду України від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)» [14]. Так, у п. 3.5 Рішення Конституційного суду України від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 зазначено,

що оскільки органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання та їм заборонено здійснювати підприємницьку діяльність, то істотне значення має правильний вибір ними організаційно-правової форми утворених цими органами суб'єктів господарювання. Далі у цьому пункті наголошується, що статтею 78 Господарського Кодексу закріплено можливість утворення органами місцевого самоврядування комунальних унітарних підприємств, тобто підприємств, що створюються на базі відокремленої частини комунальної власності і чий статутний фонд не поділений на частки, акції, паї тощо. Крім того, за змістом статті 24 цього ж Кодексу органи місцевого самоврядування можуть утворювати з іншими партнерами у встановленому порядку господарські товариства за термінологією Господарського кодексу України та Закону України «Про господарські товариства» або підприємницькі товариства за термінологією Цивільного кодексу України і мати корпоративні права, що визначають їхню частку у статутному фонді створених товариств. Отже, органами місцевого самоврядування можуть бути створені на основі відокремленої частини комунальної власності або із залученням майна цієї власності різні за організаційними формами види підприємств чи інших суб'єктів господарювання.

Досліджуючи законодавство про корпоративні права територіальних громад, доцільно звернути особливу увагу на ч. 9 ст. 78 ГК, яка встановлює, що комунальне унітарне підприємство, його дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству, у разі здійснення ними закупівель та за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує межі, визначені частиною першою статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі», оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу, визначеного Законом України «Про здійснення державних закупівель», звіт про укладення договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти підприємств та інформацію про зміну його істотних умов не пізніше, ніж через сім днів з дня укладення договору про закупівлю або внесення змін до нього.

Аналіз ч. 9 ст. 78 ГК дає можливість стверджувати, що законодавець:

• передбачає однакові зобов'язання як для комунального унітарного підприємства, так і для підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству;

• розділяє підприємства, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству, та господарські товариства, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству.

Таким чином, мають місце протиріччя, прогалини у законодавстві, яке регулює питання управління корпоративними правами територіальних громад, що наочно демонструє проведене дослідження законодавства України, а також висловлювання науковців.

#### Підводячи підсумок, необхідно зазначити:

1. Конституція України дає право органам місцевого самоврядування ухвалювати рішення про утворення комунальних підприємств у будь-який спосіб заснування та формування статутного капіталу, що передбачені Конституцією України та чинним законодавством України. Водночас у законодавстві України відсутній чіткій механізм реалізації зазначених положень Конституції України.

2. Аналіз законодавства України дозволяє стверджувати, що суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є підприємства, що діють на основі лише комунальної власності (унітарне підприємство), а також підприємства, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу (корпоративне підприємство). Проте чіткого визначення комунального корпоративного підприємства у законодавстві України немає.

3. Для забезпечення ефективності управління корпоративними правами територіальних громад доцільно чітко визначити у законодавстві, що комунальні підприємства діляться на унітарні та корпоративні, й закріпити у окремій статті ГК правовий статус комунального корпоративного підприємства, що підвищить ефективність управління корпоративними правами територіальних громад.

Проведене дослідження свідчить про необхідність ухвалення рішень, які б відповідали сучасним економічним реаліям, підвищили ефективність управління органами місцевого

самоврядування корпоративними правами територіальних громад, активізували процеси децентралізації у державі.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Веклич В.О. Теоретичні основи правового регулювання інвестиційної діяльності в харчовій промисловості / В.О. Веклич // Інтелект XXI. — 2015. — № 1. — С. 63—69.
2. *Хозяйственное право*: учеб. / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин [и др.]; под. ред. Мамутова В.К. — К. : Юринком Интер, 2002. — 912 с.
3. *Щербина В.С.* Суб'єкти господарського права : монографія / В.С. Щербина. — К. : Юринком Интер, 2008. — 264 с.
4. *Труш І.* Організаційно-правові форми комунальних підприємств / І. Труш // *Право України*. — 2010. — № 2. — С. 223—231.
5. *Кравчук О.О.* Корпоративні права держави й територіальних громад, державні і комунальні підприємства як об'єкти управління державною та комунальною власністю / О.О. Кравчук // *Держава і право*. — 2010. — Вип. 49. — С. 206—212.
6. *Конституція* України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. *Господарський кодекс* України від 16.01.2003 р. 436-IV // *Відомості Верховної Ради України*. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
8. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
9. *Про публічні закупівлі* : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. — 2016. — № 9. — Ст. 89.
10. *Рішення Конституційного суду України* від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2009. — № 3. — С. 20.
11. *Європейська хартія місцевого самоврядування* від 15.10.1985 р. // *Офіційний вісник України*. — 2015. — № 24, № 39. — 2013. — Ст. 1418. — С. 450. — Ст. 718.
12. *Щербина В.С.* Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання / В.С. Щербина // *Вісник господарського судочинства*. — 2008. — № 1. — С. 111—117.
13. *Труш І.В.* Господарська компетенція комунального підприємства / І.В. Труш // *Часопис Академії адвокатури України*. — 2011. — № 4. — С. 1—6.
14. *Рішення Конституційного суду України* від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про

відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)» від 20.06.2007 р. № 5-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 48. — Ст. 1991.

## REFERENCES

1. Veklich V.A. (2015), "The theoretical basis of legal regulation of investment activity in the food industry", *Intellect XXI*, vol. 1, pp. 63-69.
2. Mamutov, V.K. Znamenskiy, G.L. and Khakhulin, V.V. (2002), *Khozyaistvennoe pravo*, [Economic Law], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
3. Shcherbina V.S. (2008), *Sub'yekty hospodars'koho prava* [Subjects of economic law], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
4. Trush I. (2010), "Organizational and legal forms of communal enterprises", *Law of Ukraine*, vol. 2, pp. 223-231.
5. Kravchuk A.O. (2010) "Corporate rights of the state and local communities, public utilities and facilities management as state and municipal property", *State and Law*, vol. 49, pp. 206-212.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), «Law of Ukraine "The Constitution of Ukraine", *Supreme Council of Ukraine*, vol. 30, p. 141.
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "Law of Ukraine "The Commercial Code of Ukraine", *Supreme Council of Ukraine*, vol. 18, p. 144.
8. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), "Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine», *Supreme Council of Ukraine*, vol. 24, p. 170.
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "Law of Ukraine "On public procurement", *Supreme Council of Ukraine*, vol. 9, p. 89.
10. Constitutional Court of Ukraine (2009), "Decision "Of the constitutional provision Kharkiv city council concerning the official interpretation of the provisions of Article 19, Article 144 of the Constitution of Ukraine, Article 25, Article 46 of the Fourteenth, part one, tenth Article 59 of the Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" (the right to cancel the acts of local government) of 16.04.2009. vol. 7-рп / 2009", *Bulletin of the Constitutional court of Ukraine*, vol. 3, p. 20.
11. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe (2009), "European Charter of Local Self-Government", *Official Bulletin of Ukraine*, vol. 24, p. 450.
12. Shcherbina V.S. (2008) "State authorities and local governments as participants of economic relations", *Bulletin of economic justice*, vol. 1, pp. 111-117.

13. Trush I.V. (2011) "Economic competence utility company", *Journal of Academy of Advocacy of Ukraine*, vol. 4, pp. 1-6.
14. Constitutional Court of Ukraine (2007), "Decision "The decision of the Constitutional Court of Ukraine on June 20, 2007 № 5-рп / 2007 In the constitutional appeal of Open Joint Stock Company "Kirovogradoblenergo" the official interpretation of part eight of Article 5 of the Law of Ukraine "On Restoring Debtor's Solvency or Declaring it Bankrupt" (case creditors on communal ownership)", vol. 48, pp.1991.

Надійшла 17.03.2016

В.А. Устименко, Е.Р. Зельдина

Институт экономико-правовых исследований, г. Киев

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫМИ ПРАВАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Проанализировано действующее законодательство Украины о реализации корпоративных прав территориальных общин и проблемы, возникающие в процессе их осуществления. По результатам исследования внесены предложения об усовершенствовании Хозяйственного кодекса Украины, законодательства, регулирующего деятельность субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики.

**Ключевые слова:** корпоративные права, местное самоуправление, территориальные общины, коммунальная собственность, законодательство.

V.A. Ustyenko, O.R. Zeldina

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

## THEORETICAL AND LEGAL ISSUES OF CORPORATE RIGHTS MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The article analyzed the present Law of Ukraine on the implementation of the local communities corporate rights and the problems that arise in their implementation. According to the research, included proposals to improve the Economic Code of Ukraine, legislation regulating activities of subjects of the municipal sector.

**Key words:** corporate laws, local government, municipalities, municipal property, legislation.

Президенту України  
П. О. Порошенку

**Звернення представників юридичної громадськості  
щодо загрози декодифікації господарського законодавства та  
дестабілізації правил ведення бізнесу в Україні**

*Вельмишановний Пане Президенте!*

У листопаді 2015 року представники Міністерства юстиції України виступили із ініціативою скасування Господарського кодексу України. А в лютому 2016 навіть представили у Раду з судової реформи відповідну «концепцію», підготовлену без залучення представників науки господарського права, господарських судів, Міністерства економіки.

При цьому не ставиться питання про модернізацію чи вдосконалення Кодексу. Як заявили чиновники Мінюсту, «обговорюються будь-які варіанти, крім збереження Господарського кодексу».

Отже, пропонується усунути стрижень господарського законодавства, що визначає логіку, структуру та засади його функціонування. Цим не лише заперечується кодифікація розрізненого законодавства як державотворча дія, але й ставиться під загрозу стабільність регулювання бізнесу і структура правової системи України, сформована багаторічною практикою господарських судів, сотнями доктринальних та практичних праць.

Подібне нерозуміння значення кодифікації для цілої галузі права, викликає не лише наше здивування, але і професійне обурення.

Впевнені, що за цим кроком ховається зведення особистих рахунків між окремими правниками та чиновницький піар, який руйнує та дестабілізує правову систему України, замість її поступового вдосконалення.

Господарський кодекс України є тим нечисленним прикладом відмінності української та російської правових систем, що здобута у роки незалежності, позаяк в Російській імперії, СРСР та нинішній Росії всупереч європейському досвіду відсутня окрема господарська кодифікація. Це пояснюється традиційною відсутністю потужного купецького стану в імперії, але хочеться сподіватися, що саме бізнес-середовище в Україні стане рушійною силою вітчизняного суспільного розвитку.

Окремі цивільні та комерційні (підприємницькі) кодекси притаманні саме європейській правовій традиції, до якої ми прагнемо. Зокрема, комерційні кодекси діють у таких європейських країнах, як Австрія, Болгарія, Німеччина, Франція, Чехія, Словаччина, Естонія, а також у США, Південній Кореї, Японії та інших країнах. У 2012 році прийнято новий Комерційний кодекс Туреччини, у 2013 – Господарський кодекс Бельгії (*Code de droit économique*), у 2015 – Підприємницький кодекс Республіки Казахстан. Парламент Іспанії з 2014 року розглядає проект нового комерційного кодексу. Але представники Мінюсту України замовчують цей досвід.

За антигосподарською кампанією, вірогідно, ховаються лобістські кроки, спрямовані на виключення з Господарського кодексу певних норм, що заважають тіньовій приватизації державного майна та рейдерським захопленням підприємств.

Позаяк лише Господарський кодекс України:

1. Визначає систему господарського законодавства, що приводить до єдиного знаменника сотні законів України у цій сфері.

2. Закріплює засади державного регулювання економіки та гарантії невтручання держави у справи бізнесу, що конче потребує посилення, а не скасування та розпорошення по різних актах.

3. Визначає поняття і засади підприємництва та некомерційного господарювання; поняття корпоративних відносин і види підприємств, розмежує малі, середні та великі підприємства для диференціації державної економічної політики.

4. Врегулює поняття господарської діяльності та господарського договору як підстави для розмежування судової юрисдикції.

5. Закріплює правовий статус державних, у тому числі казенних, та комунальних підприємств.

6. Встановлює правовий режим майна державних підприємств у формі права господарського відання та оперативного управління (скасування ГК України перетворить державні підприємства та установи у власників майна, припинивши, фактично, державну власність у країні).

7. Гарантує розгалуженість організаційно-правових умов ведення бізнесу, зокрема, існування не лише товариств та установ (як це встановлено ЦК України), але й приватних та дочірніх підприємств, асоціацій, корпорацій, концернів, консорціумів, іноземних підприємств, колективних підприємств (скасування ГК означатиме реорганізацію десятків тисяч підприємств малого та середнього бізнесу із величезними фінансовими витратами).

8. Передбачає можливість судового примусу до укладання господарських договорів монополістами, позаяк ЦК України декларує необмежену свободу договору.

9. Закріплює гарантії компенсаційної, а не штрафної форми майнової відповідальності господарюючих суб'єктів, попереджаючи неправомірні банкрутства.

10. Регламентує інститут оперативно-господарських санкцій як ефективного засобу позасудового захисту договірних прав підприємців.

11. Визначає правовий режим таких усталених форм господарських правочинів, як договір поставки, контракція, підряд на капітальне будівництво, агентський договір тощо.

12. Встановлює порядок та гарантії застосування адміністративно-господарських санкцій, узагальнення яких не може здійснити Кодекс про адміністративні правопорушення, розрахований винятково на громадян, тощо.

Економіка та її правове регулювання потребують стабільності та передбачуваності!

Українські чиновники не мають право нищити ідентичність вітчизняної правової системи та відкидати системність правового регулювання бізнесу, ламати судову практику, продовжувати політику руйнування, замість злагоди та кропіткої роботи щодо усунення конкретних проблем бізнесу. Адже, як каже мудрий Український народ, «згода буде, а незгода руйнує».



Протягом 12 років Міністерство юстиції України не вживало жодних (!) кроків для узгодження Цивільного та Господарського кодексів. Очевидно, що ініціатива щодо скасування ГК України є приховуванням державним органом своєї бездіяльності у цій сфері.

Наше звернення до Міністра юстиції України та навіть надання конкретних пропозицій (законопроекту) – щодо усунення наявних проблем кодексу проігноровані. Чиновниками грубо нехтуються законодавчі засади державної регуляторної політики при ініціюванні скасування ГК.

У зв'язку із цим **просимо** Вашого втручання та вжиття заходів щодо припинення руйнування стабільності правил ведення бізнесу в Україні.

Задля цього пропонуємо створити національну кодифікаційну комісію при Президентові України щодо модернізації господарського законодавства України на сучасній методологічній основі та з урахуванням потреб економічного реформування в умовах євроінтеграції.

Завданням цього органу на першому етапі може виступити вдосконалення, а на другому – розроблення нової редакції Господарського кодексу України із метою подальшої систематизації, компактизації та упорядкування господарського законодавства.

Готові взяти у роботі комісії активну участь та використати весь свій науковий та практичний потенціал задля побудови в Україні сучасної правової моделі ведення бізнесу.


Додаємо також законопроект, що напрацьований групою науковців, який може слугувати основою для розробки системного нормативно-правового акта у цій сфері.

З повагою,

Завідувач кафедри господарського права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
докт. юрид. наук, професор,  
академік Національної академії  
правових наук України

 В.С. Щербина

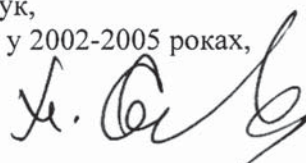
Директор Інституту економіко-правових досліджень  
НАН України, докт. юрид. наук, професор,  
член-кореспондент Національної  
академії правових наук України

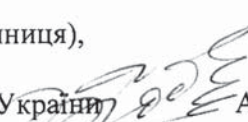
 В. А. Устименко

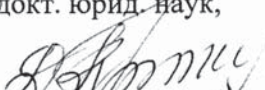
Директор НДІ приватного права і підприємництва  
ім. Ф.Г. Бурчака НАПрН України (м. Київ),  
докт. юрид. наук, професор, академік  
Національної академії правових наук України

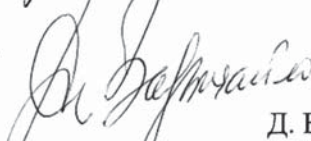
 О.Д. Крупчан

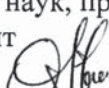
Голова Міжнародного комерційного арбітражного  
суду при ТПП України, канд. юрид. наук,  
голова Конституційного Суду України у 2002-2005 роках,  
академік Національної академії  
правових наук України


 М.Ф. Селівон

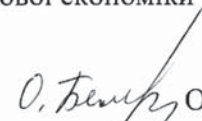
Декан юридичного факультету  
Донецького національного університету (м. Вінниця),  
докт. юрид. наук, професор,  
академік Національної академії правових наук України  А.Г.Бобкова

Голова Вищого арбітражного суду України в 1991-2001 роках,  
голова Вищого господарського суду України в 2001-2006 роках,  
Народний депутат V, VI скликання, докт. юрид. наук,  
академік Національної академії  
правових наук України  Д. М. Притика

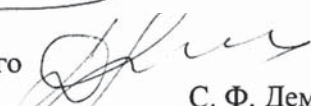
Завідувач кафедри господарського права  
Національного юридичного університету  
ім. Ярослава Мудрого (м. Харків),  
докт. юрид. наук, професор  Д. В. Задихайло


Завідувач кафедри господарського права і процесу  
НУ «Одеська юридична академія», докт. юрид. наук, професор,  
член Конституційної комісії, член-кореспондент  
Національної академії правових наук України  О. П. Подцерковний


Декан економіко-правового факультету  
Маріупольського державного університету  
докт. юрид. наук, професор  Л. М. Ніколенко


Завідувач відділу правового забезпечення ринкової економіки  
НДІ приватного права і підприємництва  
ім. Ф.Г. Бурчака НАПрН України,  
докт. юрид. наук, професор  О. А. Беляневич

Державний уповноважений Антимонопольного  
комітету України, докт. юрид. наук  В. І. Полюхович

Член Конституційної комісії,  
докт. юрид. наук, голова Вищого господарського  
суду України у 2006-2010 рр.  С. Ф. Демченко

Суддя Конституційного Суду України у відставці,  
докт. юрид. наук  В. В. Джунь

Професор кафедри господарського права  
Київського національного університету  
ім. Тараса Шевченка,  
докт. юрид. наук, професор  В. В. Резнікова

Заст. завідувача відділу проблем модернізації  
господарського права та законодавства  
Інституту економіко-правових досліджень  
НАН України, докт. юрид. наук  Р.А. Джабраїлов

Професор кафедри цивільно-правових дисциплін  
і банківського права Української академії  
банківської справи (м.Суми), докт. юрид. наук



Б.В.Дерев'янку

Завідувач кафедри правових дисциплін  
Чернігівського національного педагогічного університету  
імені Т. Шевченка, докт. юрид. наук, професор



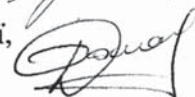
О.П. Віхров

Професор Київського торговельно-економічного  
університету, докт. юрид. наук, професор



С. М. Грудницька

Віце-президент Української академії медіації,  
адвокат, канд. юрид. наук



Л. Д. Романадзе

Голова громадської організації  
«Всеукраїнський центр економічного права»,  
канд. юрид. наук



Ю. З. Драпайло

**МЕМОРАНДУМ**  
учасників круглого столу  
**«Проблеми розвитку науки господарського права  
і вдосконалення господарського законодавства України»**  
щодо неприпустимості декодифікації господарського  
законодавства України

---

Учасники круглого столу «Проблеми розвитку науки господарського права і вдосконалення господарського законодавства України» (4 грудня 2015 р., м. Київ),

керуючись стратегічним курсом України на європейську інтеграцію та зобов'язаннями України згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода про асоціацію);

виходячи з першорядного значення стабільності правових умов здійснення господарської діяльності для забезпечення сприятливого інвестиційного клімату;

визнаючи провідну роль кодифікації у забезпеченні єдності, узгодженості і повноти законодавства, передбачуваності у правозастосуванні;

висловлюючи принципову незгоду з ініціативою Міністерства юстиції України щодо скасування Господарського кодексу України (далі — ГК України),

*домовились укласти цей Меморандум про таке:*

1. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» до основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві в економічній сфері, серед іншого, є: ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, що безпосередньо пов'язано зі скасуванням ГК України.

2. Загальновідомим фактом є те, що окремим предметом правового регулювання господарські (підприємницькі, торговельні, комерційні, купецькі тощо) відносини стали, починаючи з часів Візантійської імперії (Книга Епарха), а на території українських земель, зокрема, з Руської правди (XI—XIV ст.), Магдебурзького права (XIV — до початку XVIII ст.), промислового права (початок XVIII ст. до початку XX ст.) і залишаються дотепер в більшості країн світу.

Специфіка господарських відносин вимагає комплексного застосування публічно-правових і приватно-правових засад та інструментів у правовому регулюванні таких відносин. Переважна більшість нормативно-правових актів господарського законодавства, у тому числі законів (наприклад, закони України «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про інвестиційну діяльність», «Про іннова-

ційну діяльність», «Про державно-приватне партнерство», «Про здійснення державних закупівель» тощо) містять норми як публічно-правового, так і приватно-правового характеру. У зв'язку з цим удосконалення системи господарського законодавства не може розглядатися в рамках реформи приватного права.

2. Норми ГК України мають не тільки безпосередньо регулятивне значення, але і системоутворююче, методологічне значення для формування широкого кола нормативно-правових актів як у сфері господарювання, так і щодо інших сфер. ГК України виступає концептуальною основою узгодження державних, місцевих та приватних інтересів в сфері господарювання, забезпечує взаємодію в межах єдиного правового господарського порядку цілої низки фундаментальних господарсько-правових інститутів, як-от: забезпечення економічної конкуренції, функціонування ринків фінансових послуг, забезпечення інноваційного характеру економічного розвитку, функціонування господарських відносин в системі оборонно-промислового, енергетичного, телекомунікаційного комплексів тощо. Відтак удосконалення правового регулювання відносин у сфері господарювання повинно відбуватися шляхом не декодифікації господарського законодавства, а модернізації концепції і змісту ГК України з метою приведення їх у відповідність до сучасних потреб, аж до розробки проекту нової редакції ГК.

3. Не є конструктивною пропозиція Міністерства юстиції України щодо перенесення у разі скасування ГК України частини його норм до Цивільного кодексу України (далі — ЦК України), частини — до спеціальних законів. ЦК України не спроможний повноцінно здійснювати правове регулювання відносин у сфері господарювання, оскільки в ньому, як кодексі приватного права, відсутні навіть такі категорії й терміни, як «економіка», «суб'єкт господарювання», «підприємство», «об'єднання підприємств», «асоційовані підприємства», «холдингова компанія», «корпоративні відносини», «право господарського відання», «право оперативного управління», які давно стали реаліями вітчизняної економіки, увійшли в науковий і практичний обіг, діставши своє закріплення і подальший розвиток в багатьох нормативно-правових актах господарського законодавства. У зв'язку з цим прогалини у правовому регулюванні, які утворюються внаслідок скасування ГК України, доведеться заповнювати шляхом прийняття значної кількості нових спеціальних законів (як-от: про основні засади державного регулювання у сфері господарювання, про державні та комунальні унітарні підприємства, про об'єднання підприємств, про некомерційне господарювання), що негативно позначиться на стані системи господарського законодавства, ускладнить його сприйняття і застосування правокористувачами.

Альтернативою цьому руйнівному шляху є поглиблення кодифікації господарського законодавства, яке пропонується здійснювати на основі Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України, проект якої був розроблений фахівцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України в 2006 р. (опубліковано в журналі «Економіка та право». — № 2 (15)/2006. — С. 5—16). Поряд з тим, що зазначений проект об'єктивно потребує оновлення, викладені в ньому цілі, завдання та способи їх вирішення зберігають актуальність, а також сумісні з розробкою проекту нової редакції ГК України.

4. Світова історія розвитку комерційного (господарського) законодавства свідчить, що закони у вигляді комерційних (торгових) кодексів приймаються і діють в державах різних регіонів світу — у Північній та Центральній Америці (США, Панама), в Європі (Австрія, Естонія, Іспанія, Латвія, Нідерланди,

Німеччина, Словаччина, Туреччина, Франція, Чехія), у Східній та Південно-Східній Азії (Корея, Таїланд, Японія) тощо. Цілком очевидно, що норми цих кодексів, багато з яких було прийнято протягом останніх 20—30 років, покликані врегулювати не торговельні відносини у їх вузькому розумінні, а відносини у сфері економіки (підприємництва, господарювання) з позицій поєднання і узгодження приватних і публічних інтересів. Останнім прикладом спеціального регулювання господарських (підприємницьких) відносин є Підприємницький кодекс Республіки Казахстан від 29 жовтня 2015 р., — країни, яка має постійний щорічний приріст інвестицій та інших показників економічного зростання. Кращий зарубіжний досвід може бути успішно використаний у модернізації ГК України.

5. Модернізований ГК України може стати основою для реалізації окремих положень Угоди про асоціацію, зокрема положень Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля»; ст. 378 у частині покращення нормативно-правової бази для українських і європейських суб'єктів господарювання в Україні та ЄС та повинно ґрунтуватися на політиці ЄС щодо розвитку малого і середнього підприємництва та промисловості з урахуванням визнаних на міжнародному рівні принципів та практики в цих сферах; ст. 422 щодо встановлення корпоративної соціальної відповідальності та звітності, а також заохочення ведення соціально відповідальної господарської діяльності, яка пропагується Глобальним договором ООН 2000 року, Тристоронньою декларацією МОП щодо засад, котрі стосуються багатонаціональних корпорацій та соціальної політики 1977 року, зі змінами і доповненнями, внесеними у 2006 році, та Керівними принципами ОЕСР для багатонаціональних підприємств 1976 року, зі змінами і доповненнями, внесеними у 2000 році.

6. Ініціатива, оголошена заступником Міністра юстиції України С. Петуховим щодо скасування ГК України порушує фундаментальну засаду здійснення регуляторної діяльності, а саме принцип відстеження результативності дії регуляторного акту (ст. 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Стосовно ГК України не здійснювалося відстеження його результативності, відповідно, скасування ГК прямо суперечитиме ст. 11 зазначеного Закону, відповідно до якої на підставі аналізу звіту про відстеження результативності регуляторного акту регуляторний орган, який прийняв цей акт, може приймати рішення про припинення дії регуляторного акту.

7. Неприпустимим є ініціювання скасування ГК без широкого громадського обговорення та залучення представників науки господарського права, які спеціалізуються на питаннях правового забезпечення господарської діяльності і які на сьогодні складають понад двадцять докторів юридичних наук та сотні кандидатів юридичних наук, наукові результати яких визнані державою і є вкладом в побудову правового господарського порядку в Україні.

За останнє десятиліття науковцями з господарського права розроблена, обґрунтована та направлена у відповідні органи значна кількість змін та доповнень до ГК України, які через неконструктивну позицію Міністерства юстиції України не вносились як законопроекти до Верховної Ради України, що зараз подається як відсутність пропозицій щодо таких змін.

8. Ініціатива Міністерства юстиції України не враховує той факт, що у висновках за результатами виконання проекту «Залучення громадськості до формування рамки кваліфікацій правничої професії...» в межах проекту «Справедливе правосуддя» під егідою ОБСЄ роботодавцями та експертами підтверджено як розуміння ними предмету правового регулювання ГК Ук-

раїни, так і необхідності його збереження, про що свідчить визнання доцільності викладання господарського права у вищих навчальних закладах при підготовці правознавців серед перших чотирьох навчальних дисциплін.

9. Ігнорує ініціатива Міністерства юстиції України і той факт, що господарське законодавство (а не цивільне право) як навчальна дисципліна сьогодні включена до обов'язкових чи за вибором вищих навчальних закладів дисциплін при підготовці більшості економічних та деяких інших спеціальностей, перепідготовці кадрів та підвищенні кваліфікації.

*На основі вищевикладеного Учасники прийняли рішення:*

1. Визнати необґрунтованою та безвідповідальною ініціативу очільників Міністерства юстиції щодо декодифікації та десистематизації господарського законодавства шляхом скасування Господарського кодексу України, що здатна призвести до дестабілізації та дезорганізації господарських відносин, ускладнити реалізацію права державної та комунальної власності, зруйнувати стабільність судової практики, призвести до значних суспільних витрат з приводу ліквідації та реорганізації низки видів форм підприємництва без очевидної економічної потреби та всупереч європейському досвіду.

2. Звернутися до Президента України, Голови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Фонду державного майна України, Міністерства юстиції України з листами щодо необхідності створення робочої групи з вироблення законодавчих пропозицій щодо усунення розбіжностей між Господарським і Цивільним кодексами України; вдосконалення та поглиблення кодифікації господарського законодавства та зменшення кількості профільних законів з метою спрощення умов ведення бізнесу в Україні.

3. Запропонувати державним органам при прийнятті рішень щодо вдосконалення господарського законодавства залучати представників науки господарського права, що безпосередньо спеціалізуються на проблемах правового забезпечення економіки, та іноземних експертів-науковців з європейського економічного (комерційного) права.

4. Опублікувати цей Меморандум в загальнодержавних засобах масової інформації.

**За дорученням сторін цей меморандум підписали:**

Доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу правового забезпечення ринкової економіки НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України

**О.А. Беянович**

Академік НАПрН України,

доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Донецького національного університету

**А.Г. Бобкова**

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Д.В. Задихайло**

Член-кореспондент НАПрН України,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія»

**О.П. Подцерковний**

Член-кореспондент НАПрН України,

доктор юридичних наук, професор, директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України

**В.А. Устименко**

Академік НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**В.С. Щербина**

## До відома авторів

Редакція приймає написані спеціально для журналу статті, що раніше не публікувалися. Для їх розміщення необхідно надіслати на електронну адресу ([ekon.pravo@gmail.com](mailto:ekon.pravo@gmail.com)) редакції такі документи:

1. Довідку про автора, у якій вказуються прізвище, ім'я та по батькові; науковий ступінь і вчене звання; посада й організація, де працює автор; контактний телефон; електронна адреса; назва статті та обрана тематична рубрика журналу;
2. Рукопис статті, підготовлений відповідно до викладених нижче вимог. Мова публікацій: українська, російська, англійська. Обсяг 8—15 сторінок формату А4 (210 × 297 мм);
3. Авторський реферат статті англійською мовою та мовою оригіналу для розміщення на веб-сайті видання (200—250 слів);
4. Відскановану рецензію доктора економічних чи юридичних наук (відповідно до профілю статті).

Рукопис статті повинен бути набраний у текстовому редакторі Microsoft Word (\*.doc, \*.docx). Шрифт Times New Roman 14; міжрядковий інтервал 1,5. Поля сторінок: усі — 20 мм. Абзац — відступ на 1,25 см. Переноси слів та нумерація сторінок не передбачені.

Векторні зображення потрібно надавати в тих форматах, в яких вони були виготовлені, та які підтримують CorelDraw чи Illustrator. Графічні зображення: чорно-білі рисунки як окремі файли зберігати в режимі bitmap з роздільною здатністю 600 dpi та розширенням \*.tif, чорно-білі фотографії, рисунки з фоновими заливками зберігати з роздільною здатністю 300 dpi у режимі Grayscale (8-bit) з розширенням \*.tif.

Для конструювання таблиць найчастіше застосовуються стандартні інструменти Microsoft (Word або Excel). Неприпустимим є подання відсканованих таблиць.

Таблиці обов'язково повинні мати коротко сформульовані боковик і головку. У таблицях не може бути порожніх комірок. На всі таблиці в тексті повинні бути посилання.

Структура статті повинна відповідати вимогам, викладеним у постанові Президії ВАК України № 7-05/1 від 15.01.2003 р. («Бюлетень ВАК України» № 1/2003), та мати такі елементи (виділити в тексті напівжирним шрифтом):

- **Вступ** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями).
- **Аналіз останніх досліджень і публікацій** (у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).
- **Постановка завдання** (формулювання мети статті).
- **Результати дослідження** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).
- **Висновки** (з проведеного та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі).
- **Список літератури** (за порядком посилення у тексті). За вимогами до міжнародних систем цитування, автори статей повинні надавати список літератури в двох варіантах: 1) мовою оригіналу (оформлюється відповідно до вимог, опублікованих у Бюлетені ВАК України, № 3, 2008); 2) References в романському алфавіті (harvard reference system), вказуючи в ньому в тому ж порядку всі джерела літератури, незалежно від того, чи є серед них іноземні (див., наприклад [www.translit.kh.ua](http://www.translit.kh.ua)).

Рукопис починається з індексу УДК (кегель 12). Наступний рядок: ім'я, прізвища авторів (кегель 14, ПРОПИСНІ літери, напівжирний шрифт); через кому науковий ступінь, вчене звання, посада та місце роботи, назва населеного пункту (кегель 14, малі літери). Далі — назва статті (кегель 14, ПРОПИСНІ літери, напівжирний шрифт). Після назви через рядок анотація мовою оригіналу статті та ключові слова (кегель 12, курсив). Далі — текст статті, після якого через інтервал наводяться дві анотації та ключові слова на інших двох мовах (російською та англійською, якщо стаття написана українською).

Автор несе відповідальність за оригінальність тексту статті (за плагіат відповідає автор). Редакція залишає за собою право скорочувати статті, вносити незначні редакційні правки.

Статті, оформлені з порушенням цих правил, редакція не розглядатиме.

Більш детальна інформація, в т.ч. приклади оформлення статті та references, розміщена на сайті журналу: <http://www.economiclaw.kiev.ua>



## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Головний редактор

В.К. МАМУТОВ, акад. НАН України

В.А. УСТИМЕНКО, д-р юрид. наук, член-кор. НАПрН України (заст. головного редактора); І.В. ЗАБЛОДСЬКА, д-р екон. наук (заст. головного редактора); А.Г. БОБКОВА, д-р юрид. наук, акад. НАПрН України; С.С. ВАЛІТОВ, д-р юрид. наук; Р.А. ДЖАБРАІЛОВ, д-р юрид. наук; Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА, д-р юрид. наук; О.Р. ЗЕЛЬДІНА, д-р юрид. наук; Є.М. АХРОМКІН, д-р екон. наук; С.В. БОГАЧОВ, д-р екон. наук; В.П. ВИШНЕВСЬКИЙ, д-р екон. наук, акад. НАН України; М.В. МЕЛЬНИКОВА, д-р екон. наук; О.Ф. НОВІКОВА, д-р екон. наук; В.М. ХОБТА, д-р екон. наук; Ю.С. РОГОЗЯН, канд. екон. наук; С.І. ГРЕЧАНА, канд. екон. наук (відповідальний секретар)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації — серія КВ № 4531 від 05.09.2000 р.

Журнал включено до переліку фахових видань з економічних наук (перереєстрація: Наказ МОН України № 1328 від 21.12.2015) та юридичних наук (перереєстрація: Наказ МОН України № 241 від 09.03.2016)

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту економіко-правових досліджень НАН України, протокол № 3 від 28 березня 2016 р.

Журнал «Економіка та право» включено до міжнародної наукометричної бази Наукової електронної бібліотеки eLibrary.ru (Російський індекс наукового цитування — РИНЦ)

Електронна версія журналу англійською мовою: <http://www.economiclaw.kiev.ua>

Матеріали друкуються мовою оригіналу

Точка зору редакції не завжди збігається з точкою зору авторів. Відповідальність за точність викладених фактів, прізвищ, цитат несуть автори. При передрукуванні посилання на журнал «Економіка та право» є обов'язковим

Відповідальний за видання  
канд. екон. наук *С.І. Гречана*

Адреса редакції: 01032, м. Київ,  
бульвар Тараса Шевченка, 60

Тел. (044) 456-94-99, (044) 200-55-68

E-mail: [ekon.pravo@gmail.com](mailto:ekon.pravo@gmail.com)

Редактори *С.І. Гречана, З.А. Болкотун*

## EDITORIAL BOARD

Chief editor

V.K. MAMUTOV, Acad. NAS of Ukraine

V.A. USTYMENKO, Dr. of Juridical Sciences, corr. member. NAJrN of Ukraine (Dep. Editor); I.V. ZABLODSKA, Dr. of Economic Sciences (Dep. Editor); A.G. BOBKOVA, Dr. of Juridical Sciences, Acad. NAJrN of Ukraine; S.S. VALITOV, Dr. of Juridical Sciences; R.A. DZHABRAILOV, Dr. of Juridical Sciences; G.D. DZHUMAHELDIYEVA, Dr. of Juridical Sciences; O.R. ZELDINA, Dr. of Juridical Sciences; E.M. AHROMKIN, Dr. of Economic Sciences; S.V. BOGACHEV, Dr. of Economic Sciences; V.P. VISHNEVSKY, Dr. of Economic Sciences, Acad. NAS of Ukraine; M.V. MELNIKOVA, Dr. of Economic Sciences; O.F. NOVIKOVA, Dr. of Economic Sciences; V.M. HOBTA, Dr. of Economic Sciences; Y.S. ROHOZYAN, Cand. of Economic Sciences; S.I. HRECHANA, Cand. of Economic Sciences (executive secretary)

Certificate of the print media outlets state registration — series of KB № 4531 of September 05, 2000

The Journal is registered by the Higher Attestation Commission of Ukraine as a scientific professional publication in economic sciences (Decree of the Ministry of Education and Science № 1328 as of 21.12.2015) and in legal sciences (Decree of the Ministry of Education and Science № 241 as of 09.03.2016)

Recommended for publication by the Institute of Economics and Legal Researches of NAS of Ukraine's academic council, the protocol № 3 of March 28, 2016

«Economics and Law» included in the international scientific base metric Scientific Electronic Library eLibrary.ru (Russian Science Citation Index — RSCI)

The electronic version of the journal in English: <http://www.economiclaw.kiev.ua>

Printed materials in the original language

The editorial board don't always coincide with the point of the authors view.

Responsibility for the accuracy of the facts, names, quotes carried by the authors. At a reprint the reference to the journal «Economics and Law» is obligatory

Responsible for release  
Cand. of Economic Sciences *S.I. Hrechana*

Editorial address: 01032, Kiev,  
Taras Shevchenko boulevard, 60

Ph. (044) 456-94-99, (044) 200-55-68

E-mail: [ekon.pravo@gmail.com](mailto:ekon.pravo@gmail.com)

Технічний редактор *Т.М. Шендерович*

Комп'ютерна верстка *Н.М. Коваленко*

---

Підп. до друку 05.05.2016. Формат 60 × 84/8. Папір офс. Гарн. Ньютон. Ум. друк. арк. 16,04. Обл.-вид. арк. 17,39. Тираж 100 прим. Зам. № 4551.

---

Видавець і виготовлювач Видавничий дім «Академперіодика» НАН України  
01004, Київ-4, вул. Терещенківська, 4

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 544 від 27.07.2001

