

Національна академія правових наук України
Науково-дослідний інститут правового забезпечення
інноваційного розвитку НАПрН України

ПРАВО ТА ІННОВАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО

Електронне наукове видання

Видається двічі на рік

№ 2 (13) 2019

<http://apir.org.ua/>
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку
НАПрН України, 2019 р.

*Рекомендовано до друку та розповсюдження через мережу Інтернет Вченою радою
Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України
(протокол № 11 від 09 грудня 2019 р.)*

Журнал внесено до переліку наукових фахових видань
(наказ МОН України № 153 (Додаток 7) від 14 лютого 2014 р.)



Журнал внесено до Міжнародних бібліотек
та баз даних Matrix for the Analysis of Journals –
MIAR, Polish Scholarly Bibliography (PBN),
Academic Research Index – ResearchBib, Index
Copernicus (IC), Польща, Scientific Indexing
Services (SIS), США, Ulrichsweb Global Serials
Directory, «HeinOnline»



Засновник

НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

Видавець

НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

Редакційна колегія:

Українські фахівці – *С. В. Глібо*, кандидат юридичних наук, доцент, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України (головний редактор); *Р. В. Шаповал*, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (науковий редактор); *В. Ю. Уркевич*, доктор юридичних наук, професор, Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду; *Ю. Є. Атаманова*, доктор юридичних наук, доцент, НДІ інтелектуальної власності НАПрН України; *С. М. Прилико*, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; *А. П. Гетьман*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; *В. М. Пашиков*, доктор юридичних наук, професор, Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; *М. І. Іншин*, доктор юридичних наук, професор, Київський національний університет імені Тараса Шевченка; *О. Я. Трагнюк*, кандидат юридичних наук, доцент, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; *Т. В. Комарова*, доктор юридичних наук, доцент, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; *А. М. Любич*, кандидат юридичних наук, вчений секретар, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України (відповідальний секретар); *В. С. Мілаш*, доктор юридичних наук, доцент, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; *Г. П. Клімова*, доктор філософських наук, професор, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України; *Н. М. Внукова*, доктор економічних наук, професор, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України; *О. М. Ярошенко*, доктор юридичних наук, професор, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; *Х. В. Солнцева*, кандидат юридичних наук, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; *А. В. Стріжкова*, кандидат юридичних наук, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України; *Г. Л. Знаменський*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України; *Ю. В. Георгієвський*, доктор юридичних наук, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України; *М. В. Троцька*, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного, екологічного та трудового права, Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого; *А. О. Гаркуша*, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, господарського і фінансового права, Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого; *К. О. Токарева*, кандидат юридичних наук, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України; *О. В. Розгон*, кандидат юридичних наук, доцент, НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України.

Іноземні фахівці – *Кирилл Томашевський*, кандидат юридичних наук, доцент, Білоруський державний університет (Білорусь); *Вільям Еліот Батлер*, доктор права, Школа права Університету штату Пенсильванія (США); *Csaba Varga*, професор, Інститут правових досліджень Угорської Академії наук (Угорщина); *Snieguolė Matulienė*, доктор, Університет імені Миколаса Ромеріса (Литва); *Томас Давуліс*, доктор, професор, Вільнюський університет, Юридичний факультет; *Яніс Грасіс*, доктор юридичних наук, доцент, завідувач відділу підприємництва та бізнес-інформатики, Банківський інститут вищої освіти (Латвія); *Вітольдс Захарс*, доктор юридичних наук, професор, начальник юридичного департаменту Даугавпілського університету (Латвія); *Ніколай Проdanов* – заступник міністра юстиції, доктор наук (право), доктор наук (історія) (Болгарія).

Випусковий редактор: А. В. Стріжкова
Інтернет-верстка та оформлення: Є. А. Новіков

Адреса редакційної колегії:
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
НДІ правового забезпечення
інноваційного розвитку НАПрН України
тел.: (057) 700-06-64
E-mail: ndipzir@gmail.com
Сайт: <http://apir.org.ua>

© НДІ правового забезпечення інноваційного
розвитку НАПрН України, 2019
© Видавництво «Право», 2019

Scientific and Research Institute of Providing Legal
Framework for the Innovative Development of National Academy
of Law Sciences of Ukraine

LAW AND INNOVATIVE SOCIETY

Electronic Scientific Periodical

Published 2 Times a Year

№ 2 (13) 2019

<http://apir.org.ua/>
Scientific and Research Institute of Providing Legal
Framework for the Innovative Development of National Academy
of Law Sciences of Ukraine, 2019

*Recommended for publication and distribution via the Internet by the Academic Council
Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences
of Ukraine (protocol № 11 of 09.12.2019).*

The journal included to the list of scientific professional editions
(Ministry of Education and Science of Ukraine order № 153 (App. 7) of 14 February 2014).



**Journal included to the International Libraries and
DatabasesMatrix for the Analysis of Journals –
MIAR, Polish Scholarly Bibliography (PBN),
Academic Research Index – ResearchBib, Index
Copernicus (IC), Польща, Scientific Indexing
Services (SIS), CИA, Ulrichsweb Global Serials
Directory, «HeinOnline»**



Founder

Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development National Academy of Law Sciences
of Ukraine

Publisher

Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development

Editorial board:

Ukrainian specialists – *S. V. Glibko*, PhD, Associate Professor, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine (chief editor); *R. V. Shapoval*, 2nd PhD, Professor, the Yaroslav Mudryi National Law University (scientific editor); *V. U. Urkevych*, 2nd PhD, Professor, Court of Cassation within the Supreme Court; *Yu. E. Atamanova*, 2nd PhD, Associate Professor, the Scientific and Research Institute of Intellectual Property of National Academy of Law Sciences of Ukraine; *S. M. Prilipko*, 2nd PhD, Professor, Academic of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, the Yaroslav Mudryi National Law University; *A. P. Getman*, 2nd PhD, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, the Yaroslav Mudryi National Law University; *V. M. Pashkov*, 2nd PhD, Professor, Poltava Law Institute the Yaroslav Mudryi National Law University; *I. V. Yakovuk*, 2nd PhD, Professor, the Yaroslav Mudryi National Law University; *M. I. Inshin*, 2nd PhD, Professor the Taras Shevchenko National University of Kyiv; *A. M. Liubchych*, PhD, Scientific Secretary of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development National Academy of Law Sciences of Ukraine (executive secretary); *V. S. Milash*, 2nd PhD, Associate Professor, the Yaroslav Mudryi National Law University; *G. P. Klimova*, 2nd PhD, Professor, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine; *N. M. Vnukova*, 2nd PhD, Professor, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine; *O. M. Yaroshenko*, 2nd PhD, Professor, the Yaroslav Mudryi National Law University; *K. V. Solntseva*, PhD, the Yaroslav Mudryi National Law University; *A. V. Strizhkova*, PhD, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine; *H. L. Znamenskyi*, 2nd PhD, Professor, Corresponding Member of the Academy of Legal Sciences of Ukraine, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine; *I. V. Georgiievskiy*, 2nd PhD, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine; *K. O. Tokarieva*, PhD, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine; *O. V. Rozghon*, PhD, Associate Professor, the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine.

Foreign specialists – Kirill Tomashevski, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, the Belarusian State University (Belarus); William E. Butler, J.D., Professor of Law of the Dickinson School of Law, Pennsylvania State University (USA); Csaba Varga Professor of Law, Institute for Legal Studies of the Hungarian Academy of Sciences (Hungary); Snieguolė Matulienė, Doctor of Law, Mykolas Romeris University (Lithuania); Davulis Tomas Professor, University of Vilnius Faculty of Law (Lithuania); Jānis Grasis Uzņēmējdarbības un biznesa informātikas katedras vadītājs Asociētais profesors Banku augstskola (Latvia); Witolds Zahars Doctor of Law, Professor, Head of Legal Department Daugavpils University (Latvia); Nikolay Prodanov, Deputy Minister of Justice, Doctor of Sciences (Law), Doctor of Sciences (History) (Bulgaria)

Commissioning Editor: A. V. Strizhkova
Web Editor: E. A. Novikov

Address of the Editorial Board
61002, Kharkiv, st. Chernyshevskaya, 80
Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework
for the Innovative Development
Tel.: + 38 (057) 700-06-64
E-mail: ndipzir@gmail.com
Website: http://apir.org.ua

ЗМІСТ

ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ІННОВАЦІЙНОГО ПРАВА

ВНУКОВА Н. М.	
Спрощення доступу до систем фінансування інноваційного підприємництва	7
КУДРЯВЦЕВА В. В.	
Інвестиційне законодавство України та національна інвестиційна безпека	13
РОЗГОН О. В.	
Віртуальна версія музею як засіб упровадження цифрових технологій.....	20
ШАПОШНИК А. О.	
Діджиталізація та її вплив на сервісні інновації.....	27
ІВАНОВА К. Ю.	
Оцінка майнових прав інтелектуальної власності	33
ЗАВАДСЬКА А. Т.	
Щодо специфіки функціонування та підтримки на регіональному рівні інноваційних структур національної інноваційної системи в Україні	40
ГЛІБКО С. В., ГРЕЧКО О. А.	
Конституційні гарантії права на підприємницьку діяльність	

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

ДМИТРИК О. О.	
Правовий статус суб'єктів, що здійснюють незалежний фінансовий контроль в Україні.....	
ДМИТРИК О. О., ТОКАРЄВА К. О.	
Державні та місцеві гарантії як форми державної підтримки суб'єктів господарювання	
МАКУХ О. В.	
Деякі питання правового регулювання земельного податку в Україні та іноземних країнах	
КОБИЛЬНИК Д. А.	
Правове регулювання публічних закупівель в Україні.....	

ДОСЛІДЖЕННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

ПОХОДЗІЛО Ю. М.	
Правове регулювання державного фінансового контролю в Російській імперії другої половини XIX ст. – початку XX ст.	

ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО ПРИВАТНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

КАЛМИКОВА О. С.	
Національне законодавство зарубіжних країн у сфері захисту від дискримінації за ознакою віку.....	

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

СОЛНЦЕВА Х. В., ПУТЄВСЬКА К. Ю.	
Щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення поліцейської діяльності в Україні	

ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

ЛЮБЧИЧ А. М., СИДОРЕНКО С. Г.	
Правове регулювання охорони лісів від пожеж: досвід Європи для України	
КОНДРАТЕНКО Д. Ю.	
Правове регулювання правовідносин у сфері обліку земель	

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ЮШКО А. М., ЧИЖОВ Д. А.	
Перспективи розвитку законодавства про соціальний захист учасників АТО/ООС	
ЖЕРНАКОВ В. В.	
Новітні фактори у розвитку економіки та проблеми реформування законодавства про працю	

CONTENTS

ISSUES OF ECONOMIC AND INNOVATIVE LAW

VNUKOVA N. M.

Simplification of access to systems of financing innovation enterprise 7

KUDRIAVTSEVA V. V.

Investment legislation of Ukraine and national investment security 13

ROZGHON O. V.

Virtual version of the museum as a means of introducing digital technologies 20

SHAPOSHNYK A. O.

Digitalization and its influence on service innovation 27

IVANOVA K. Yu.

Appraisal of property rights of intellectual property 33

ZAVADSKA A. T.

About the specifics of functioning and support at the regional level of innovative structures
of the national innovation system in Ukraine 40

GLIBKO S. V., GRECHKO O. O.

TOPICAL ISSUES OF FINANCE LAW

DMYTRYK O. O.

Legal status of subjects carrying out independent financial control in Ukraine

DMYTRYK O. O., TOKARIEVA K. O.

State and local warranties as forms of state support of economic subjects

MAKUCH O. V.

Some issues of legal regulation of the land tax in Ukraine and foreign countries

KOBYLNIK D. A.

Legal regulation of public procurement in Ukraine

STUDY OF STATE HISTORY AND LAW

POHODZILO Yu. M.

Legal regulation of state financial control in the Russian Empire of the second half
of the XIX century - the beginning of the XX century

PROBLEMS OF INTERNATIONAL PRIVATE AND PUBLIC LAW

KALMYKOVA O. S.

National legislation of foreign countries in the field of age discrimination

CURRENT ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW

SOLNTSEVA K. V., PUTEVSKAYA K. Yu.

To the question of improvement of the administrative and legal support of police activities in Ukraine

PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL LAW

LYUBCHICH A. M., SIDORENKO S. G.

Legal regulation of forest fire protection: the European experience for Ukraine

KONDRATENKO D. Yu.

Legal regulation of legal relations in the field of land accounting

CONCEPTUAL ISSUES OF LABOR LAW AND SOCIAL SECURITY LAW

YUSHKO A. M., CHIZHOV D. A.

Legislative development prospects about social protection of participants of ATO / OUF

ZHERNAKOV V. V.

Newest factors in economic development and labor law reform problems

ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ІННОВАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК УДК 658.14:338.22

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-1

ВНУКОВА Н. М.

доктор економічних наук, професор, професор
Харківського національного економічного універ-
ситету імені Семена Кузнеця

СПРОЩЕННЯ ДОСТУПУ ДО СИСТЕМ ФІНАНСУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

У статті розглянуто приклади світової практики щодо запровадження програм із спрощення доступу до фінансування інноваційного підприємництва. За статистичною звітністю визначено джерела фінансування наукових розробок за секторами економічної діяльності, проаналізовано використання коштів підприємств, встановлено пріоритетність регіону в реалізації програм підтримки впровадження інновацій.

Ключові слова: інноваційне підприємництво, джерела фінансування, регіональні програми, малий бізнес.

Постановка проблеми. Формування конкурентоспроможного господарства у цивілізованому інноваційному суспільстві є стратегічним завданням фінансово-економічної політики держави, де суттєвою складовою є піднесення підприємництва.

В умовах стійкого економічного зростання в Україні та посилення рівня світової конкуренції особливо важливо створити сприятливі умови для цього. Між тим, висока облікова ставка НБУ гальмує пришвидшення темпів цього зросту, а також створює обмеження щодо належного фінансового забезпечення інноваційного підприємництва.

Для розвитку інноваційного підприємництва світова практика демонструє важливість застосування державних програм, пов'язаних або із прямим фінансуванням окремих бізнес-проектів, або створенням сприятливих умов для залучення фінансування. Спрощення доступу до фінансування та вибір ефективних форм та методів підтримки розвитку інноваційного підприємництва сприяє покращенню життя населення будь-якої країни [1].

Мета дослідження – розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій для визначення напрямів спрощення доступу до фінансування інноваційного підприємництва.

Об'єктом даного дослідження є система відносин, що регулює процеси фінансування підприємництва. Предметом дослідження є аналіз можливостей щодо спрощення доступу до будь-яких видів фінансування для розвитку підприємництва.

Аналіз останніх досліджень. Проблемам фінансового забезпечення підприємництва присвячено

багато наукових та практичних досліджень. Питаннями джерел фінансування підприємництва займався О. О. Другов [2], багатогранність правового регулювання спеціальних видів кредитування представлена у матеріалах Круглого столу «Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах» [3], цим питанням займався також Р. Пукала [4], для практики спрощення доступу до фінансування приймаються місцеві програми розвитку підприємництва [5,6].

Виклад основного матеріалу. На думку підприємців за даними опитування МФК пріоритетними факторами стримування розвитку діяльності малого та середнього бізнесу в Україні є [7] високі податки та їх кількість, державне регулювання ліцензування, звітності та перевірок, низький внутрішній попит на продукцію і більше третини відзначили ускладнений доступ до фінансування. Отже, це є кращою практикою серед країн, які посилюють важливість малого та середнього бізнесу для економіки та фінансово сприяють його розвитку. Як приклад, Німеччина передбачала виділення на кредитування підприємств малого та середнього бізнесу 15,5 млрд. євро щорічно за переліком 200 програм підтримки під спільною назвою *Mittelstand* [8].

За доступністю кредитів для підприємств представлений великий прогрес у Руанді за легкістю отримання кредитів на розвиток підприємництва, кола ця нужденна африканська країна займає друге місце в рейтингу *Doing Business* [8].

Узагальнення умов кредитування в різних країнах [9] показало, що потребує певного узгодження

питання кількості працівників у малих підприємствах, що є суттєво меншим в Україні, ніж в інших країнах, збільшення цього нормативу сприятиме підвищенню зайнятості, як уже було відзначено в постановці проблеми двозначна цифра облікової ставки НБУ визначає вартість кредитів, які в декілька разів більші, ніж в інших країнах, що відображається і не тільки на доступності до кредиту, але і на його розмірі.

Між тим важливим для спрощення доступу до фінансування є розширення переліку його джерел. Узагальнюючи світовий досвід, можна виділити такі основні джерела фінансування малого та середнього бізнесу: самофінансування, ресурси ринку фінансових послуг, державне та місцеве фінансування, фінансові ресурси міжнародних фондів та організацій, інструменти фондового ринку, фінансові активи фізичних осіб та ін..

Результати аналізу рівня застосування даних джерел в Україні та ефективності їх використання у підприємстві [10] показали, що самофінансування залишається основним при фінансуванні інвестиційної діяльності і складає до 65 % витрат на інвестиції, що обґрунтовано не дозволяє досягти високих темпів розвитку [2]. Витрати на виконання НДР складають до 0,5 % в ВВП України, що є чотириразовим відставанням в середньому від країн ЄС, отже і кількість дослідників невпинно зменшується і складає близько 6 осіб на 1000 зайнятих по виконавцях і близько 4 осіб по категорії дослідників, тоді як в ЄС це більше 20 осіб по виконавцях та 13 по дослідниках, отже відставання складає більше 3 разів [10].

Серед джерел фінансування внутрішніх витрат на виконання наукових досліджень власні кошти становлять 10%, а кошти іноземних інвесторів від 27 до 29 %. Харківська область займає перше місце серед регіонів за обсягами витрат на наукову діяльність після Києва, і найбільшу питому вагу складають витрати на дослідження у галузі технічних наук. Питома вага коштів підприємств у такому фінансуванні по Харківській області збільшилась з 36 % (2016 рік) до 39 % 2017 року. При цьому приватний неприбутковий сектор не бере участі у фінансуванні внутрішніх витрат на наукові розробки.

Фінансування внутрішніх витрат за секторами діяльності щодо підприємств знизилось з 60 % 2015 року до 35 % 2017 року. Між тим підприємці фінансують наукові дослідження для підприємництва на 93% і співпрацюють з державою і вищою школою [10].

Такий рівень фінансового забезпечення інноваційного підприємництва в Україні не спрямований на стимулювання його розвитку, а може сприяти

тільки досягненню рівня беззбитковості. Така ситуація з урахуванням пріоритетності розвитку підприємництва вимагає державного регулювання та підтримки [1].

Відбувається удосконалення державної політики регулювання підприємництва через спрощення дозвільних процедур і реєстрації (зокрема, електронної), спрощення одержання адміністративних послуг, розвиток інфраструктури [11]. Але цього недостатньо в умовах обмеженості фінансових ресурсів. Прийнята Стратегія розвитку малого та середнього бізнесу в Україні до 2020 року [12] передбачає збільшення частки малого та середнього бізнесу у валовій вартості та реалізації, збільшення частки експортоорієнтованих підприємств, збільшення частки ринків з конкурентною структурою. Суттєвий акцент в стратегії зроблено на зростання частки інноваційних підприємств, а також таких, що запроваджують інновації.

Розвиток інноваційного бізнесу визнано пріоритетом [8]. Для його реалізації відбулося залучення міжнародних програм, зокрема, програми ЄС з фінансування бізнесу COSME, Horizon 2020 від Європейської комісії, від Німецького банку розвитку (KfW) та Німецько-Українського фонду (НУФ) на фінансування підприємств у виробничій сфері, сільському господарстві, для енергоефективності, сфери послуг та ін.. [8]. Три країни Східного партнерства (Україна, Молдова, Грузія) 2015 року отримали додатковий інструмент – набір програм «Підтримка МСБ в рамках Поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі» за вимогами Угоди про Асоціацію з ЄС, де визнано пріоритетом розвиток підприємництва і створено умови для покращення кредитування за рахунок ЄБРР та ЄІБ та надано можливість одержання позик у національній валюті за ставками кредитів в іноземній валюті мікро-, малим та середнім підприємствам, зокрема, із залученням фінансових установ. Так, з ПроКредитБанком у вересні 2017 року підписана фінансова угода на приблизно 3,6 млн євро з фінансування субпроектів малого бізнесу. До цієї ініціативи долучилися Кредобанк та Укргазбанк [13].

Відповідно до Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», який діє з 2012 року, періодично здійснюються програми з фінансування малого підприємництва, зокрема, для стимулювання експортної діяльності. Державна підтримка реалізується за програми державного кредитування за зниженими відсотковими ставками. 2018 року актуальною була програма від Ощадбанку у партнерстві із фондом WNISEF з кредитування соціального підприємництва під 5-10 % річних.

Узагальнюючі викладене, можна зробити висновок, що існує необхідність розроблення та реалізації дієвої політики державної фінансово-кредитної підтримки малого підприємництва [14] через реалізацію заходів з удосконалення кредитної та податкової політики, можливої прямої фінансової підтримки держави через фінансування за рахунок бюджетних коштів державних, галузевих та чільних регіональних програм підтримки підприємництва; залучення коштів місцевих бюджетів для фінансування цільових проектів та регіональних програм розвитку підприємництва; заохочення фінансових установ до надання коштів на підтримку розвитку малого підприємництва за пріоритетними напрямками тощо.

Прикладом можуть бути заходи Програми сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016 – 2020 роки, затверджені рішенням Харківської обласної ради від 08 вересня 2016 року № 245-VII [5], в якій обрано для впровадження EU COSME – європейську програму підтримки малого та середнього бізнесу; EU HORIZON 2020 MSE – програму фінансування досліджень та інновацій в ЄС; EU 4BUSINESS – програму «Підтримка України з боку ЄС у відновленні економіки» (EU SURE); USAID – програму Агентства США з міжнародного розвитку та передбачено комплекс заходів щодо фінансово-кредитної підтримки бізнесу і розвитку інноваційної діяльності через залучення банківських та небанківських фінансових установ на умовах спрощення системи кредитування та мікрокредитування.

Одним з учасників цього процесу є Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва, який розвиває програми кредитування. За підсумками конкурсу мікрокредитування суб'єктів підприємницької діяльності 2017 року визначено двох переможців з кредитуванням на 370,0 тис. грн. терміном на два роки. Позичальники ефективно використали ці кошти за цільовим призначенням, що буде підтверджено поверненням позики у запланований термін. Фондом здійснюється супровід чинних договорів безвідсоткового кредиту, зокрема аналіз запровадження бізнес проектів, цільового використання отриманих коштів та контроль за своєчасним поверненням позики, що є ствердним не тільки з точки зору повернення коштів, але й уведення у діяльність суб'єктів інноваційного підприємництва стандартів фінансової дисципліни. Для порівняння Регіональний фонд підтримки підприємництва Івано-Франківської області спрямував більше 925 тис. грн на кредитування дев'яти бізнес-проектів підприємців у сферах зеленого туризму, переробки сільсько-господарської продукції, послуг станцій технічного об-

слуговування, виробництва швейних виробів та ін., де не визначений рівень їх інноваційності.

З метою залучення іноземних інвестицій до Харківської області постійно відбувається презентація інвестиційного потенціалу області і створено Реєстр інвестиційних проектів (пропозицій), в якому подано майже 60 інвестиційних пропозицій (проектів) загальною вартістю більше 1,6 млрд.дол. США за різними галузями, зокрема, промисловості, будівництва та ін.[15].

Щодо Програми підтримки розвитку підприємництва у м.Харкові на 2018–2022 роки, затверджені сесією міської ради 08/11/2017 року [6], то в ній відзначено, що малий та середній бізнес, де зареєстровано більше 15 тисяч суб'єктів, сприяє розвитку конкуренції в інноваційній сфері, що потребує фінансової підтримки для впровадження інновацій, зокрема, через фінансовий лізинг [6]. Також одним із завдань є впровадження нових фінансово-економічних та організаційних технологій через мобілізацію фінансових ресурсів з усіх можливих джерел фінансування для забезпечення ефективного функціонування суб'єктів підприємницької діяльності та формування позитивного інвестиційного клімату міста, зокрема, через проведення широкомасштабних міжнародних форумів.

Фінансово-кредитна політика держави та органів місцевого самоврядування має бути спрямована на стимулювання розвитку малого інноваційного підприємництва [11], зокрема, через реєстрацію старт-апів забезпечення їх фінансової самостійності.

Висновки. Програмний підхід, який застосовується для розвитку інноваційного підприємництва на місцевому рівні, є важливою складовою цих перетворень, але потребує розширення способів фінансування, зокрема, через венчурні фонди та інші форми запуску старт-апів із залученням міжнародних донорів. Як показує закордонний досвід розвиток інноваційного підприємництва є необхідною умовою стабільного функціонування економіки. Сутнісні особливості суб'єктів малого підприємництва вимагають державної підтримки впровадження інновацій, що має здійснюватися через спрощення доступу до фінансування з різних джерел: державного, місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, міжнародних грантів тощо. Рівень фінансової та іншої допомоги суб'єктам інноваційного підприємництва на регіональному рівні за прикладом Харківської області є ще невисоким, але продовження використання регіональних програм сприяння зі зміною їх методології спроможне поліпшити стан інноваційного підприємництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сирветник-Царій В. В. Сучасні реалії фінансового забезпечення розвитку малого підприємництва в Україні. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2016. № 2. С. 181–187.
2. Другов О. О. Аналіз джерел фінансування розвитку малого та середнього бізнесу в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4(9). С. 115–120.
3. Внукова Н.М. Забезпечення інституційного розвитку сфери підприємництва через спрощення доступу до спеціальних видів кредитування. *Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах: матеріали круглого столу* (м. Харків, 25 травня, 2018 р.). Харків : Право, 2018. С. 3–7.
4. Пукала Р., Внукова Н. Проблеми вибору спеціальних видів фінансування інноваційного підприємництва. *Право та інновації*. 2018. № 1. С. 7–12.
5. Затверджено Програму сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2016-2020 роки: рішення VII сесії Харківської обласної ради VII скликання. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/82461>.
6. Про затвердження Програми підтримки розвитку підприємництва у м. Харкові на 2018-2022 роки. URL: <https://ppr.kharkov.ua/ua/programa-pdtrimki-rozvitku-pdprimnictva-u-m-harkov-na-2018-2022-roki>.
7. Малий і середній бізнес у пошуках місця в стратегії економічного зростання в Україні. URL: <http://old.niss.gov.ua/table/jalilo19/002.htm>.
8. Підтримати малий бізнес. Як Україна відстала від світу. URL: <https://espresso.tv/article/2017/07/11/malyu-seredniy-biznes>.
9. Гроші на бізнес від держави. В розвинених країнах уряди дають дешеві кредити малим підприємствам. URL: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/77577/Groshi_na_biznes_vid_derzhavy_V_rozvyenyh?a_srt=&a_offset=0/.
10. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
11. Щодо пріоритетних завдань удосконалення політики розвитку малого підприємництва в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень в Україні. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1455/>.
12. Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні до 2020 року. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?id=74affe35-b1f8-4492-87b6-bb124d3cee02>.
13. Красовська О. Європейські гроші для українського бізнесу: яку допомогу надає ЄС. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/05/11/7081510/>.
14. Державна фінансова підтримка розвитку малих підприємств. URL: <https://msd.in.ua/derzhavna-finanova-pidtrimka-rozvitku-malix-pidpriemstv/>.
15. Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за І квартал 2018 року Формування сприятливого підприємницького середовища. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/>.

REFERENCES

1. Syrvetnyk-Tsarii, V. V. (2016). Suchasni realii finansovoho zabezpechennia rozvytku maloho pidpriemnytstva v Ukraini. *Naukovyi visnyk Mukachivskoho derzhavnoho universytetu – Scientific Bulletin of Mukachevo State University*, 2, 181–187 [in Ukrainian].
2. Druhov, O. O. (2008). Analiz dzherel finansuvannia rozvytku maloho ta serednoho biznesu v Ukraini. *Stratehichni priorytety – Strategic priorities*, No. 4 (9), 115–120 [in Ukrainian].
3. Vnukova, N. M. (2018). Zabezpechennia instytutitsiinoho rozvytku sfery pidpriemnytstva cherez sproshchennia dostupu do spetsialnykh vydiv kredytuvannia. *Ekonomicno-pravovi problemy rozvytku ta spriannia hospodarskii diialnosti v suchasnykh umovakh (m. Kharkiv, 25 travnia, 2018 r.) – Economic and legal problems of development and promotion of economic activity in modern conditions: materialy kruhloho stolu*. Kharkiv: Pravo, 3–7 [in Ukrainian].
4. Pukala, R., Vnukova, N. (2018). Problemy vyboru spetsialnykh vydiv finansuvannia innovatsiinoho pidpriemnytstva. *Pravo ta innovatsii – Law and innovation*, 1, 7–12 [in Ukrainian].
5. Zatverdzheno Prohramu spriannia rozvytku maloho ta serednoho pidpriemnytstva na 2016-2020 roky: rishennia VII sesii Kharkivskoi oblasnoi rady VII sklykannia. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/82461> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Prohramy pidtrymky rozvytku pidpriemnytstva u m. Kharkovi na 2018-2022 roky. URL: <https://ppr.kharkov.ua/ua/programa-pdtrimki-rozvitku-pdprimnictva-u-m-harkov-na-2018-2022-roki> [in Ukrainian].
7. Malyy i seredniy biznes u poshukakh mistsia v stratehii ekonomichnoho zrostannia v Ukraini. URL: <http://old.niss.gov.ua/table/jalilo19/002.htm> [in Ukrainian].

8. Pidtrymaty maliy biznes. Yak Ukraina vidstala vid svitu. URL: https://espreso.tv/article/2017/07/11/malyy_seredniy_biznes [in Ukrainian].
9. Hroshi na biznes vid derzhavy. V rozvynenykh krainakh uriady daiut deshevi kredyty malym pidpriemstvam. URL: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/77577/Groshi_na_biznes_vid_derzhavy_V_rozvynenyh?a_srt=&a_offset=0/ [in Ukrainian].
10. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
11. Shchodo prioritytnykh zavdan udoskonalennia polityky rozvytku maloho pidpriemnytstva v Ukraini / Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen v Ukraini. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1455/> [in Ukrainian].
12. Stratehiia rozvytku maloho i serednoho pidpriemnytstva v Ukraini do 2020 roku. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?id=74affe35-b1f8-4492-87b6-bb124d3cee02> [in Ukrainian].
13. Krasovska O. Yevropeiski hroshi dlia ukrainskoho biznesu: yaku dopomohu nadaie YeS. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/05/11/7081510/> [in Ukrainian].
14. Derzhavna finansova pidtrymka rozvytku malykh pidpriemstv. URL: <https://msd.in.ua/derzhavna-finansova-pidtrimka-rozvitku-malix-pidpriemstv/> [in Ukrainian].
15. Analitychna dovidka shchodo spriannia rozvytku maloho ta serednoho pidpriemnytstva v Kharkivskii oblasti za I kvartal 2018 roku Formuvannia spriatlyvoho pidpriemnytskoho seredovyscha. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/> [in Ukrainian].

ВНУКОВА Н. Н.

доктор экономических наук, профессор, профессор

Харьковского национального экономического университета имени Семена Кузнеця

УПРОЩЕНИЕ ДОСТУПА К СИСТЕМЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В статье рассмотрены примеры мировой практики по внедрению программ по упрощению доступа к финансированию инновационного предпринимательства. По статистической отчетности определены источники финансирования научных разработок по секторам экономической деятельности, проанализировано использование средств предпринимателей, установлена приоритетность региона в реализации программ поддержки внедрения инноваций.

Ключевые слова: инновационное предпринимательство, источники финансирования, региональные программы, малый бизнес.

VNUKOVA N. M.

Full PhD, Professor, Professor of the Department of Financial Services

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

SIMPLIFICATION OF ACCESS TO SYSTEMS OF FINANCING INNOVATION ENTERPRISE

Problem setting. The development of innovative entrepreneurship is a strategic task of the state's financial and economic policy. The high NBU discount rate and other risks slow the pace of this growth and limit the proper financial support for innovative entrepreneurship.

Analysis of resent researches and publications. The problems of financial support of entrepreneurship was devoted to the work of O.O. Drugov, R. Pukala, materials of the Round Table "Economic and legal problems of development and promotion of economic activity in modern conditions", etc.

Target of research. To facilitate access to finance, global practice demonstrates the importance of applying national and regional programs related to either the direct financing of individual business projects or the creation of favorable conditions for attracting funding.

Article's main body. Examples of world practice for introducing programs to facilitate access to innovation entrepreneurship was considered. According to the statistical reporting, the sources of financing of scientific development

by sectors of economic activity was identified, the use of entrepreneurs' funds is analyzed, the priority of Kharkiv region in implementation of programs of support of innovation implementation was established.

Conclusions and prospects for the development. The programmatic approach used to develop innovative entrepreneurship at the local level is an important component of these transformations, but needs to be expanded through funding, in particular through venture funds and other startup startups with international donors. The intrinsic features of small business entities require government support for innovation, which should be facilitated through access to funding from a variety of sources. When expanding the use of regional assistance programs, their methodology should be changed to enhance the capacity to develop innovative entrepreneurship.

Keywords: innovative entrepreneurship, sources of funding, regional programs, small business.

Внукова Н. М. Спрощення доступу до систем фінансування інноваційного підприємництва. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Vnukova13.pdf>.

ІНВЕСТИЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНА ІНВЕСТИЦІЙНА БЕЗПЕКА

У статті досліджуються проблеми формування законодавчого механізму створення та державної підтримки правового інвестиційного порядку, що має забезпечувати функціонування інвестиційного ринку в режимі дотримання принципу свободи інвестиційної діяльності і водночас – реального забезпечення національної економіки інвестиціями в необхідних кількісних та якісних параметрах для розширеного відтворення конкурентоспроможного суспільного виробництва на інноваційній основі без застосування механізмів надмірної примусової експлуатації трудових, інтелектуальних, фінансових і природних ресурсів країни та забезпечувати стан інвестиційної безпеки.

Ключові слова: інвестиційна політика держави, національна інвестиційна безпека, механізм державної інвестиційної політики, інвестиційна діяльність, інноваційне інвестування.

Постановка проблеми. Відсутність чіткої та системної визначеності в законодавстві України правового механізму державного регулювання економічних відносин, у тому числі інвестиційних, є недоліком, який відверто знижує можливості держави ефективно впливати на економічні процеси, а відтак, і її здатність виконувати свої функціональні обов'язки у сфері економіки.

Низький інвестиційний потенціал економіки з точки зору можливостей формування інвестиційних ресурсів та їхнього ефективного використання, затягування з реалізацією інвестиційних проектів і неритмічне інвестування, гра у фінансові інвестиції з метою перерозподілу власності без створення нових активів, зневага до проблем створення цивілізованої інвестиційної інфраструктури – всі ці фактори позначаються на рівні інвестиційної безпеки України. Слід зазначити, що, водночас, це позначається і на всіх взаємопов'язаних складових економічної безпеки: енергетичній, інноваційній, експортно-імпортній, продовольчій, соціально-демографічній, екологічній і техногенній безпеці.

Отже, тільки реальні інвестиції, спрямовані на підтримання діючих потужностей і створення нових матеріальних об'єктів (чисті інвестиції), тобто тільки інвестиції, що забезпечують приріст реального капіталу, а відтак і національного багатства, можна брати до уваги при визначенні інвестиційної безпеки.

Зрозуміло, що чинний Господарський кодекс України (далі – ГКУ) безперечно враховує існування цього правового феномену, але дуже фрагментарно. Відповідно до ст. 12 ГКУ держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економіч-

них та інших програм і програм економічного розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Однак, неможна не звернути увагу на відсутність у ГКУ таких дефініцій як економічна політика та державне регулювання економічних відносин. Між тим, у тексті ст. 9 ГКУ зафіксовані важливі положення щодо диференціації економічної політики на економічну стратегію та економічну тактику, а також про правове закріплення положень економічної політики в актах законодавства у вигляді програм діяльності КМУ, цільових програм економічного розвитку тощо. Дуже важливим є подальший розвиток категорії «економічна політика» через її диференціацію на окремі напрями: структурно-галузева політика, інвестиційна політика, зовнішньоекономічна політика тощо [4].

В цьому контексті актуальним залишається питання про співвідношення понять «економічна політика» та «державне регулювання». Але встановити характер взаємодії досить близьких за змістом і функціональним навантаження цих категорій, виходячи з названих положень ГКУ, вкрай проблематично. При вирішенні поставленого питання, слід виходити з того, що поняття «економічна політика» та «державне регулювання», закріплені у ГКУ та інших актах законодавства, є категоріями господарсько-правовими і передбачають власне існування в правових формах, а реалізацію через застосування правових засобів, хоча кінцевою їх метою є досягнення ефекту у сфері економічних відносин, зокрема при здійсненні інвестиційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання аналізу та дослідження проблем господарсько-

правового забезпечення інвестиційної діяльності її окремих аспектів займають вагомe місце в роботах науковців господарників, а саме: Д.В. Задихайло, В.К. Мамутова, О.П. Подцерковного, В.А. Устименко, В. С. Щербини тощо. Однак зазначені науковці при здійсненні досліджень не проаналізували ризики, що виникають при здійсненні такої діяльності, в контексті, в тому числі, економічної безпеки.

Формулювання цілей. Метою цієї статті є визначення ключових проблем формування законодавчого механізму створення та державної підтримки правового інвестиційного порядку, що має забезпечувати функціонування інвестиційного ринку та забезпечувати стан інвестиційної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Низький інвестиційний потенціал економіки з точки зору можливостей формування інвестиційних ресурсів та їхнього ефективного використання, затягування з реалізацією інвестиційних проектів на старті реформ і неритмічне інвестування протягом реформ, гра у фінансові інвестиції з метою перерозподілу власності без створення нових активів, зневага до проблем створення цивілізованої інвестиційної інфраструктури – всі ці фактори позначаються на рівні інвестиційної безпеки України. Водночас, це позначається і на всіх взаємопов'язаних складових економічної безпеки: енергетичній, інноваційній, експортно-імпортній, продовольчій, соціально-демографічній, екологічній і техногенній безпеці [5].

Виявлення, ідентифікація та вимір факторів ризику, небезпек і загроз є одним з найважливіших завдань забезпечення економічної та інвестиційної безпеки. Під ризиком при цьому розуміють векторну (тобто багатокomпонентну) величину, вимірювану за допомогою статистичних даних або розраховану за допомогою імітаційних моделей, що включають кількісні показники, а саме: величину збитку від впливу того чи іншого фактора ризику; імовірність (частоту) виникнення небезпечного фактора; невизначеність у величинах, як збитку, так і ймовірності.

Однією з найважливіших складових економічної безпеки є інвестиційна безпека. Інвестиційна безпека держави забезпечується за умов дотримання граничної норми інвестування, що дає можливість: відтворювати науково-технічний та інтелектуальний потенціал нації; здійснювати розширене відтворення основного капіталу; підтримувати конкурентоспроможність економіки; гарантувати зростання ВВП на рівні завдань соціально-економічного розвитку і міжнародного співробітництва; створювати стратегічні резерви; долати депресивні явища у регіонах країни; зберігати і відновлювати природні ресурси; утримувати на безпечному рівні екологічні параметри.

Проблема забезпечення інвестиційної безпеки особливо актуальна для України, в контексті подолання деформації в структурі економіки, здійснення оновлень продукції та виробничого апарату у промисловості, освоєння нових видів діяльності. Інвестиційні відносини – дуже важлива, невід'ємна частина ринкової економіки будь якої країни [6].

Однозначне визначення сутності інвестиційної безпеки на сьогодні відсутнє. Так, окремі дослідники з економічної теорії під інвестиційною безпекою розуміють такий рівень інвестування економіки, який забезпечував би її розширене відтворення, раціональну реструктуризацію та технологічне переозброєння [7, с. 14]. Інші зазначають, що інвестиційна безпека визначається можливістю нагромадження ресурсів або капітальних вкладень [8, с. 24]. За належного його рівня підвищується капіталовіддача функціонування секторів економіки, зростають темпи розширеного відтворення і технологічного переозброєння економіки. З точки зору окремих дослідників, що взагалі виокремлюють поняття «безпека інвестиційних вкладень», розуміється відсутність ризику втрат капіталу (вкладених коштів і майбутніх доходів) [9, с. 25]. В свою чергу, з точки зору О. Барановського, під інвестиційною безпекою слід розуміти досягнення рівня інвестицій, що дозволяє оптимально задовольняти поточні інвестиційні потреби національної економіки за обсягом і структурою з урахуванням ефективного використання і повернення коштів, які інвестуються, оптимального співвідношення між розмірами внутрішніх і зовнішніх інвестицій, іноземних інвестицій у країну і вітчизняних за рубіж, підтримання позитивного національного платіжного балансу [10, с. 366].

Статтею 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики через розроблення і здійснення загальнодержавних програми економічного розвитку України, в прийнятих програмах такого пункту як національна інвестиційна безпека не має.

Базовий закон України в цій сфері «Про інвестиційну діяльність» [3] також не містить постановку питання інвестиційної безпеки.

У Законі «Про національну безпеку України» міститься визначення «національна безпека України» та серед принципів державної політики у сферах національної безпеки і оборони виділяє забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки тощо.

Так, виявляється, що в сучасному законодавстві проблема визначення національної інвестиційної безпеки є прогалиною, яку необхідно заповнити.

Однак з нашої точки зору, в юридичному значенні поняття національної інвестиційної безпеки, яка входить до складу національної економічної безпеки країни в цілому, полягає у системному запобіганні загрозам критичного дефіциту інвестиційних ресурсів за рахунок створення та державної підтримки відповідного правового інвестиційного порядку, що має забезпечувати функціонування інвестиційного ринку в режимі дотримання принципу свободи інвестиційної діяльності і водночас – реального забезпечення національної економіки інвестиціями в необхідних кількісних та якісних параметрах, для розширеного відтворення конкурентоспроможного суспільного виробництва на інноваційній основі, без застосування механізмів надмірної примусової експлуатації трудових, інтелектуальних, фінансових і природних ресурсів країни та виникнення надмірної залежності від інвестиційної політики недиверсифікованих суб'єктів іноземного інвестування.

Таким чином, інвестиційна складова – це особлива підсистема економічної безпеки, що створює передумови для найкращого використання соціально-економічних відносин у розвитку і науково-технічному відновленні продуктивних сил суспільства через активну інвестиційну діяльність. У дослідженні структури інвестиційної складової ми пропонуємо враховувати: включення інвестиційної складової в систему економічної безпеки України; диференціацію інвестиційної складової за різними рівнями економіки (країна, регіон, галузь, підприємство); властивість синергізму, тобто інвестиційна складова економічної безпеки країни не є простою сукупністю інвестиційних складових економічної безпеки регіонів і підприємств; формування інвестиційної складової під впливом багатьох об'єктивних факторів; виникнення різних ризиків як наслідок відповідних умов.

Інвестиційна безпека країни забезпечується за умов дотримання граничної норми інвестування, що дає змогу відтворювати науково-технічний та інтелектуальний потенціал; здійснювати розширене відтворення основного капіталу; підтримувати конкурентоспроможність економіки; гарантувати зростання ВВП на рівні завдань соціально-економічного розвитку та міжнародного співробітництва; створювати стратегічні резерви; долати депресивні явища в регіонах країни; зберігати та відновлювати природні ресурси; утримувати на безпечному рівні екологічні параметри [11].

Виходячи з наведеного виникає необхідність розробки та обґрунтування системи вихідних понять, пов'язаних з господарсько-правовим забезпеченням реалізації інвестиційної політики держави: інвести-

ційний ринок, інвестиційна політика держави, правова інвестиційна політика держави, законодавча інвестиційна політика держави, механізм формування правової інвестиційної політики держави, правовий інвестиційний порядок.

Слід зазначити, однак, що напрями економічної політики такі як структурно-галузева, амортизаційна, податкова, грошово-кредитна політика тощо є безпосереднім чином взаємопов'язаними з інвестиційною політикою і обумовлюють одна одну. Більш того, названі напрями економічної політики можуть бути представлені як складна ієрархічна система, в якій виникають власні внутрішні ефекти функціонування.

На нашу думку, низка кореспондуючих категорій, що позначені в ГКУ, а саме економічна політика – інвестиційна політика – засоби державного регулювання господарської діяльності, є досить умовною і не дозволяє будувати чітку цілеспрямовану регулятивну діяльність держави в цій галузі.

Для України найближчими цілями інвестиційної політики є збільшення обсягу капіталовкладень для прискореного виходу з економічної кризи. На перспективу в основі інвестиційної політики повинно бути здійснення структурних реформ, перерозподіл інвестицій на користь наукомістких галузей, які визначають науково-технічний прогрес електроніки, машинобудування та суднобудування, створення космічної техніки тощо, економічної конверсії виробництва. Важливий напрям інвестиційної політики в Україні – зменшення питомої ваги державних капіталовкладень і збільшення інвестицій підприємствами за рахунок власних коштів, що залежатиме від ступеня роздержавлення і приватизації.

Зауважимо, що правове забезпечення інвестиційної політики в Україні було започатковано у 1991 р. Законом України «Про інвестиційну діяльність», що закріплював положення про створення пільгових умов для інвесторів, які працюють у пріоритетних сферах, про державне регулювання інвестиційної діяльності за допомогою податкової, кредитної, амортизаційної, цінової політики, а також державної фінансової підтримки, застосування державного замовлення у сфері капітального будівництва, страховий захист інвестицій тощо. На подальший розвиток механізму правового регулювання інвестиційного процесу повинна була бути спрямована Концепція регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки. Концепція, зокрема, визначає основні напрями державної інвестиційної політики з урахуванням реальної економічної ситуації, перспектив залучення інвестицій та їх використання. У цьому документі мета державної інвестиційної політики сформульована так: створення кон-

курентного середовища, реалізація програм структурної перебудови економіки України, спрямування інвестицій у пріоритетні галузі та програми. Однак з плином часу стало зрозумілим, що його положення мають суто декларативний характер і не сприяють створенню в Україні високотехнологічної інфраструктури інвестиційного ринку [12].

У сучасній науковій літературі єдності щодо розуміння поняття інвестиційної політики немає, що обумовлене неоднорідністю підходів до визначення її господарсько-правової суті.

Однак, наприклад, О. В. Шевердіна пропонує визначити інвестиційну політику як складову економічної політики держави, що включає комплекс правових, адміністративних та економічних заходів, що провадиться з метою поширення та активізацію інвестиційних процесів, а також регулювання капіталовкладень для контролю над структурною перебудовою виробництва, його технічного та технологічного оновлення і модернізації [12].

З нашої точки зору під інвестиційною політикою держави слід розуміти окрему обов'язкову складову її економічної політики, що являє собою системну і цілеспрямовану діяльність визначених державних органів по створенню та реалізації спеціального алгоритму заходів, з метою активізації або гальмування параметрів функціонування інвестиційного ринку, або окремих його сегментів, за допомогою формування відповідного за змістом нормативно-правового забезпечення інвестиційних відносин, застосування необхідних засобів державного їх регулювання та прямої участі держави як суб'єкта зазначених відносин, що базуються на закріпленій у державній програмі інвестиційного розвитку узгодженій моделі такого ринку.

Інвестиційна політика держави і, власне, її основна складова – правова інвестиційна політика держави як системна цілеспрямована діяльність її органів, звісно, має свій внутрішній механізм.

З правової точки зору, ми вважаємо, що під таким поняттям, як інвестиційний ринок, слід розуміти систему суспільно-економічних відносин, спрямованих на забезпечення процесу відтворення конкурентоспроможного виробництва товарів та послуг через механізм задоволення інвестиційного попиту, за рахунок інвестиційної пропозиції відповідних інвестиційних товарів, що сформувалася в процесі акумуляції інвестиційного потенціалу

В свою чергу, правовий інвестиційний порядок, який є складовою правового господарського порядку, виступає результатом впровадження інвестиційної політики держави, зокрема обраної моделі інвестиційного розвитку економіки країни і визначається

станом ефективного функціонування інвестиційного ринку та системи інвестиційних відносин, що ґрунтуються на: законодавчому забезпеченні функціонування інвестиційного ринку, що відповідає зазначеній моделі; ефективній державній підтримці інвестиційної діяльності; високому рівні правових гарантій та законності реалізації інвестиційних правовідносин; ефективній адміністративній практиці реалізації організаційно-господарської компетенції; високій договірній дисципліні суб'єктів інвестиційних відносин; виконанні державою взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань щодо режиму іноземних інвестицій з відповідною інкорпорацією їхніх положень у національне законодавство; принципах правової інвестиційної політики та принципах правового регулювання інвестиційних відносин.

Механізм формування правової інвестиційної політики, який має своїм призначенням забезпечити проведення інвестиційної політики держави шляхом розроблення, згідно із вимогами законодавства, системи необхідних заходів правової інвестиційної політики як обов'язкової складової державних програм інвестиційного розвитку країни.

За своєю сутністю, механізм формування правової інвестиційної політики опосередковує процес трансформації завдань економічної інвестиційної політики - об'єктами якої є такі категорії як інвестиційний ринок, інвестиційні товари, інвестиційний ефект, інвестиційні ризики, рівновага між інвестиційним попитом та інвестиційною пропозицією в контексті регулюючої ролі держави - в завдання правової інвестиційної політики, які стосуються таких елементів правового регулювання як правовий статус учасників інвестиційних відносин на всіх етапах реалізації, договірно-правове забезпечення інвестиційної діяльності, господарсько-правові засоби та механізми її державного регулювання, компетенція органів держави щодо формування та реалізації Державних програм інвестиційного розвитку тощо.

Реалізація правової інвестиційної політики має забезпечуватися засобами законодавчої інвестиційної політики та механізмами юридичної відповідальності органів держави за невиконання вимог чинного законодавства, зокрема недосягнення економічних показників Державної програми інвестиційного розвитку країни.

Висновок. Поняття національної інвестиційної безпеки, яке входить до складу національної економічної безпеки країни в цілому, полягає у системному запобіганні загрозам критичного дефіциту інвестиційних ресурсів за рахунок створення та державної підтримки відповідного правового інвестиційного порядку, що має забезпечувати функціонування ін-

вестиційного ринку в режимі дотримання принципу свободи інвестиційної діяльності і водночас – реального забезпечення національної економіки інвестиціями в необхідних кількісних та якісних параметрах, для розширеного відтворення конкурентоспроможного суспільного виробництва на інноваційній основі, без застосування механізмів надмірної примусової експлуатації трудових, інтелектуальних, фінансових і природних ресурсів країни та виникнення надмірної залежності від інвестиційної політики недиверсифікованих суб'єктів іноземного інвестування.

Інвестиційна складова – це особлива підсистема економічної безпеки, що створює передумови для найкращого використання соціально-економічних відносин у розвитку і науково-технічному відновленні продуктивних сил суспільства через активну інвестиційну діяльність. При дослідженні структури інвестиційної складової ми пропонуємо враховувати: включення інвестиційної складової в систему еконо-

мічної безпеки України; диференціацію інвестиційної складової за різними рівнями економіки (країна, регіон, галузь, підприємство); властивість синергізму, тобто інвестиційна складова економічної безпеки країни не є простою сукупністю інвестиційних складових економічної безпеки регіонів і підприємств; формування інвестиційної складової під впливом багатьох об'єктивних факторів; виникнення різних ризиків як наслідок відповідних умов.

Виходячи з наведеного виникає необхідність розробки та обґрунтування системи вихідних понять, пов'язаних з господарсько-правовим забезпеченням реалізації інвестиційної політики держави: інвестиційний ринок, інвестиційна політика держави, правова інвестиційна політика держави, законодавча інвестиційна політика держави, механізм формування правової інвестиційної політики держави, правовий інвестиційний порядок та національна інвестиційна безпека тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18-22. Ст. 144.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
3. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XI. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 47. Ст. 646.
4. Кухар В. І. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В.І. Кухар. Харків, 2008. 21 с.
5. Любімов В. І. Поняття та критерії інвестиційної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. №5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=136>.
6. Кудрявцева В.В. Кодифікація інвестиційного законодавства України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В.В. Кудрявцева. Харків, 2010. 20 с.
7. Міжнародна інвестиційна діяльність: підручник / Д. Г. Лук'яненко, Б. В. Губський, О. М. Мозговий та ін. / за ред. Г. Лук'яненка. Київ : КНЕУ, 2003. 387 с.
8. Мунтіян В. І. Економічна безпека України. Київ: КВІЦ, 1999. 464 с.
9. Денисенко М. П. Інвестиційне партнерство та його роль у прискоренні розвитку економіки. *Проблеми науки*. 2003. № 1. С. 15 – 23 / Татаренко Н. О., Поручник А. М. Теорії інвестицій: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2000. 160 с.
10. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія. Київ : КНТЕУ, 2004. 759 с.
11. Степаненко А., Герасимов М. Оцінка економічної безпеки України та її регіонів. *Регіональна економіка*. 2002. № 2. С. 39 – 54.
12. Шeverдіна О. Інвестиційна політика України як об'єкт державної економічної політики / О. Шeverдіна. *Державна політика*. 2012. С. 111 – 117. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/08.pdf>.

REFERENCES

1. Hospodarskyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 436-IV. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 18-22, art. 144.
2. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. (2018). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 31, art. 241.

3. Pro investytsiinu diialnist : Zakon Ukrainy vid 18.09.1991 r. № 1560-KhI. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 47, art. 646.
4. Kukhar V. I. (2008). Hospodarsko-pravove zabezpechennia derzhavnoi investytsiinoi polityky v Ukraini : extended abstract of candidate's thesis / V.I. Kukhar. Kharkiv [in Ukrainian].
5. Liubimov V. I. (2010). Poniattia ta kryterii investytsiinoi bezpeky. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=136> [in Ukrainian].
6. Kudriavtseva V.V. (2010). Kodyfikatsiia investytsiinoho zakonodavstva Ukrainy : extended abstract of candidate's thesis / V.V. Kudriavtseva. Kharkiv [in Ukrainian].
7. Mizhnarodna investytsiina diialnist : pidruchnyk D. H. Lukianenko, B. V. Hubskeyi, O. M. Mozghovyi et. al. (2003). H. Lukianenko (Ed.). Kyiv : KNEU [in Ukrainian].
8. Muntiiian V. I. (1999). Ekonomichna bezpeka Ukrainy. Kyiv : KVShch [in Ukrainian].
9. Denysenko M. P. (2003). Investytsiine partnerstvo ta yoho rol u pryskorenni rozvytku ekonomiky. *Problemy nauky – Problems of science*, 1, 15 – 23 / Tatarenko N. O., Poruchnyk A. M. Teorii investytsii: navch. posibnyk. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
10. Baranovskyi O. I. (2004). Finansova bezpeka v Ukraini (metodolohiia otsinky ta mekhanizmy zabezpechennia). Kyiv: KNTEU [in Ukrainian].
11. Stepanenko A., Herasymov M. (2002). Otsinka ekonomichnoi bezpeky Ukrainy ta yii rehioniv. *Rehionalna ekonomika – Regional economy*, 2, 39 – 54 [in Ukrainian].
12. Sheverdina, O. (2012). Investytsiina polityka Ukrainy yak ob'ekt derzhavnoi ekonomichnoi polityky / O. Sheverdina. *Derzhavna polityka – State policy*, 111 – 117. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/08.pdf> [in Ukrainian].

КУДРЯВЦЕВА В. В.

кандидат юридических наук, ассистент кафедры хозяйственного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков

ИНВЕСТИЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В статье исследуются проблемы формирования законодательного механизма создания и государственной поддержки соответствующего правового инвестиционного порядка, который должен обеспечивать функционирование инвестиционного рынка в режиме соблюдения принципа свободы инвестиционной деятельности и одновременно - реального обеспечения национальной экономики инвестициями в необходимых количественных и качественных параметрах для расширенного воспроизводства конкурентоспособного общественного производства на инновационной основе, без применения механизмов чрезмерной принудительной эксплуатации трудовых, интеллектуальных, финансовых и природных ресурсов страны и обеспечивать инвестиционную безопасность.

Ключевые слова: национальная инвестиционная безопасность, инвестиционная политика государства, механизм государственной инвестиционной политики, инвестиционная деятельность, инновационное инвестирование.

KUDRIAVTSEVA V. V.

PhD, Assistant of the Department of Economic Law of the Yaroslav Mudryi National Law University

INVESTMENT LEGISLATION OF UKRAINE AND NATIONAL INVESTMENT SECURITY

Problem setting. This article deals with the problems of forming the legislative mechanism of creation and state support of the legal investment order, which should ensure the functioning of the investment market in the mode of observance of the principle of freedom of investment activity and at the same time real providing the national economy with investments in the necessary quantitative and qualitative parameters for the expanded reproduction of competitive

socially-based production, without the use of excessive enforcement mechanisms labor, intellectual, financial and natural resources of the country and ensure the state of investment security.

Analysis of scientific research. It is significant that public procurement has been the subject of scientific research by experts in commercial law: D.V. Zadikhaylo, V.K. Mamutov, O.P. Podserkovniy, V.A. Ustimenko, V.S. Shcherbina, etc.

The purpose of this scientific article is to identify the key problems of the formation of the legislative mechanism for the creation and state support of the legal investment order, which should ensure the functioning of the investment market and ensure the state of investment security.

Article's main body. The concept of national investment security, which is part of the national economic security of the country as a whole, is to systematically prevent the threat of a critical shortage of investment resources through the creation and state support of an appropriate legal investment order.

The lack of a clear and systematic definition in the legislation of Ukraine of the legal mechanism of state regulation of economic relations, including investment, is a disadvantage, which frankly reduces the state's ability to effectively influence economic processes and, consequently, its ability to fulfill its functional responsibilities in the sphere of economy.

The investment component is a special subsystem of economic security that creates prerequisites for the best use of socio-economic relations in the development and scientific and technical restoration of productive forces of society through active investment activity. In studying the structure of the investment component we propose to take into account: inclusion of the investment component in the system of economic security of Ukraine; differentiation of the investment component by different levels of economy (country, region, industry, enterprise); the property of synergism, that is, the investment component of the economic security of the country is not a mere set of investment components of the economic security of regions and enterprises; formation of an investment component under the influence of many objective factors; the occurrence of various risks as a result of appropriate conditions.

Conclusions and prospects for development. That's why there is a need to develop and substantiate a system of initial concepts related to the economic and legal support of the implementation of the investment policy of the state: the investment market, the investment policy of the state, the legal investment policy of the state, the legislative investment policy of the state, the mechanism of formation of the legal investment policy, investment order and national investment security, etc.

Key words: national investment security, state investment policy, state investment policy mechanism, investment activity, innovative investment.

Кудрявцева В. В. Інвестиційне законодавство України та національна інвестиційна безпека. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Kudriavtseva13.pdf>.

ВІРТУАЛЬНА ВЕРСІЯ МУЗЕЮ ЯК ЗАСІБ УПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

У цій статті аналізуються категорії «культурна цінність», «культурна спадщина», «віртуальна екскурсія», «мультимедійний твір», «цифровий твір», «оцифрування музейних культурних цінностей».

Автором визначається дефініція «віртуальна версія музею» та розкриваються її ознаки. З'ясовано, що якщо на сайті музею є сховище цифрових фотографій, які переглядаються користувачами в тому числі через відвідування віртуальної екскурсії, то доступ до такого сайту повинен ґрунтуватися на дотриманні норм авторського права і прав самого автора цифрових фотографій.

Ключові слова: об'єкт культурної спадщини, культурна цінність, культурна спадщина, захист, віртуальна екскурсія, мультимедійний твір, цифровий твір, оцифровка музейних культурних цінностей.

Актуальність теми. Наразі є актуальною та заслуговує на особливу увагу проблема правового регулювання цифровізації експонатів (музейних культурних цінностей), що знаходяться у музеї, оскільки цифрова трансформація на ефективному рівні необхідна як для раритетних об'єктів, так і сучасних. Створення сучасного цифрового простору для музейних культурних цінностей доцільним буде для відвідувачів, власників та авторів музейних культурних цінностей, зовнішніх інвесторів і музею.

У сучасних музеях отримують свій розвиток такі напрями інформаційних технологій, як цифрові технології. Інтенсивний розвиток цих технологій і поява оновлених інструментів візуалізації сприяли появі та поширенню у практиці музеїв віртуальних екскурсій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На науковому рівні на проблематику поняття та ознак об'єктів культурної спадщини і культурних цінностей звертали свою увагу такі вчені, як О. Г. Васнев [1], А. В. Головізнін [2], С. Г. Долгов [3], Т. В. Дуденко [4], В. Ф. Зверховська [5], І. Е. Мартиненко [6], В. Ю. Степанов [7], Б. М. Одайник [8], але розглядали виключно у межах правового регулювання обігу культурних цінностей.

Питаннями цифровізації музеїв досліджували у своїх працях такі вчені, як М. А. Беляєва, Т. А. Ладигіна [9], Н. В. Клементьєва [10], К. Д. Савицька [11], але більше з позиції загальних питань, не торкаючись особливостей віртуальної версії музеїв.

Отже, цілком не вирішеною залишається проблема визначення віртуальної версії музеїв та безпосередньо віртуальних екскурсій через упровадження цифрових технологій.

Мета дослідження. Аналіз дефініції «віртуальна версія музею» як засобу впровадження цифрових технологій і визначення її ознак, механізму реалізації та захисту прав цифрових творів, які знаходяться у сховищі сайту музею.

Викладення основного матеріалу. Доцільно спочатку зазначити, що культурні цінності, наявні у музеї, визначені ст. 1 Закону України «Про музеї та музейну справу» від 29.06.1995 р. № 249/95-ВР. Згідно із цією статтею культурні цінності — це об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню, охороні, перелік яких визначено Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21.09.1999 р. № 1068-XIV.

Поняття «культурна спадщина» та «культурні цінності» не можна вважати тотожними, оскільки останні є складовими культурної спадщини як сукупності матеріальних (рухомих і нерухомих) та нематеріальних об'єктів [7].

Підтримуємо точку зору Т. В. Дуденко про те, що категорії «культурні цінності» та «культурна спадщина» співвідносяться між собою як загальне і часткове. Поняття «культурні цінності» ширше, ніж поняття «культурна спадщина», оскільки охоплює не тільки культурні цінності, створені в минулому, а й культурні цінності сьогодення [4, с. 24].

Оскільки поняття «культурні цінності» ширше, ніж поняття «культурна спадщина», то будемо розглядати аспекти захисту прав на культурні цінності, включаючи захист прав на «об'єкти культурної спадщини» [12, с. 26].

Значна кількість музеїв для залучення відвідувачів і через необхідність збереження музейних культурних цінностей позиціонують себе у web-просторі. Успіх проектів у ньому багато в чому залежить від того, яким чином вони представлені музеєм. Можна виділити такі варіанти:

- віртуальна версія відвідування музею, яка максимально наближена до реальності. У цьому випадку користувач може побачити музей майже так само, як наживо;

- віртуальна модель нового експозиційного середовища, яке значно відрізняється від реального, що дозволяє створювати віртуальні виставки, які з різних причин неможливі у реальній виставковій практиці;

- вербальний і візуальний опис існуючих експозицій та виставок, музейних колекцій, де головною є інформація про їх зміст у відповідному культурно-історичному контексті;

- організація доступу до баз даних на основі музейних колекцій, які знайомлять користувача із зображеннями та описами предметів, без формування особливого експозиційного простору [9].

На наше переконання, «цифрові технології» *необхідні для відвідувачів музею*, тому що сама цифровізація має соціальний характер як для звичайного громадянина, так і особи з інвалідністю, оскільки дозволяє реалізувати веб-доступність.

Так, прикладом упровадження ІТ-інклюзії в Україні є проект «Інклюзивний сайт Музею Ханенків». Це перший веб-сайт музею в Україні, розроблений із дотриманням міжнародних норм Універсального (інклюзивного) ІТ-дизайну, покликаних забезпечити максимальний доступ до веб-контенту користувачам з інвалідністю (зір, слух, рух, інтелект, комплексні порушення), реалізований за підтримки Українського культурного фонду [13].

Таким чином, упровадження «цифрових технологій» спрямоване на задоволення культурних, духовних, естетичних і соціальних потреб людей. *Цифрові технології* є одним із важливих напрямів інноваційного підходу в регулюванні збереження музейних культурних цінностей.

Меньшиков І. А. розглядає віртуальну екскурсію як комбінацію панорамних фотографій (сферичних або циліндричних), сформованих за певним маршрутом [14].

Схоже визначення віртуальної екскурсії пропонує Д. В. Земляків: сукупність декількох сферичних віртуальних панорам, які є фотореалістичним способом демонстрації об'ємного простору [15, с. 9].

Вважаємо, що найбільш вдалим є визначення К. Д. Савицької, відповідно до якого віртуальна екскурсія — це результат творчої діяльності, який пред-

ставлений в електронній (цифровій) формі, за допомогою сферичних або циліндричних панорам, заснований на інтерактивній взаємодії користувача з віртуальним середовищем за допомогою комп'ютерної програми.

Виходячи з того, що екскурсія є віртуальною, вона має бути представлена в електронній (цифровій) формі, оскільки в основі функціонування віртуальних екскурсій лежить імітація фізичних законів та їх візуальна демонстрація.

Віртуальна екскурсія може містити у своїй структурі різноманітні об'єкти інтелектуальної власності, виражені в електронній (цифровій) формі: твори, які є об'єктом авторського права (твори науки, літератури і мистецтва; музичні твори з текстом і без тексту; аудіовізуальні твори; фотографічні твори; комп'ютерні програми; похідні твори; складові твори; інші твори); об'єкти суміжних прав (виконання, фонограми, передачі організацій ефірного і кабельного мовлення); секрети виробництва (ноу-хау); засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів, робіт або послуг (фірмові найменування; товарні знаки і знаки обслуговування; географічні зазначення; інші об'єкти інтелектуальної власності).

Отже, до визначення «віртуальної екскурсії» як мультимедійного твору можуть бути віднесені лише ті екскурсії, які володіють сукупністю всіх зазначених вище ознак.

У віртуальних екскурсіях максимально реалізовані можливості інтерактивної взаємодії з користувачем. Так, при перегляді окремої віртуальної панорами користувач може переміщуватися нею і досліджувати представлені в музеї експонати, керуючи клавішами на екрані, пристрої або за допомогою комп'ютерної миші. Користувач може наблизити або віддалити експонат, озирнутися навколо, вивчити його під бажаним кутом.

За допомогою персонального комп'ютера, ноутбука, планшета або мобільного телефону користувач із будь-якої точки світу може відвідати віртуальну екскурсію, детально вивчити представлені в ній експонати (музейні культурні цінності), отримати інформацію про них, а також оглянути інтер'єр. Так, наприклад, створена подібна екскурсія залами Лувру, Ермітажу, Британської Національної Галереї, Національного Музею природної історії у Вашингтоні, музею воскових фігур Мадам Тюссо в Лондоні, музею Білого Дому та ін. [11, с. 110].

Як бачимо, музей у разі впровадження віртуальної екскурсії може надавати електронні послуги для реалізації державної політики у сферах культури та мистецтва.

Зауважимо, що за ст. 13 Закону України «Про музеї та музейну справу» від 29.06.1995 р. № 249/95-ВР додатковими джерелами фінансування музеїв є у тому числі кошти, що надходять від господарської діяльності, надання платних послуг, зокрема, плата за відвідування музеїв і виставок.

Розмір плати за надання послуг установлюється державним і комунальним музеєм щороку в національній валюті України. Перелік платних послуг, які можуть надаватися державними і комунальними музеями, затверджується Кабінетом Міністрів України. Порядок надання платних послуг музеями, заснованими на державній та комунальній формі власності, затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері культури.

Припускаємо, що відвідування віртуальної експерсії на сайті музею може бути як платним, так і безоплатним.

Вище було зазначено, що до віртуальної експерсії можуть входити об'єкти інтелектуальної власності. Відповідно, виникає запитання: чи належать вони до музейних культурних цінностей?

Серед культурних цінностей є такі, в яких об'єктивуються результати інтелектуальної діяльності (зокрема, книга, зображення на полотні (картина), статуя, платівка). Такі культурні цінності посідають особливе місце серед інших, оскільки при їх обігу та захисті прав на них задіюються також механізми інтелектуальної власності [4, с.24, 193].

За ст. 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 р. № 3792-ХІІ твір образотворчого мистецтва — скульптура, картина, малюнок, гравюра, літографія, твір художнього (у тому числі сценічного) дизайну тощо. Разом із цим ст. 433 ЦК України окремо виділяє серед об'єктів авторського права твори живопису, архітектури, скульптури та графіки і твори ужиткового мистецтва.

Отже, бачимо, що до музейних культурних цінностей можуть належати і твори образотворчого мистецтва.

Як було вище зазначено, що у віртуальній експерсії ці об'єкти інтелектуальної власності мають бути виражені в електронній (цифровій) формі. Переведення об'єкта, який існує у будь-якій матеріальній формі, у цифрову форму (цифровий формат) називають оцифруванням.

Сьогодні процес оцифрування музейних фондів проходить у такі етапи: підготовка зображення і передання його фотографу. Музейні об'єкти фотографують із різних ракурсів. Якщо це картини, то їх фотографують із лицьового і внутрішнього боку, щоб відобразити інвентарний номер, раму та інші позна-

чки. Оцифрування скульптури є більш трудомістким процесом, оскільки необхідно передати його стан у всіх ракурсах [16, с.173].

Припускаємо, що фотографію, яка знята на плівку та роздрукована, можна розуміти як спосіб збереження музейних культурних цінностей «для історії». Оцифрована фотографія — це переведення фотографії, яка знята на плівку, в цифровий формат (на цифрову матрицю) через сканер, перезйомку на цифрову камеру, смартфон тощо. Цифрова фотографія — це технологія фотографії, в результаті якої виникає отримання цифрового файлу, що використовується для подальшої обробки на цифровій техніці та друку.

Оскільки обробка отриманих файлів зображення здійснюється за допомогою цифрової техніки, то цифрову фотографію можна віднести до сфери інформаційних технологій, напрямом яких є цифрові технології.

Використання цифрових технологій в експозиційному просторі музею дозволяє реалізовувати як освітню, так і комунікативну функції цієї установи. Можна виділити дві моделі взаємодії експозиції та цифрових технологій: перша — допоміжна роль цифрових технологій при експозиції, друга — постання цифрової технології в якості музейного предмета.

У класичних музеях використовується перша модель. Упроваджувати мультимедійні технології в середовищі культурного закладу варто в тому випадку, якщо цього вимагає сама мета експозиції, коли передати задум, подати експонати та ідеї автора традиційними формами неможливо [10].

Так, у Парижі в музеї цифрового мистецтва Atelier des Lumières було відкрито мультимедійну виставку «Ван Гог: Зоряна ніч», де роботи художника спроектовані на стіни і підлогу відреставрованої будівлі ливарного заводу [17].

Що стосується мультимедійних технологій, то, наприклад, у 2015 році багато музеїв впровадили нову технологію Veason. Створили певний додаток для смартфона, який за допомогою bluetooth-технології визначає точне місце розташування користувача в музеї або галереї — до декількох кроків. При завантаженні додатка він отримує інформацію про те, де ви знаходитесь, і як цифровий екскурсовод надає вам корисну інформацію про автора і його роботи, з огляду на аудіо-, відео- матеріали, статті та огляди. За допомогою Veason можна надсилати картинки і фотографії друзям через SMS або електронну пошту, публікувати у Фейсбуці або Твіттері. Крім того, так само, як і карти Google, Veason є технологією, яка допомагає орієнтуватися у великих галереях [18].

В Україні спеціальна організація «Офіс культурних інновацій» на даний момент хоче реалізувати

принцип «Культура у смартфоні». В організації планують повністю оцифрувати твори українських художників, що зберігаються в музеях, архівах і науково-освітніх установах [19].

Як бачимо, застосування цифрових технологій, зокрема «цифрового екскурсовода», належить до музейного маркетингу, який є також важливим способом для залучення відвідувачів до музею, оскільки музей повинен бути сучасним, інтерактивним, відомим.

Якщо на сайті музею впроваджені віртуальні екскурсії або є сховище цифрових фотографій, то доступ до такого сайту або контенту повинен ґрунтуватися на дотриманні норм авторського права і прав самого автора.

У просторах мережі Інтернет усі сайти поділяються на два види: платні та безкоштовні. Про перший вид ідеться, коли правовласник надає створену ним інформацію на оплатній основі. Другий же вид сайтів надає інформацію безоплатно.

Як було вище зазначено, що до віртуальної екскурсії можуть входити об'єкти інтелектуальної власності, якими за ст. 8 Закону України «Про авторське право і суміжні права» можуть бути й об'єкти авторського права, зокрема, фотографічні твори, у тому числі твори, виконані способами, подібними до фотографії.

Таким чином, цифрову фотографію у контексті цифрової форми подання творів можна віднести до цифрових творів як результат оцифрування музейних культурних цінностей.

Безумовно, у практиці музеїв, що застосовують віртуальну версію із застосуванням цифрових технологій, яка впроваджена у мережі Інтернет, існує проблема захисту цих об'єктів.

Проблеми, які виникають при розміщенні об'єктів авторського права в мережі Інтернет, досить вдало узагальнила О. Г. Циркун: відсутність ефективного правового регулювання, дієвого механізму контролю за використанням об'єктів авторського права в мережі Інтернет, нерозвинена судова практика, питання невідповідності тих чи інших норм пра-

ва при застосуванні санкцій, виявленні конкретних осіб, які порушили права авторів. Відсутність цілеспрямованого правового механізму як на міжнародному, так і на внутрішньодержавному рівні уповільнює розвиток сегмента мережі Інтернет у сфері захисту авторських прав [20, с. 141].

Висновки. Дані, отримані під час здійсненого аналізу, дозволяють зробити такі висновки.

По-перше, оцифрування музейних культурних цінностей — це один із найбільш перспективних напрямів у сфері впровадження високих технологій та автоматизації для таких цінностей.

По-друге, цифровізація може забезпечувати кожному громадянину можливість доступу до послуг стосовно отримання культурної інформації та знань, які надаються за допомогою цифрових технологій. Реалізація цього принципу можлива в разі впровадження віртуальної версії музею.

По-третє, віртуальна екскурсія — це результат творчої діяльності, яка представлена в електронній (цифровій) формі, за допомогою сферичних або циліндричних панорам, заснований на інтерактивній взаємодії користувача (відвідувача) з віртуальним середовищем за допомогою комп'ютерної програми для візуальної демонстрації цифрових творів, які мають бути виражені в електронній (цифровій) формі та розміщені на сайті музею.

По-четверте, при відвідуванні віртуальної екскурсії користувач (відвідувач) може отримати такі електронні послуги у сфері культури та мистецтва (платні/безоплатні): 1) переглянути віртуальну панораму, потрапляючи у різні зали музею, 2) дослідити експонати музею, які є музейними культурними цінностями, 3) отримати інформацію про музейні культурні цінності тощо.

По-п'яте, якщо на сайті музею є сховище цифрових фотографій, які переглядаються користувачами в тому числі через відвідування віртуальної екскурсії, то доступ до такого сайту або контенту повинен ґрунтуватися на дотриманні норм авторського права і прав самого автора цифрових фотографій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Васнев О. Г. Правовое регулирование оборота культурных ценностей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Кубан. гос. аграр. ун-т. Краснодар, 2006. 23 с.
2. Головизнин А. В. Гражданско-правовое регулирование оборота культурных ценностей: дис. ... канд. юрид. наук / Уральская гос. юридич. академия. Екатеринбург, 2006. 229 с.
3. Долгов С. Г. Культурные ценности как объекты гражданских прав и их защита (гражданско-правовой и криминалистический аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2000. 16 с.
4. Дуденко Т. В. Цивільно-правова охорона прав на культурні цінності та їх оборотоздатність: дис. ... канд. юрид. наук. / Національний юридичний Університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 231 с.

5. Зверховська В. Ф. Культурні цінності як об'єкти цивільних прав: дис. ... канд. юрид. наук / Національний Університет «Одеська юридична академія» Одеса, 2015. 212 с.
6. Мартыненко И. Э. Международная и национальные правовые системы охраны историко-культурного наследия государств-участников СНГ: учеб. пособие. Москва : Зерцало. 2012. 943 с.
7. Степанов В. Ю. Визначення поняття «культурна спадщина» в культурному просторі України. *Культура України. Серія: Культурологія*. 2015. Вип. 48. С. 29-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Kukl_2015_48_5.
8. Одайник Б. М. Основні визначення термінів, пов'язаних з правовим поняттям «культурна спадщина»: проблемні питання. *Вісник Одеського національного університету*. 2009. Т. 14. Вип. 9: Правознавство. С. 125–129.
9. Беляева М. А., Ладыгина Т. А. Новые музейные коммуникации: цифровая пере загрузка. *Мир науки. Социология, филология, культурология*. 2018. № 4. URL: <https://sfk-mn.ru/PDF/09KLSK418.pdf>.
10. Клементьева Н. В. Информационные технологии в современном музейном пространстве. *Научное обозрение*. 2018. № 1. С. 1-8 URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/informatsionnye-tehnologii-v-sovremennom-muzejnom-prostranstve>.
11. Савицкая К. Д. Понятие и правовой режим виртуальных экскурсий. *Правовая защита интеллектуальной собственности: проблемы теории и практики*: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Новополюцк, 17–18 мая 2019). Новополюцк, С. 106-109.
12. Мартыненко И. Э., Розгон О. В. Особенности обеспечения сохранности объектов культурного наследия по законодательству Беларуси и Украины. *Право та інновації*. № 3. С. 26.
13. Инклюзивный сайт Музея Ханенко. URL: https://bodnarchuk.com.ua/artscience-ii-vystavka-pro-novitni-metody-doslidzhennya-kartyn-u-muzeji-hanenkiv/?fbclid=IwAR3D-YBjKohQK9oUtxDkk35OnIIYU8TYxeswPbEtTPGX29Vwt2lSN0v_8mk.
14. Меньшиков И. А. Современные средства визуализации: создание виртуальных экскурсий на основе технологии 3D-панорамной схемки. URL: <http://elib.sfukras.ru/bitstream/handle/2311/4372/1217.pdf?sequence=1>.
15. Виртуальные музеи: используемые технологии и анализ передового опыта разработки. *Грани познания*. 2013. № 2. С. 9.
16. Мамонтова М. С. Практика оцифровки музейных фондов (на примере музеев г. Йошкар-Олы). *Инновационная наука*. 2016. № 2. С. 173-175.
17. В Париже проходит интерактивная выставка работ Ван Гога: впечатляющие фото. *Букви*. URL: <https://bykvu.com.ua/pictures/111673-v-parizhe-prokhodit-interaktivnaya-vystavka-rabot-van-goga-vpechatlayushchie-foto>.
18. Новые технологии, которые заставят «миллениалов» ходить в музеи. *МАРТ. Портал о музейных технологиях и маркетинге*. URL: http://mart-museum.ru/mart_articles/new_technology_involvingvisitors.
19. В Украине тоже хотят оцифровать культурное наследие. *Фокус*. URL: https://focus.ua/ukraine/437375-v_ukraine_khotiat_otsifrovat_kulturnoe_nasledie.
20. Цыркун О. Г. Актуальные проблемы авторского права в цифровую эпоху. *Правовая защита интеллектуальной собственности: проблемы теории и практики*: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Новополюцк, 17–18 мая 2019 г.). Новополюцк, 2017. С. 141.

REFERENES:

1. Vasnev, O. G. (2006). Pravovoye regulirovaniye oborota kulturnykh tsennostey: extended abstract of candidate's thesis / Kuban. gos. agrar. un-t. Krasnodar [in Russian].
2. Goloviznin, A. V. (2006). Grazhdansko-pravovoye regulirovaniye oborota kulturnykh tsennostey: candidate's thesis / Uralskaya gos. yuridich. akademiya. Ekaterinburg [in Russian].
3. Dolgov, S. G. (2000). Kulturnyye tsennosti kak obyekty grazhdanskikh prav i ikh zashchita (grazhdansko-pravovoy i kriminalisticheskoy aspekty): extended abstract of candidate's thesis. Moskva [in Russian].
4. Dudenko, T. V. (2017). Tsyvilno-pravova okhrona prav na kulturni tsinnosti ta yikh oborotozdatnist: candidate's thesis / Natsionalnyi yurydychnyi Universytet imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv [in Ukrainian].
5. Zverkhovska, V. F. (2015). Kulturni tsinnosti yak obiekty tsyvilnykh prav: candidate's thesis / Natsionalnyi Universytet «Odeska yurydychna akademiia» Odesa [in Ukrainian].
6. Martynenko, I. E. (2012). Mezhdunarodnaya i natsionalnyye pravovyye sistemy okhrany istoriko-kulturnogo naslediya gosudarstv-uchastnikov SNG. Moskva : Zertsalo [in Russian].
7. Stepanov, V. Yu. (2015). Vyznachennia poniattia «kulturna spadshchyna» v kulturnomu prostori Ukrainy. *Kultura Ukrainy. Seriya: Kulturolohiia - Culture of Ukraine. Cultural science series, issue 48*, 29-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Kukl_2015_48_5 [in Ukrainian].

8. Odainyk, B. M. (2009). Osnovni vyznachennia terminiv, poviazanykh z pravovym poniattiam «kultura spadshchyna»: problemni pytannia. *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu - Bulletin of the Odessa National University, Vol. 14, issue 9: Pravoznavstvo, 125-129* [in Ukrainian].
9. Belyayeva, M. A. Ladygina, T. A. (2018). Novyye muzeinyye kommunikatsii: tsifrovaya pere zagruzka. *Mir nauki. Sotsiologiya. filologiya. kulturologiya. - The world of science. Sociology, philology, cultural studies, No. 4.* URL: <https://sfk-mn.ru/PDF/09KLSK418.pdf> [in Russian].
10. Klementyeva, N. V. (2018). Informatsionnyye tekhnologii v sovremennom muzeynom prostanstve. *Nauchnoye obozreniye - Scientific review, 1, 1-8.* URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/informatsionnye-tehnologii-v-sovremennom-muzeynom-prostranstve> [in Russian].
11. Savitskaya K. D. Ponyatiye i pravovoy rezhim virtualnykh ekskursiy. *Pravovaya zashchita intellektualnoy sobstvennosti: problemy teorii i praktiki: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Novopolotsk. 17–18 maya 2019 g.) - Legal protection of intellectual property: problems of theory and practice: Proceedings of the Scientific and Practical Conference.* Novopolotsk, 106-109 [in Russian].
12. Martynenko I. E., Rozgon O. V. Osobennosti obespecheniya sokhrannosti obyektov kulturnogo naslediya po zakonodatelstvu Belarusi i Ukrainy. *Pravo ta innovatsii – Law and innovation, 3. 26* [in Russian].
13. Inklyuzivnyy sayt Muzeya Khanenko. URL: https://bodnarchuk.com.ua/artscience-ii-vystavka-pro-novitni-metody-doslidzhennya-kartyn-u-muzeyi-haneniv/?fbclid=IwAR3D-YBjKohQK9oUtxDkk35OnIIYU8TYxeswPbEtTPGX29Vwt2lSN0v_8mk.
14. Menshikov I. A. Sovremennyye sredstva vizualizatsii: sozdaniye virtualnykh ekskursiy na osnove tekhnologii 3D-panoramnoy skhemki. URL: <http://elib.sfu-kras.ru/bitstream/handle/2311/4372/1217.pdf?sequence=1>.
15. Virtualnyye muzei: ispolzuyemyye tekhnologii i analiz peredovogo opyta razrabotki. (2013). *Grani poznaniya - Verge of knowledge, 2, 9* [in Russian].
16. Mamontova M. S. (2016). Praktika otsifrovki muzeynykh fondov (na primere muzeyev g. Yoshkar-Oly). *Innovatsionnaya nauka - Innovative science, 2, 173-175* [in Russian].
17. V Parizhe prokhodit interaktivnaya vystavka rabot Van Goga: vpechatlyayushchiye foto. Bukvi. URL: <https://bykvu.com.ua/pictures/111673-v-parizhe-prokhodit-interaktivnaya-vystavka-rabot-van-goga-vpechatlyayushchie-foto> [in Russian].
18. Novyye tekhnologii. kotoryye zastavyat «millenialov» khodit v muzei. MART. Portal o muzeynykh tekhnologiyakh i marketinge. URL: http://mart-museum.ru/mart_articles/new_technology_involvingvisitors [in Russian].
19. V Ukraine tozhe khotyat otsifrovat kulturnoye nasledie. *Fokus - Focus.* URL: <https://focus.ua/ukraine/437375-v-ukraine-khotiat-otsifrovat-kulturnoe-nasledie> [in Russian].
20. Tsyrukun O. G. (2017). Aktualnyye problemy avtorskogo prava v tsifrovuyu epokhu. *Pravovaya zashchita intellektualnoy sobstvennosti: problemy teorii i praktiki: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Novopolotsk. 17–18 maya 2019 g.) - Legal protection of intellectual property: problems of theory and practice: Proceedings of the Scientific and Practical Conference.* Novopolotsk [in Russian].

РОЗГОН О. В.

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины

ВИРТУАЛЬНАЯ ВЕРСИЯ МУЗЕЯ КАК СРЕДСТВО ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В этой статье анализируются категории «культурная ценность», «культурное наследие», «виртуальная экскурсия», «мультимедийный произведение», «цифровой произведение», «оцифровывание музейных культурных ценностей». Автором определяется сущность дефиниции «виртуальная версия музея» и раскрываются ее признаки. Выяснено, что если на сайте музея есть хранилище цифровых фотографий, которые пересматриваются в том числе через посещение виртуальной экскурсии, то доступ к такому сайту должен основываться на соблюдении норм авторского права и прав самого автора цифровых фотографий.

Ключевые слова: объект культурного наследия, культурная ценность, культурное наследие, защита, виртуальная экскурсия, мультимедийное произведение, цифровое произведение, оцифровка музейных культурных ценностей.

ROZGHON O. V.

PhD, Associate Professor, Leading Researcher, Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development, National Academy of Law Sciences of Ukraine

VIRTUAL VERSION OF THE MUSEUM AS A MEANS OF INTRODUCING DIGITAL TECHNOLOGIES

Problem setting. The issue of legal regulation of the digitization of museums is currently relevant and deserves special attention, since digital transformation at an effective level is necessary for both rare objects (museum cultural values) and modern ones. Creating a modern digital space for museum cultural values will be appropriate for: both visitors, owners and authors of museum cultural values, and outside investors and the museum.

The purpose. Analysis of the “virtual version of the museum” category as a means of introducing digital technologies and defining its features, mechanism for realization and protection of digital works rights, which are in the repository of the museum site.

Analysis of recent research and publications. At the scientific level, scientists, such as A. G. Vasnev, A. V. Goloviznin, S. G. Dolgov, T. V. Dudenko, V. F. Zverhovskaya, I. E. Martynenko, V. Yu. Stepanov, B. M. Odaynyk, but were considered exclusively within the framework of the legal regulation of the circulation of cultural values. The issues of digitization of museums dealt with such scientists as M. A. Belyaeva, T. A. Ladygina, N. V. Klementyeva, K. D. Savitskaya, but more from the point of view of general issues, without affecting the features of the virtual version of the museums.

Article’s main body. Virtual excursion is the result of creative activity, presented in electronic (digital) form, by means of spherical or cylindrical panoramas, based on the interactive interaction of the user (visitor) with the virtual environment through a computer program for visual demonstration of digital works that are to be expressed electronically (digitally) and located on the museum’s website.

Digitization of museum cultural values is one of the most promising areas in the field of introduction of high technologies and automation for museum cultural values.

“Digitalization” should provide every citizen with equal access to cultural information and knowledge services provided through digital technologies. The implementation of this principle is possible when implementing a virtual version of the museum.

The author defines the essence of the category “virtual version of the museum” and reveals its features. The article states that when visiting a virtual tour, the visitor can receive the following electronic services in the field of culture and the arts (paid / free), in particular, 1) view the virtual panorama by going to different halls of the museum, 2) explore museum exhibits that are museum cultural values, 3) get information about museum cultural values and more.

Conclusions. According to the results of research, the expediency of positioning the museum in the Web space is established and the necessity of introducing a virtual version of the museum as a means of introduction of digital technologies is substantiated.

The author found that if the museum site has a repository of digital photographs, which are viewed through virtual tours, access to such a site or content must be based on the copyright and copyright of the digital author himself.

Keywords: cultural heritage object, cultural value, cultural heritage, protection, virtual tour, multimedia work, digital artwork, digitization of museum cultural values.

Розгон О. В. Віртуальна версія музею як засіб впровадження цифрових технологій. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Rozghon13.pdf>.

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА СЕРВІСНІ ІННОВАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню концепції діджиталізації суспільства, впровадження цифрової економіки та їх вплив на надання інноваційних послуг. Аналізовані різновиди інновацій за типом вигоди або користі, яку вони приносять споживачеві та за рівнем «визначеності» послуги. Розглянуті послуги, які використовують інновацію та послуги, які формують нові ринки.

Ключові слова: діджиталізація, послуги, інноваційні послуги, інноваційний цикл.

Постановка проблеми. Сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей економіки, яка до того ж швидко розвивається. В умовах глобалізації світової економіки сфера послуг набуває динамічного розвитку та стає одним із впливових чинників, від яких залежить зростання економіки, підвищення конкурентоспроможності країни на світових ринках, покращення добробуту населення.

За сучасних умов відбувається діджиталізація суспільства, тобто перехід з офлайну до онлайн-режиму всіх сфер існування людства. Розвиток інформаційних технологій та глибоке проникнення мережі Інтернет у всі сфери діяльності деформують ринки товарів та послуг в їх звичному розумінні, впливаючи як на споживачів, так і на бізнес. Трансформація сфери господарювання, шляхом впровадження цифрових технологій, підвищує продуктивність компаній, оптимізує бізнес-процеси а також вдосконалює відносини зі споживачами. Зростання частки сфери послуг пов'язано з збільшенням кількості приладів та додатків з встановленим штучним інтелектом, котрі синтезують великий об'єм даних.

Мета. Дослідження інноваційних послуг в призмі діджиталізації та оцифрування інформації, огляд типів інновацій та виокремлення різновидів інноваційних послуг за критеріями. Аналіз життєвого циклу інновацій загалом та інноваційних послуг зокрема.

Стан дослідження. Особливості інноваційного розвитку країни, об'єкти інноваційної сфери досліджували такі науковці-юристи та економісти, як Атаманова Ю.Є., Заблоцька Р.А., Задихайло Д.В., Мілаш В.С., Шевчук С.В. З огляду на бурхливе розгалуження Інтернет-ресурсів, діджиталізації та впровадження нових технологій є потреба в дослідженні інноваційних послуг та їх особливостей за сучасних умов існування.

Виклад основного матеріалу. Сервісна сфера (service з англійської як послуга) охоплює значну кількість видів діяльності, об'єднаних у групи за до-

могою різних класифікацій, що використовуються як на міжнародному, так і на національному рівнях. Так, у рамках класифікації COT (Світової організації торгівлі – від англ. World Trade Organization) виділено понад 150 видів послуг, згрупованих у 12 секторів. Поряд із класифікацією COT у світовій практиці використовуються класифікація Організації економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development), Міжнародна стандартна галузева класифікація всіх видів економічної діяльності (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities) та ін.

За сучасних умов господарювання все більшого розвитку набувають послуги, пов'язані із застосуванням інноваційних процесів. Четверта промислова революція, або як її ще називають «Промисловість 4.0», передбачає стрімке впровадження нових процесів у виробництво високотехнологічних товарів та послуг, які спрямовані на задоволення бажань та потреб кожного окремого споживача. Вплив інноваційних процесів, котрі відбуваються при зміні технологічного укладу з п'ятого на шостий, на сферу послуг в певній мірі більший за вплив на сферу матеріального виробництва. Тож виникає потреба у дослідженні правової категорії інноваційних послуг, як різновиду інноваційної продукції.

Відповідно до законодавства України інноваційна продукція – це нові конкурентоздатні товари чи послуги, що відповідають вимогам, встановленим Законом «Про інноваційну діяльність». Отже, в даному випадку законодавець визначає, що послуги є різновидом інноваційної продукції за тих умов, що вони у повному обсязі співрозмірні приписам, встановленим нормативно-правовими актами. Задля правильного розуміння визначення поняття «інноваційні послуги» та окреслення його співвідношення з категорією «послуга в інноваційній сфері» необхідно чітко дослідити та аналізувати господарсько-правову природу таких послуг у їхньому комплементарному зв'язку з типізацією інновацій.

Економісти розрізняють чотири типи інновацій: продуктові, процесові, маркетингові й організаційні. Продуктовою інновацією є впровадження товару або послуги, що є новими або значно поліпшеними за його властивостями або способами використання. До них включають значні вдосконалення в технічних характеристиках, компонентах і матеріалах, у вбудованому програмному забезпеченні, у рівні сумісності з користувачем або в інших функціональних характеристиках. Процесова інновація є впровадженням нового або значно поліпшеного способу виробництва або доставки продукту та охоплює значні зміни в технології, виробничому устаткуванні або програмному забезпеченні. Процесові інновації мають на меті зниження собівартості виробництва або витрат з доставки продукції та надання послуг, підвищення їх якості. Маркетингова інновація є впровадженням нового методу продажу, просування на ринок або в призначенні продажної ціни, що націлені на краще задоволення потреб споживача, відкриття нових ринків або завоювання нових позицій для продукції підприємства на ринку з метою збільшення обсягу продажу. Відмінною рисою маркетингової інновації в порівнянні з іншими змінами в маркетинговому інструментарії є впровадження такого методу продажу, що не використовувався підприємством раніше. Організаційна інновація є впровадженням нового організаційного методу в діяльності підприємства, в організації робочих місць або зовнішніх зв'язків. Організаційні інновації можуть бути спрямовані на підвищення ефективності діяльності підприємства за допомогою скорочення адміністративних витрат або оперативних витрат, підвищення задоволеності службовців станом своїх робочих місць (і тим самим продуктивності праці), розширення доступу до нетоварних активів (таких як некодифіковані знання із зовнішніх джерел) або зменшення витрат на постачання. Відмінною рисою організаційної інновації від інших організаційних змін на даному підприємстві є впровадження будь-якого організаційного методу (в діяльності підприємства, в організації робочих місць або в зовнішніх зв'язках), що не використовувався підприємством раніше і є результатом реалізації стратегічних рішень керівництва.

Отже, аналізуючи вищевикладене слід визначити, що інноваційні послуги можуть бути надані при застосуванні будь-якого з вищевказаних типів інновацій. В економічній доктрині доведено, що багато інновацій можуть мати ознаки відразу двох або більше типів. Наприклад, суб'єкт господарювання впроваджує нову послугу, яка вимагає також створення нової інноваційної процедури її надання, отже в такому випадку послуга є й продуктовою, й процесною

інновацією. В деяких випадках інноваційні послуги можуть бути одночасно продуктовими та маркетинговими інноваціями. Якщо в послугу вносяться зміни, що характерно змінюють її функції та способи використання та в той же час змінюється вигляд даної послуги та способи її впровадження, що є часткою нового маркетингу.

Л. Беррі, В. Шанкара, Дж. Т. Періш, С. Кадваллер і Т. Доцела в роботі «Creating New Markets Through Service Innovations» відзначають [1, с. 58], що інноваційна послуга – це сервіс, здатний або сформулювати абсолютно новий ринок, або таким чином реформувати існуючий, щоб отримувати непередбачений прибуток протягом тривалого часу. Автори виявляють відмінність інноваційних послуг за двома критеріями: за типом вигоди або користі (benefit), яку вони приносять споживачеві, і за рівнем «визначеності» (separability) послуги. У першому випадку бізнес породжує інновації, пропонуючи нову значущу послугу або новий спосіб її надання. Наприклад, Cirque du Soleil поклав початок новому ринку «живих» розваг, запропонувавши глядачам шоу, яке не є ні цирком, ні танцювальним поданням, а гібридом того і іншого. Ці унікальні шоу мають оглушливий успіх, продаючи 97% квитків на кожну виставу. Однак спосіб надання послуги стандартний: споживачі заздалегідь купують квитки і йдуть з ними в театр. Навпаки, University of Phoenix надає студентам можливість отримувати основну для себе користь – диплом коледжу – новим способом передачі послуги – через інтернет. University of Phoenix став найбільшим американським вищим навчальним закладом всього за кілька років. Другий критерій стосується того, чи повинна послуга бути проведена і надана в один і той же час. Сучасні технології перетворили сервіси, в яких раніше виробництво було невіддільне від споживання, в послуги, якими можна скористатися у будь-який час і в будь-якому місці.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 67 Р від 17 січня 2018 року «Про концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 — 2020 роки» було започатковано правове забезпечення розвитку цифрової економіки в Україні [2]. Основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Такий приріст є можливим лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються цифровізації, будуть інтегровані, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку.

Економісти також визнають існування деяких різновидів інноваційних послуг, відносячи до них

послуги, які використовують інновацію (послуги, що надаються із застосуванням інновації продукту або інновацій-технології) та послуги, які формують нові ринки (послуги, що не припускають використання інновації, але вперше запропоновані на ринку).

Послуги, які в процесі надання використовують інновацію. Науковці-економісти пропонують даний вид інноваційних послуг називати «чиста інноваційна послуга», оскільки наявна не тільки новизна власне послуги, але і новизна способу, за допомогою якого дана послуга надається. Швидше за все, послуга буде надаватися із застосуванням винаходу, а не корисної моделі і промислового зразка (як, наприклад, перші комп'ютерні томограми органів). Але не виключені й інші варіанти. Можна спостерігати приклади успішної реалізації послуг, які передбачають використання інновацій - корисних моделей (оснащення залів в кінотеатрах кріслами з ложементом для попкорну). Звичайно, навряд чи істотно відрізняється від традиційної послуга, яка надається з використанням інновації - промислового зразка (характеризується змінами художньо конструкторського плану, в зовнішньому вигляді виробу: наприклад, використання в салоні краси пристосувань для манікюру незвичайної форми і кольору). Але, поки суб'єкт володіє монополією правом на використання подібного поліпшення або псевдоінновації, послуга цілком може вважатися інноваційною.

Послуга, що формує нові ринки – це послуга, що не припускає використання інновації, але вперше запропонована на ринку. Даний вид послуг в періодичних виданнях пропонують називати «оригінальна послуга» (за аналогією з критерієм «оригінальність», застосовуваним до промислового зразка (нестандартність зовнішнього вигляду) і частково пов'язаним з критерієм «новизна», застосовуваним і до корисної моделі (важливими є новизна не елемент, а лише їх комбінації). Доволі складно довести першість компанії в наданні послуги. У випадку з чистою інноваційною послугою, характерною ознакою буде документ - патент або ліцензія на об'єкт права інтелектуальної власності, що використовувався в процесі надання такої послуги. Для оригінальних послуг можливості патентування відсутні. Тим не менш оригінальні послуги формують новий ринок, де компанія - «першопроходець» буде деякий час монополістом. Крім того, фірма - виробник оригінальної послуги, прагнучи забезпечити захист репутації та іміджу, напевно зареєструє і буде просувати свій знак обслуговування і бренд. Відповідно ознакою оригінальної послуги, буде відсутність конкурентів на світовому ринку і наявність унікального бренду.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про інноваційну діяльність» суб'єктами інноваційної діяльності визнаються фізичні та (або) юридичні особи незалежно від національної приналежності, їх об'єднання, які провадять в Україні інноваційну діяльність і (або) залучають майнові та інтелектуальні цінності, вкладають власні чи запозичені кошти в реалізацію в Україні інноваційних проєктів [3]. Таким чином законодавець закладає предметно-організаційний критерій до визначення суб'єктів інноваційної діяльності. Тобто, окрім суб'єктів, які здійснюють інноваційну діяльність на постійній основі, постають суб'єкти, для яких інноваційна діяльність є фактично допоміжною. Такими є підприємства, котрі здійснюють інвестиційну діяльність в об'єкти інноваційної діяльності та суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють посередницьку діяльність. Законодавець також виокремлює як суб'єкт інноваційної діяльності інноваційне підприємство. У відповідності до статті 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» інноваційним підприємством визнається підприємство (об'єднання підприємств) будь-якої форми власності, якщо більше ніж 70 відсотків обсягу його продукції (у грошовому вимірі) за звітний податковий період є інноваційні продукти і (або) інноваційна продукція. Тож постає питання, як кваліфікувати підприємства, котрі виробляють інноваційну продукцію у меншому відсотку відносно власного обсягу його продукції, але наприклад, більше, ніж інші суб'єкти господарювання, які виробляють тільки інноваційну продукцію та є інноваційними підприємствами. В той же час необхідно дійти висновку, що поняття «суб'єкт інноваційної діяльності» та «інноваційне підприємство» не є тотожними поняттями, а суб'єктами ринку інноваційних послуг є не тільки суб'єкти інноваційної діяльності, а й споживачі, дилери та інші. Загалом при визначенні суб'єктів інноваційної діяльності йдеться про суб'єктів, які мають можливість на отримання державної підтримки на конкурентних засадах та спеціального режиму господарювання при здійсненні інноваційної діяльності.

Ринок послуг порівняно з іншими ринками товарів має певні особливості та характеризується: високою швидкістю обороту капіталу внаслідок більш короткого виробничого циклу; територіальною сегментацією і локальністю; високою диференційованістю продукту в одній і тій же галузі; індивідуальністю і нестандартністю наданих послуг і технологій у багатьох галузях сфери послуг; високою невизначеністю результату під час надання послуг, наявністю асиметрії маркетингової інформації; високою чутливістю до ринкової кон'юнктури.

У наукових дослідженнях інноваційних процесів поняття життєвого циклу інновації показує поетапну трансформацію інновації, а саме інноваційний цикл, котрий відображає практичне виконання інноваційного процесу і включає всі етапи (дослідження, розробка, апробація, виробництво, дифузія) в зв'язку з конкретними результатами їх виконання (знання, ідеї, нововведення, інноваційні продукти та технології). Це дозволяє використовувати моделі інноваційних циклів при аналізі та управлінні інноваційною діяльністю організацій.

Заблюцька Р.А. визначає, що формування інноваційної політики в сфері послуг має здійснюватися у відповідності з теорією життєвого циклу послуг [4].

Початком життєвого циклу будь-якої послуги служить інноваційна стадія (або стадія розробки), по завершенню якої підприємницькі структури приступають до впровадження послуги на ринок, використовуючи для цього заходи маркетингового впливу і, зокрема, проводячи активну інформаційно-рекламну кампанію щодо послуги-новинки. У міру досягнення необхідної інформаційної насиченості (і за умови повної відповідності характеристик товару споживчому попиту) спочатку поступово, а потім із зростаючими темпами починають збільшуватися показники-індикатори економічних змін. Період, протягом якого фіксується збільшення темпів зростання обсягу реалізації і прибутку, називається стадією росту, настання якої і є визнанням послуги на ринку. Цей період має і негативні прояви. Він знаменує появу конкурентних процесів, які мають поки приховану (потенційну форму), але здатні активізуватися при певних обставинах. На цій стадії, доцільно якісне удосконалення послуги, яку можна вважати як виставлення додаткових бар'єрів для конкурентів, маючи на увазі, що перед конкурентами ставиться завдання виробництва послуги, яка перевершує в якісному відношенні послуги-аналоги, які обертаються на ринку, або володіє ціновою перевагою. Підвищення якості виробленої послуги на стадії зростання можна розглядати як один з етапів єдиної інноваційної політики, обумовленої зміною ринкової кон'юнктури. Наступна стадія життєвого циклу послуги - стадія насичення, на якій відбувається поступове абсолютне зниження обсягу продажів і прибутку. При цьому важливо чітко зафіксувати момент переходу з однієї стадії в іншу, виділивши «точку перелому». Саме в цей момент рекомендується розпочати наступний етап інноваційного процесу і приступити до розробки нової послуги. Основою тривалого функціонування в ринковому середовищі, є заміна застарілої послуги новою. Тільки в цьому випадку функціонуючі підприємницькі

структури в складних умовах ринку послуг набувають здатність до вирішення комплексних стратегічних завдань.

Заблюцька Р.А. підкреслює, що існують два інноваційних періоди, перший - пов'язаний з приростом інноваційного потенціалу послуги, що вже обертається на ринку, другий - з послугою, покликаною її замінити [4]. На рубежі інноваційних періодів і повинні здійснюватися основні інвестиції у розвиток виробничо-господарської діяльності.

Наукові видання зазначають, що інноваційний цикл складається зі стадій, на кожній з яких наявний різний за ступенем «довершеності» інтелектуальний продукт або оформлений належним чином результат науково-дослідних, дослідно-конструкторських, технологічних робіт, або готовий об'єкт права інтелектуальної власності до розроблення проєкту його впровадження, або вже існує інноваційна розробка чи інноваційний продукт як найбільш завершений результат зі створення нового конкурентоспроможного продукту.

Слід звернути увагу, що у 2011 році науковцями кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого та Національної академії правових наук був розроблений проєкт Інноваційного кодексу [5]. Дослідники виділяють, що результатами інноваційної діяльності є: випуск нової (вдосконаленої) продукції; застосування нових технологій, обладнання, сировини та/чи інших ресурсів; надання нових послуг або послуг більш високої якості, що засновані на інноваційному продукті; поєднання одного або декількох вище перерахованих способів. Відповідно до Проєкту інноваційними послугами є послуги, які є результатами інноваційної діяльності та надаються з використанням нових розробок, що набули якості інновацій. Тож звертаємо увагу, що в даному випадку інноваційні послуги не є «інноваційною продукцією», а є окремою категорією наряду з вищевказаною.

Четверта промислова революція активізує надання інноваційних послуг шляхом впровадження нових інноваційних процесів та виробництва нових високотехнологічних товарів. У роботі «Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios» однією зі складових Промисловості 4.0. поруч з кіберфізичними системами, інтернетом речей та розумними заводами було виокремлено інтернет послуг – надання послуг постачальниками через Інтернет. Інтернет послуг та хмарні обчислення сприятимуть гнучкому реагуванню на потреби ринку без необхідності капітальних витрат споживачами інформаційних технологій, оскільки безпосередньо будуть забезпечуватись провайдером хмарних послуг.

Висновки. Аналізуючи вищевикладене, слід підкреслити те, що інноваційні послуги можуть бути надані при застосуванні продуктивних, процесових, маркетингових й організаційних інновацій та можуть мати ознаки відразу двох або більше типів.

Існують деякі різновиди інноваційних послуг, а саме послуги, які використовують інновацію (послуги, що надається із застосуванням інновації продукту або інновації-технології) та послуги, які формують нові ринки (послуга, що не припускає використання інновації, але вперше запропонована на ринку). У випадку з чистою інноваційною послугою, характерною ознакою буде документ - патент або ліцензія на об'єкт права інтелектуальної власності, що використовуватиметься в процесі надання такої послуги. Для оригінальних послуг можливості патентування відсутні.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 67Р від 17 січня 2018 року «Про концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на

2018–2020 роки» було започатковано правове забезпечення розвитку цифрової економіки в Україні. Проте через відсутність внутрішнього ринку ІТ-спеціалісти працюють на іноземних платформах, продаючи послуги та оцифровуючи їх економіку. Діджиталізація (оцифрування інформації) сприяє швидкому впровадженню нових технологій при наданні послуг, що збільшує зростання уваги до особливостей інноваційних послуг та їх економіко-правової характеристики.

Поняття економіко-правової категорії «інноваційна послуга» законодавчо визначене лише як різновид інноваційної продукції та не має закріпленої дефініції у жодному нормативно-правовому акті. Отже, керуючись вищевикладеним, пропонуємо ввести зміни в діюче законодавство та під інноваційними послугами, як різновидом інноваційної продукції розуміти нові конкурентоздатні послуги, котрі надаються при застосуванні інновацій суб'єктами інноваційної діяльності та відповідають життєвому циклу інновацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Leonard L. Berry, Venkatesh Shankar, Janet Turner Parish, Susan Cadwallader and Thomas Dotze. The Four Types of Market-Creating Service Innovations. *MIT Sloan Management Review*, 2006, 27 (2), p. 56-63.
2. Про концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 — 2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67 Р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/stru>.
3. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/40-15>.
4. Заблоцька Р. А. Інноваційний розвиток сфери послуг. Міжнародні відносини. Серія «Економічні науки». 2015. №. 4. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/2551.
5. Проект Інноваційного кодексу України / Нац. акад. правов. наук України, НДІ прав. забезп. іннов. розвитку, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків: Право, 2011. 136 с.

REFERENCES

6. Leonard L. Berry, Venkatesh Shankar, Janet Turner Parish, Susan Cadwallader and Thomas Dotze. (2006). The Four Types of Market-Creating Service Innovations. *MIT Sloan Management Review*, 27 (2), 56-63 [in English]
7. Pro kontseptsiu rozvytku tsyfrovoy ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018 — 2020 roky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 sichnia 2018 roku № 67 R. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/stru> [in Ukrainian]
8. Pro innovatsiinu diialnist: Zakon Ukrainy vid 04.07.2002 № 40-IV. (2002). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/40-15> [in Ukrainian]
9. Zablotska R.A. (2015) Innovatsiinyi rozvytok sfery posluh. *Mizhnarodni vidnosyny. Seriya «Ekonomiczni nauky» – International Relations. Ser. “Economic Sciences”*, 4. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/2551 [in Ukrainian]
10. Proekt Innovatsiinoho kodeksu Ukrainy (2011). Nats. akad. pravov. nauk Ukrainy, NDI prav. zabezp. innov. rozvytku, Nats. un-t «Iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho». Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian]

ШАПОШНИК А. А.

аспирантка кафедри хозяйственного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ДИДЖИТАЛИЗАЦІЯ І ЇЇ ВЛИЯНИЕ НА СЕРВИСНІ ІННОВАЦІЇ

Стаття посвячена дослідженню концепції диджиталізації суспільства, впровадження цифрової економіки і їх впливу на надання інноваційних послуг. Розглядаються види інновацій за типом вигоди або користі, яку вони приносять споживачеві і за рівнем «визначеності» послуги. Розглядаються послуги, які використовують інновації і послуги, які формують нові ринки.

Ключові слова: диджиталізація, послуги, інноваційні послуги, інноваційний цикл.

SHAPOSHNYK A. O.

PhD Candidate at the Department of Economic Law of Yaroslav Mudryi National Law University

DIGITALIZATION AND ITS INFLUENCE ON SERVICE INNOVATION

Problem setting. In today's context, there is a digitalization of society, that is, the transition from offline to the online mode of existence of all spheres of humanity. The development of information technology and the deep penetration of the Internet into all areas of activity are deforming the markets for goods and services in their usual sense, affecting both consumers and business. The increase in the share of services is related to the increase in devices and applications with artificial intelligence that synthesize large amounts of data.

Target of research. Research of innovative services in the prism of digitization and digitization of information, review of types of innovations and identification of varieties of innovative services by criteria. Life-cycle analysis of innovation in general and innovative services in particular.

Analysis of recent researches and publications. Features of innovative development of the country, objects of innovative sphere were investigated by such legal scientists and economists as Atamanova Y., Zablotskaya R., Zadykhaylo D., Milash V., Shevchuk S.

Article's main body. In today's economic environment, services related to the use of innovative processes are gaining ground. The impact of the innovation processes that occur when changing the technology from the fifth to the sixth on the services sector is to some extent greater than the impact on the material production. The Fourth Industrial Revolution is stepping up the provision of innovative services through the introduction of new innovation processes and the production of new high-tech goods.

Economists distinguish four types of innovation: product, process, marketing and organizational. Innovative services can be provided in the application of product, process, marketing and organizational innovations and can be of two or more types.

Conclusion and prospects for the development. The concept of economic and legal category "innovative service" is legally defined only as a kind of innovative products and has no fixed definition in any legal act. Therefore, in the light of the above, we propose to introduce changes in the current legislation and under innovative services as a kind of innovative products to understand the new competitive services that are provided in the application of innovation by the subjects of innovation and correspond to the life cycle of innovation.

Keywords: digitization, services, innovative services, innovation cycle.

Шапошник А. О. Діджиталізація та її вплив на сервісні інновації. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Shaposhnyk13.pdf>.

ОЦІНКА МАЙНОВИХ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Стаття присвячена аналізу механізму оцінки вартості майнових прав інтелектуальної власності та виявленню особливостей цього механізму. Обґрунтовується, що оцінка майнових прав інтелектуальної власності є складовою оціночної діяльності в цілому і оцінці піддаються не самі нематеріальні (ідеальні) об'єкти, а майнові права на них. Розглядаються окремі випадки оцінки майнових прав інтелектуальної власності і їх регламентація в законодавстві.

Ключові слова: інтелектуальна власність, нематеріальний актив, майнові права інтелектуальної власності, оцінка, ринкова вартість.

Актуальність проблеми обумовлюється тим, що активні інноваційні процеси, які відбуваються у всьому світі, інформатизація суспільства та перетворення знань у джерело прогресу свідчать про те, що прибутковість підприємницької діяльності в ринковій економіці певною мірою залежить від уміння розпоряджатися результатами інтелектуальної діяльності людини, а звідси і значимість об'єктів інтелектуальної власності, їхня цінність постійно зростає, що вимагає запровадження особливого механізму визначення їх вартості (оцінки).

Мета. Провести аналіз механізму оцінки вартості такої групи нематеріальних активів як майнові права інтелектуальної власності та виявити особливості цього механізму.

Аналіз останніх досліджень. У науковій літературі значний вклад в розробку проблем оцінки вартості майнових прав інтелектуальної власності зробили такі вчені: В.С. Дроб'язко, П.М. Цибульов, О.О. Городов, Є.М. Бельтюкова, О.М. Вінник, А.О. Кодинець, О.Р. Кібенко, О.О. Тверезенко, В.С. Щербина, І.Є. Якубівський.

Виклад основного матеріалу. Комерціалізація об'єктів права інтелектуальної власності, тобто введення в господарський оборот об'єктів, які мають нематеріальну природу (нематеріальних активів, в тому числі об'єктів права інтелектуальної власності), вимагає запровадження особливого механізму визначення їх вартості (оцінки), удосконалення приписів тих нормативно-правових актів, які разом з Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [1] складають законодавство в сфері оціночної діяльності, оскільки оцінка таких об'єктів докорінно відрізняється від оцінки матеріальних об'єктів.

Враховуючи те, що оціночна діяльність – це комплексний інститут¹, дослідження проблем, пов'язаних із її здійсненням, проводилось і проводиться широким колом вчених. Так, проблеми оцінки майна, майнових прав вчені-економісти вирішують, пристосовуючи до цього економічні теорії вартості та теорії цін². Як відмічає Келвін Кінг, оцінка являє собою, перш за все, об'єднання економічної концепції вартості та правової концепції власності. Наявність нематеріальних активів являє собою функцію їх можливості забезпечувати дохід і визначати дисконтну ставку цього доходу. Кардинальне правило комерційної оцінки полягає в наступному: вартість чого-небудь не може бути вказана абстрактно; все, що може бути зазначено, є вартістю речі в конкретному місці, в конкретний час, в конкретних обставинах [4].

Однак понятійний апарат законодавства в досліджуваній сфері складають і правові категорії, такі як «майно», «об'єкт права інтелектуальної власності», «виключні майнові права» тощо, що зумовлює необхідність дослідження правових аспектів оціночної діяльності представниками правової науки.

Об'єкти права інтелектуальної власності досить різноманітні, належать до різних інститутів з різним режимом правової охорони (авторського права і суміжних прав, патентного права, засобів індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів та послуг, нетрадиційних об'єктів інтелектуальної власності, зокрема «ноу-хау»), проте спільною характерною ознакою, що відрізняє їх від інших об'єктів цивільних прав, є їхня ідеальна природа. Як підкреслює О. О. Городов, вони ідеальні в тому сенсі, що тільки

¹ Більш докладно про це див.: [2].

² Більш докладно про цей взаємозв'язок див.: [3].

в абстракції, на яку здатна людина, а не в реальності, можна домогтися розчленування матеріального носія і втіленого в ньому результату інтелектуальної діяльності [5, с.116]. І хоча оцінка майнових прав об'єктів інтелектуальної власності є складовою оціночної діяльності в цілому, разом із тим, ідеальність цих об'єктів стає певною перешкодою, коли йдеться про визначення їх вартості, оскільки неможливо накласти механізми традиційної оцінки вартості матеріальних об'єктів як кальку на об'єкти права інтелектуальної власності. Безумовно, це не означає неможливість здійснення їх оцінки, однак вимагає більш виваженого підходу до вирішення цієї проблеми.

Правовим засадам оціночної діяльності та її регулюванню, як нами вже зазначалося, присвячений Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» (далі – Закон). Відповідно до ст. 3 Закону під оцінкою майна розуміють процес визначення вартості на дату оцінки за процедурою, встановленою нормативно-правовими актами з оцінки майна (ст. 9 цього Закону), і є результатом практичної діяльності суб'єкта оціночної діяльності.

Об'єкти, щодо яких проводиться оцінка, статтею 3 Закону поділені на дві групи: майно та майнові права. При цьому об'єкти права інтелектуальної власності віднесені законодавцем до нематеріальних активів (що, звісно, не оспорується), які в свою чергу поряд із речами, цінними паперами, паями утворюють більш широку категорію – «майно». Однак зауважимо, що коли йдеться про оцінку об'єктів права інтелектуальної власності, таким діям піддаються не самі нематеріальні (ідеальні) об'єкти, а виключні майнові права на них. Проте в цьому Законі не звертається увага на їх природу і їх тяжіння до майнових прав, а не до речей. Якщо б законодавець вказав об'єктом оцінки саме виключні майнові права¹ і відніс їх до категорії «майнові права, які можуть оцінюватися», це більше б відповідало їх природі. Між тим, відповідно до ст. 3 Закону до майнових прав, які можуть оцінюватися, віднесені будь-які права, пов'язані з майном, відмінні від права власності, у тому числі права, які є складовими частинами права власності (права володіння, розпорядження, користування), а також інші специфічні права (права на провадження діяльності, використання природних ресурсів тощо) та права вимоги. Можна припустити, що таким чином законодавець намагався підкреслити традиційне розмежування інститутів

речового права та права інтелектуальної власності. На наш погляд, щоб уникнути дихотомії розподілу об'єктів оцінки на «майно» та «майнові права», доцільним було б надати примірний перелік об'єктів, які підлягають оцінці, залишивши його відкритим.

Вважаємо, що вченими небезпідставно звертається увага на те, що коло об'єктів оцінки їх вартості обмежене лише тими об'єктами, відносно яких законодавством встановлена можливість їх участі в цивільному обороті [5, с. 279]. Виключення з цього кола обмежених в обороті та вилучених з обороту об'єктів обумовлено тим, що ринкову вартість об'єкта оцінки можна визначити у випадку, коли об'єкт оцінки може бути відчужений на відкритому ринку в умовах конкуренції. Об'єкт оцінки, що знаходиться в обмеженому обороті або зовсім вилучений з нього, не може бути відчужений на відкритому ринку і, відтак, неможливо відповідно до вимог закону визначити його ринкову вартість [2, с. 16]. Таким чином, враховуючи те, що саме майнові права на результати інтелектуальної, творчої діяльності є оборотоздатними (іншими словами, можуть вільно відчужуватися або іншими способами переходити від однієї особи до іншої в порядку і випадках, які встановлені законодавством), саме вони мають оцінюватися.

Процедури оцінки, дії оцінювача мають відповідати нормативно-правовим актам з оцінки майна, до яких абз.1 ст. 9 Закону відніс положення (національні стандарти) оцінки майна, що затверджуються Кабінетом Міністрів України², методики та інші нормативно-правові акти, які розробляються з урахуванням вимог положень (національних стандартів) і затверджуються Кабінетом Міністрів України або Фондом державного майна України. Такими для оцінки об'єктів права інтелектуальної власності є Національний стандарт №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» [9] (далі – Стандарт № 1), Національний стандарт № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» (далі – Стандарт № 4) тощо.

Відповідно до п.7 Стандарту №4 оцінці підлягають майнові права на такі об'єкти права інтелектуальної власності: 1) літературні та художні твори; 2) комп'ютерні програми; 3) копії даних (бази даних); 4) виконання; 5) фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення; 6) винаходи, корисні моделі, промислові зразки; 7) компонування (топографії) інтегральних мікросхем; 8) раціоналізаторські пропозиції; 9) сорти рослин, породи тварин; 10) комерційні (фірмові) найменування, тор-

¹ До речі, згідно з п.2 Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» [6] об'єктами оцінки є саме майнові права інтелектуальної власності, які належать до об'єктів у нематеріальній формі.

² На сьогодні існують окремі національні стандарти, які визначають особливості проведення оцінки нерухомого майна (Національний стандарт № 2 [7]), цілісних майнових комплексів (Національний стандарт № 3 [8]), майнових прав інтелектуальної власності (Національний стандарт № 4).

говельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення; 11) комерційні таємниці; інші об'єкти, що згідно із законодавством належать до об'єктів права інтелектуальної власності.

Законом виокремлені *ринкова* вартість майна, та *неринкові види вартості майна* (тобто інші види вартості, що відрізняються від ринкової) (абз. 5 ст. 9). За загальним правилом при оцінці визначається ринкова вартість майна, проте законами або нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, договором на проведення оцінки майна або ухвалою суду може бути зазначено вид вартості, який повинен бути визначений в результаті оцінки. Під *ринковою вартістю* розуміють вартість, за яку можливе відчуження об'єкта оцінки на ринку подібного майна на дату оцінки за угодою, укладеною між покупцем та продавцем, після проведення відповідного маркетингу за умови, що кожна із сторін діяла із знанням справи, розсудливо і без примусу (Стандарт № 1). Тобто вартість майнових прав визначається приблизною ціною попиту на ринку на них.

Існує три методичні підходи для оцінки майнових прав інтелектуальної власності: дохідний; порівняльний; витратний (п.8 Стандарту № 4), кожен з яких має свої переваги і недоліки. *Дохідний* підхід до оцінки майнових прав інтелектуальної власності застосовується за можливості визначення розміру доходу, що отримує або може отримувати правоволоділець від їх використання (п. 9 Стандарту № 4). *Витратний* підхід застосовується за можливості відтворення або заміщення майнових прав інтелектуальної власності (п.18 Стандарту № 4). *Порівняльний* підхід до оцінки майнових прав інтелектуальної власності застосовується у разі наявності достатнього обсягу достовірної інформації про ціни на ринку подібних об'єктів та умови договорів щодо розпорядження майновими правами на такі об'єкти. Подібність об'єктів визначається з урахуванням їх виду, галузі (сфери) застосування, економічних, функціональних та інших характеристик. Сукупність елементів порівняння формується з факторів, які впливають на вартість майнових прав інтелектуальної власності. До таких факторів, зокрема, належать наявність правової охорони майнових прав інтелектуальної власності; умови фінансування договорів, предметом яких є майнові права інтелектуальної власності; галузь або сфера, в якій може використовуватись об'єкт права інтелектуальної власності, майнові права на який оцінюються; функціональні, споживчі, економічні та інші характеристики такого об'єкта; рівень його новизни; залишковий строк корисного використання; придатність до промислового (комерційного) використання (п. 22 Стандарту №4).

Оцінювач визначає вартість об'єкта оцінки шляхом узагальнення результатів розрахунку вартості майнових прав, отриманих при використанні різних підходів до оцінки.

Оцінка майна проводиться у випадках, встановлених законодавством України, міжнародними угодами, на підставі договору, а також на вимогу однієї з сторін угоди за згодою сторін. Законом визначені випадки оцінки майна, коли її проведення є обов'язковим. При цьому слід зазначити, що оцінка може проводитися і за рішенням суду або у зв'язку з необхідністю захисту суспільних інтересів.

Згідно з чинним законодавством, оцінка майнових прав інтелектуальної власності може відбуватися в таких випадках: 1) визначення вартості виключних прав, що передаються за договором в сфері інтелектуальної власності, зокрема ліцензійним договором, і визначення бази ліцензійних платежів; 2) внесення у статутний (складений) капітал окремих видів господарських товариств майнових прав інтелектуальної власності; 3) використання об'єктів права інтелектуальної власності у спільній діяльності без створення юридичної особи (у тому числі у формі простого товариства); 4) передача об'єктів права інтелектуальної власності у заставу; 5) компенсація правоволодільцю об'єкта права інтелектуальної власності при неправомірному його використанні третіми особами; 6) для використання об'єктів права інтелектуальної власності в інвестиційних чи інноваційних проектах; 7) у процесі ліквідації юридичної особи з метою задоволення вимог кредиторів; 8) у процесі приватизації державного (комунального) майна; 9) для цілей оподаткування.

Вважаємо за доцільне зупинитися на окремих з них. 1) *Визначення вартості виключних прав, що передаються за договором в сфері інтелектуальної власності, зокрема ліцензійним договором, і визначення бази ліцензійних платежів.* При укладенні оплатного ліцензійного договору сторони мають погодити плату за надання прав на використання об'єкта права інтелектуальної власності, що є предметом ліцензійного договору (ліцензійний платіж). Зокрема, відповідно до ст.19 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» [10] ціна технологій чи розмір плати за їх використання є істотними умовами укладення договорів про трансфер технологій.

Вартість виключних прав залежить від багатьох факторів економічного, технічного та правового характеру. Так, вчені підкреслюють, що по мірі того, як ідеальний продукт після введення його в масовий обіг набуває все більшого поширення, його вартість починає зменшуватися в залежності від втрати іде-

альним об'єктом своєї оригінальності або актуальності [11, с. 268]. Слід додати, що це актуально для продукції, основу якої складає винахід чи корисна модель, які досить чутливі до морального старіння (морального зношування).

Оцінка майнових прав інтелектуальної власності вимагається і при погодженні трансферу технологій та/або їх складових, які закуповуються за бюджетні кошти (ч.1 ст.15 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій») і оформлюються, в тому числі, ліцензійним договором. Обов'язковим етапом погодження є державна експертиза. Наприклад, в силу положень ст.14 вищевказаного Закону при укладенні договору про трансфер технологій проводиться державна експертиза, в ході якої визначається *орієнтовна ринкова ціна технології* та обладнання чи розмір плати за їх використання (п. 2 ч. 3 ст. 14). Разом із тим питання щодо ціни технологій та/або їх складових не з'ясовується, коли такі технології та/або їх складові, що створені або придбані за бюджетні кошти, передаються юридичним особам, які зареєстровані в інших країнах, або фізичним особам - іноземцям або особам без громадянства (ч. 4 ст. 14).

2) *Внесення у статутний (складений) капітал окремих видів господарських товариств майнових прав інтелектуальної власності.* Майнові права інтелектуальної власності можуть бути вкладом до статутного капіталу юридичної особи. Така можливість передбачена ч. 3 ст. 424 Цивільного кодексу України [12] (далі – ЦК України).

Відповідно до спеціального законодавства оплата вартості акцій, що розміщуються під час заснування акціонерного товариства, може здійснюватися грошовими коштами, цінними паперами, майном і майновими правами, нематеріальними активами, що мають грошову оцінку (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про акціонерні товариства» [13]).

Вкладом учасника товариства з обмеженою і додатковою відповідальністю також можуть бути гроші, цінні папери, інше майно, якщо інше не встановлено законом. Вклад у негрошовій формі повинен мати грошову оцінку, що затверджується одноставним рішенням загальних зборів учасників, у яких взяли участь всі учасники товариства. При створенні товариства така оцінка визначається рішенням засновників про створення товариства (частини 1 і 3 ст. 13 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» [14]).

В тому випадку, коли державними науковими (науково-дослідними, науково-технологічними, науково-технічними, науково-практичними) установами та державними університетами, академіями,

інститутами вносяться майнові права інтелектуальної власності як внесок до статутного капіталу господарських товариств, вимагається обов'язкова незалежна оцінка майна, яка проводиться суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання і передбачає складання звіту про оцінку майна (ст. 7 Закону).

Проте вимоги щодо проведення обов'язкової незалежної оцінки майнових прав інтелектуальної власності засновниками (учасниками) товариств з обмеженою та додатковою відповідальністю законом не передбачено. Разом із тим аналіз положень ст. 13 відповідного Закону дає можливість прийти до висновку, що засновники (учасники) можуть або самі визначитись з вартістю такого вкладу, або залучити професійного оцінювача. Однак в обох випадках оцінка вкладу повинна бути затверджена одноставним рішенням загальних зборів, у якому взяли участь усі учасники зазначених товариств.

3) *Використання об'єктів права інтелектуальної власності у спільній діяльності без створення юридичної особи (у тому числі у формі простого товариства).* Майнові права інтелектуальної власності безпосередньо не вказані серед тих об'єктів, які можуть виступати як вклад у спільну діяльність, проте така можливість існує, оскільки в ч. 1 ст. 1133 ЦК України зазначається, що вкладом учасника вважається не тільки майно, а й професійні та інші знання, навички та вміння, а також ділова репутація та ділові зв'язки. Такий підхід законодавця обґрунтовується тим, що категорія «майно» використана в широкому розумінні, тобто охоплює і майнові права, відтак і майнові права інтелектуальної власності. Грошова оцінка вкладу учасника провадиться за погодженням між учасниками.

4) *Передача об'єктів права інтелектуальної власності у заставу.* Положення ч. 3 ст. 424 ЦК України дозволяють учасникам цивільних відносин використовувати майнові права інтелектуальної власності як предмет застави, а в ст. 4 Закону України «Про заставу» [15] зазначено, що майно та майнові права можуть бути предметом застави. З огляду на те, що в законодавстві відсутня спеціальна конструкція договору застави майнових прав інтелектуальної власності, в доктрині пропонуються різні підходи до вирішення цієї проблеми. Так, О. Р. Кібенко щодо застави майнових прав з патенту пропонує оформлення договору «зворотного РЕПО», за яким право власності на патент переходить безоплатно від боржника до кредитора на термін, визначений договором, як спосіб забезпечення зобов'язань за кредитним договором, а після виконання боржником своїх зобов'язань патент підлягає

зворотній реєстрації на боржника («тимчасове оформлення права»)¹.

Майнові права інтелектуальної власності належать до таких, що мають грошову оцінку, яка має проводитися у відповідності до законодавства в сфері оціночної діяльності. При оцінці мають враховуватися певні особливості режиму об'єктів права інтелектуальної власності, які вплинуть на кінцеву вартість об'єкта оцінки: наприклад, щодо прав з патенту - це строк чинності виключних майнових прав, необхідність сплати річного збору (мита) за підтримання чинності патенту, наявність укладених ліцензійних договорів тощо.

Висновки. Комерціалізація об'єктів права інтелектуальної власності вимагає запровадження особливого механізму визначення їх вартості (оцінки), удосконалення тих нормативно-правових актів, які складають законодавство в сфері оціночної діяльності. Майнові права інтелектуальної власності належать

до таких, що мають грошову оцінку, яка має проводитися у відповідності до законодавства в сфері оціночної діяльності. Оцінка майнових прав інтелектуальної власності є складовою оціночної діяльності в цілому і оцінці піддаються не самі нематеріальні (ідеальні) об'єкти, а виключні майнові права на них. Оцінка майнових прав інтелектуальної власності може відбуватися, зокрема, в таких випадках: 1) визначення вартості виключних прав, що передаються за договором в сфері інтелектуальної власності, зокрема ліцензійним договором, і визначення бази ліцензійних платежів; 2) внесення у статутний (складений) капітал окремих видів господарських товариств майнових прав інтелектуальної власності; 3) використання об'єктів права інтелектуальної власності у спільній діяльності без створення юридичної особи (у тому числі у формі простого товариства); 4) передача об'єктів права інтелектуальної власності у заставу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12.07.2001 р. № 2658-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14>.
2. Шайдуллин Р. Ф. Гражданско-правовые особенности регулирования оценочной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 20 с.
3. Логвина С. В. Теория оценки в экономической науке. *Вестник Челябинского государственного университета. Сер. Экономика*. 2011. № 16 (231). Вып. 32. С. 57-62. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoriya-otsenki-v-ekonomicheskoy-nauke>.
4. Келвин К. Стоимость интеллектуальной собственности, нематериальные активы и их оценка. URL: https://www.wipo.int/sme/ru/documents/value_ip_intangible_assets.htm.
5. Городов О. А. Правовая инноватика (правовое регулирование инновационной деятельности). Санкт-Петербург: Университетский издательский консорциум «Юридическая книга», 2008. 408 с.
6. Про затвердження Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» : постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2007 р. № 1185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2007-%D0%BF>.
7. Про затвердження Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна» : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442-2004-%D0%BF>.
8. Про затвердження Національного стандарту №3 «Оцінка цілісних майнових комплексів» : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 р. № 1655. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655-2006-%D0%BF>.
9. Про затвердження Національного стандарту №1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» : Постанова Кабінету Міністрів України; Стандарт від 10.09.2003р. № 1440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-%D0%BF>.
10. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України від 14.09.2006р. № 143-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16>.
11. Абрам Моль. Социодинамика культуры. Москва: Прогресс, 1973. 408 с.
12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
13. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 р. № 514-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17>.
14. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю : Закон України від 06.02.2018р. № 2275-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19>.

¹ До речі, згідно з п.2 Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» [6] об'єктами оцінки є саме майнові права інтелектуальної власності, які належать до об'єктів у нематеріальній формі.

15. Про заставу: Закон України від 02.10.1992 р. № 2654-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12>.
16. Кибенко Е. Р. История одного дела: залог патентов (имущественных прав на изобретение) в международном частном праве. *Право та інновації*. 2014. № 1-2. С. 156-161.

REFERENCES

1. Pro otsinku maina, mainovykh prav ta profesiinu otsinochnu diialnist v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 12.07.2001 r. № 2658-III. (2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14> [in Ukrainian].
2. Shaydullin, R. F. (2006). Grazhdansko-pravovyye osobennosti regulirovaniya otsenочноy deyatel'nosti: Extended abstract of candidate's thesis. Kazan [in Russian].
3. Logvina, S. V. (2011). Teoriya otsenki v ekonomicheskoy nauke. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Ekonomika - Bulletin of Chelyabinsk State University. Ser. Economy, No. 16 (231), issue. 32, 57-62*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoriya-otsenki-v-ekonomicheskoy-nauke> [in Russian].
4. Kelvin K. Stoimost intellektualnoy sobstvennosti. nematerialnyye aktivy i ikh otsenka. URL: https://www.wipo.int/sme/ru/documents/value_ip_intangible_assets.htm [in Russian].
5. Gorodov O. A. (2008). Pravovaya innovatika (pravovoye regulirovaniye innovatsionnoy deyatel'nosti). Sankt-Peterburg : Universitetskiy izdatelskiy konsortsiy «Yuridicheskaya kniga» [in Russian].
6. Pro zatverdzhennia Natsionalnoho standartu № 4 «Otsinka mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti»: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.10.2007 r. № 1185. (2007). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2007-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Natsionalnoho standartu № 2 «Otsinka nerukhomoho maina» : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.10.2004 r. № 1442. (2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442-2004-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Natsionalnoho standartu № 3 «Otsinka tsilisnykh mainovykh kompleksiv»: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.11.2006 r. № 1655. (2006). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655-2006-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia Natsionalnoho standartu #1 «Zahalni zasady otsinky maina i mainovykh prav»: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.09.2003 r. № 1440. (2003). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-%D0%BF> [in Ukrainian].
10. Pro derzhavne rehuliuвання diialnosti u sferi transferu tekhnolohii : Zakon Ukrainy vid 14.09.2006 r. № 143-V. (2006). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16> [in Ukrainian].
11. Abram Mol. (1973). Sotsiodinamika kultury. Moskva : Progress [in Russian].
12. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
13. Pro aktsionerni tovarystva: Zakon Ukrainy vid 17.09.2008 r. № 514-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17> [in Ukrainian].
14. Pro tovarystva z obmezhenoiu ta dodatkovoiu vidpovidalnistiu : Zakon Ukrainy vid 06.02.2018r. № 2275-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19>.
15. Pro zastavu: Zakon Ukrainy vid 02.10.1992 r. № 2654-XII. (1992). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12>.
16. Kibenko E. R. (2014). Istoriya odnogo dela: zalog patentov (imushchestvennykh prav na izobreteniyе) v mezhdunarodnom chastnom prave. *Pravo ta innovatsii – Law and innovation, No. 1-2, 156-161* [in Russian].

ИВАНОВА К. Ю.

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины

ОЦЕНКА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Статья посвящена анализу механизма оценки стоимости имущественных прав интеллектуальной собственности и выявлению особенностей этого механизма. Обосновывается, что оценка имущественных прав интеллек-

туальної власності є складовою оціночною діяльністю в цілому і оцінці піддаються не самі нематеріальні (ідеальні) об'єкти, а майнові права на них. Розглядаються окремі випадки оцінки майнових прав інтелектуальної власності і їх регламентація в законодавстві.

Ключові слова: інтелектуальна власність, нематеріальний актив, майнові права інтелектуальної власності, оцінка, оціночна діяльність.

IVANOVA K. Yu.

PhD, Senior Researcher of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

APPRAISAL OF PROPERTY RIGHTS OF INTELLECTUAL PROPERTY

Problem setting. The urgency of the problem is caused by the fact that active innovation processes occurring around the world, informatization of society and transformation of knowledge into a source of progress indicate that the profitability of entrepreneurial activity in a market economy to some extent depends on the ability to dispose of the results of human intellectual activity, hence the importance of intellectual property, their value is constantly increasing, which requires the implementation of a special mechanism for determining their value (appraisal).

Analysis of recent researches and publications. In the scientific literature the scientists such as V.S. Drobyazko, P.M. Tsybulov, O.O. Horodov, I.M. Bieliukova, O.M. Vinnyk, A.O. Kodynets, O.R. Kibenko, O.O. Tverezenko, V.S. Shcherbyna, I.YE. Yakubivskyy have made a significant contribution to the development of the issues on valuation of property rights of intellectual property.

Target of research. To analyze the mechanism for assessing the value of such group of intangible assets as property rights of intellectual property and identify the features of this mechanism.

Article's main body. Appraisal activity is a complex institution. Appraisal of intellectual property requires the integration of the economic concept of value and the legal concept of property. But the intangible character (ideal nature) of intellectual property objects distinguishes them from other civil rights objects and becomes a certain obstacle when it comes to determining their value.

When it comes to appraisal of objects of the intellectual property rights, such actions are subjected not to intangible (ideal) objects, but to exclusive property rights to them. However, the Law "On Appraisal of Property, Property Rights and Professional Appraisal Activity" considered of objects of the intellectual property rights as intangible assets that, in turn, along with things, securities, units form a broader category "property". If the legislator had given the object of valuation the exclusive property rights and classified them as "property rights that could be valued", it would be more in keeping with their nature.

The Law "On Appraisal of Property, Property Rights and Professional Appraisal Activity" distinguishes between the market value of property and non-market types of property values (ie other types of value that are different from market value). As a general rule, the market value of objects is determined. Thus the value of property rights of intellectual property is determined by the approximate price of market demand for them.

Appraisal activity is carried out in cases established by the legislation of Ukraine, international agreements, on the basis of the agreement, as well as at the request of one of the parties to the contract with the consent of the parties. The legislation defines cases when appraisal shall be mandatory.

Conclusions and prospects for the development. The commercialization of intellectual property objects requires the implementation of a special mechanism for determining their value (appraisal), and the improvement of current legislation in appraisal activity field. Property rights of intellectual property belong to those, which have a monetary valuation, and must be carried out under the legislation.

Valuation of property rights of intellectual property may take place, in particular, in the following cases: 1) defining the valuation of the exclusive rights transferred under the contract in intellectual property field, in particular the license contract, and defining the license fee base; 2) contribution the property rights of intellectual property to the authorized (composite) capital of certain types of companies; 3) using property rights of intellectual property in joint activities without the creation of a legal entity (including in the form of a common partnership); 4) the pledge of the property rights of intellectual property.

Keywords: intellectual property, intangible asset, property rights of intellectual property, appraisal, market value.

Іванова К. Ю. Оцінка майнових прав інтелектуальної власності. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Ivanova13.pdf>.

ЩОДО СПЕЦИФІКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПІДТРИМКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ІННОВАЦІЙНИХ СТРУКТУР НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз теоретичних і нормативних підходів до розуміння терміну «національна інноваційна система» і його змісту в Україні та ЄС, а також досліджені правові проблеми функціонування окремих видів інноваційних структур в Україні. Автором зроблено висновок, що в аспекті розвитку національної інноваційної системи особливого значення набуває позитивна взаємодія на регіональному рівні органів місцевого самоврядування та суб'єктів інноваційної системи.

Ключові слова: бізнес-інкубатор, місцеве самоврядування, науковий парк, національна інноваційна система, товариство з обмеженою відповідальністю.

Постановка проблеми. Сучасний інтенсивний розвиток національної інноваційної системи детермінує розширення форм взаємодії як між суб'єктами національної інноваційної системи, так і з іншими учасниками широкого кола правовідносин. В цьому аспекті привертає увагу важливість позитивної взаємодії на регіональному рівні органів місцевого самоврядування та суб'єктів інноваційної системи.

Стан дослідження. Питання сутності, формування, структури та правового регулювання національної інноваційної системи та інноваційних структур досліджували у свої працях як науковці-економісти, зокрема, Н. М. Буняк [1], В. Б. Буторіна [2], О. О. Ляховець, Є. В. Косован [3], так і науковці-правники: Ю. Є. Атаманова [4], С. В. Глібо [5], Є. А. Новіков, Л. В. Свідунова [6], А. В. Стріжкова [7] тощо. Наукові дослідження щодо розвитку інноваційної діяльності, форм взаємодії органів місцевої влади та суб'єктів національної інноваційної системи здійснювали С. В. Глібо [8, с. 57-64], І. Ю. Матюшенко, М. С. Пасмор [9] та інші.

Метою дослідження є аналіз теоретичних і нормативних підходів до розуміння терміна «національна інноваційна система» і його змісту в Україні та ЄС, дослідження правові проблеми функціонування окремих видів інноваційних структур в Україні, а також визначення найбільш поширених та ефективних форм такої взаємодії на регіональному рівні органів місцевого самоврядування та суб'єктів національної інноваційної системи.

Виклад основного матеріалу. Технологічний прогрес та розвиток інновацій сприяють створенню розгалуженої інноваційної системи як на світовому, так і на національному й регіональному рівнях.

У першу чергу, вважаємо за необхідне зосередити увагу на специфіці сутності та структурі національної інноваційної системи (далі – НІС).

На сьогоднішній день єдиного визначення терміну НІС не існує.

На міжнародному рівні поширеним є визначення цій правовій категорії, надане Бенгт-Оке Ландваллем, який розуміє її як організації та установи, що беруть участь у дослідженні – такі як, відділи досліджень і розробок, технологічні інститути та університети. [10, с. 13]

В законодавстві України визначено, що НІС є сукупністю законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які задіяні у процесі створення та застосування наукових знань та технологій і визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови для забезпечення інноваційного процесу. [11]

Як впливає з вищевикладеного, основою НІС є його структурні елементи.

Відповідно до Концепції розвитку національної інноваційної системи вона складається з розгалуженої мережі підсистем, однією з яких є інноваційна інфраструктура, що включає в себе інноваційну інфраструктуру, виробничо-технологічну, фінансову, інформаційно-аналітичну та експертно-консалтингову складову, а також з технополіси, технологічні та наукові парки, інноваційні центри та центри трансферу технологій, бізнес-інкубатори та інноваційні структури інших типів; інформаційні мережі науково-технічної інформації, експертно-консалтингові та інжинірингові фірми, інституційні державні та приватні інвестори. На сьогодні в Україні діє значна кількість таких інноваційних структур. Вважаємо за

доцільне зосередити увагу на такий найбільш розповсюджених формах інноваційних структур як наукові парки, бізнес-інкубатори та інноваційні центри.

На офіційному сайті Міністерства освіти та науки України зареєстровано 26 наукові парки. [12] Натомість, у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі - ЄДР) міститься інформація щодо 25 юридичних осіб з назвою «Науковий парк», з яких 17 функціонують у формі товариств з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ).

Бізнес-інкубатори, зазвичай, створюються на базі наукових парків та інших інноваційних структур і виконують функції з матеріально-технічного забезпечення розвитку інновацій та створення малих та середніх підприємств. Однак, у функціонуванні даної структури спостерігається превалювання іншої організаційно-правової форми – громадська організація (24 суб'єкта з 46), в той час коли як суб'єкти господарювання зареєстровані лише 6 бізнес-інкубаторів.

Одним з найбільш поширених видів інноваційної інфраструктури є інноваційні центри. В ЄДР зареєстровано близько 70 суб'єктів, з яких 40 функціонують у формі ТОВ, 13 – громадських організацій, 11 – приватних підприємств. Крім того, спостерігаються поодинокі факти функціонування інноваційних центрів як акціонерних товариств, державних підприємств, колективних та дочірніх підприємств, а також підприємств, заснованих на власності об'єднання громадян.

Таким чином, можна стверджувати, що інноваційні структури створюються, переважно, у організаційно-правовій формі ТОВ.

На нашу думку, це пов'язано з низкою переваг організаційного та правового характеру, які можуть використовувати такі суб'єкти, здійснюючи свою спеціалізовану діяльність. Зокрема, серед переваг створення інноваційних структур у організаційно-правовій формі ТОВ можливо назвати наступні.

1. Порядок формування статутного капіталу та види вкладів учасників. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» вкладом учасника товариства можуть бути гроші, цінні папери, інше майно, якщо інше не встановлено законом. Така норма створює розширене коло можливостей складу статутного капіталу, що забезпечує належне функціонування інноваційної структури.

2. Порядок передачі дивідендів у державні структури.

3. Специфіка відповідальності. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» товариство несе

відповідальність за своїми зобов'язаннями всім належним йому майном. Товариство не відповідає за зобов'язаннями своїх учасників.

Разом з тим, специфіка діяльності інноваційних структур зумовлює вплив на них таких нормативно-правових актів як Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» від 10 вересня 2003 р. № 1440 та Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» від 3 жовтня 2007 р. № 1185.

Таким чином можна зробити висновок, що найбільш поширеною організаційно-правовою формою інноваційних структур в Україні є товариство з обмеженою відповідальністю. Це пов'язано, із законодавчо передбаченою можливістю формування статутного капіталу із широкого кола майнових джерел, можливістю ефективної передачі дивідендів до державних структур, в тому числі закладів вищої освіти, на базі яких вони, переважній кількості випадків, створюються, а також специфікою відповідальності за невиконання або неналежне виконання зобов'язань.

Щодо підтримки органами місцевого самоврядування вищезазначених інноваційних структур та інноваційної діяльності в цілому необхідно, зазначити наступне.

На сучасному етапі розвитку національного законодавства спостерігається розширення нормативного регулювання інноваційної діяльності та засобів розвитку суб'єктів національної інноваційної системи.

Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон України «Про МС») місцеве самоврядування в Україні здійснюється, зокрема, на принципах поєднання місцевих і державних інтересів, та державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування. реалізація таких принципів, здійснюється серед іншого і сфері підтримки інноваційної діяльності.

У даній роботі зупинимось на такому аспекті діяльності органів місцевого самоврядування як сприяння розвитку інновацій та суб'єктів національної інноваційної системи на регіональному рівні.

На нормативному рівні дана галузь врегульована низкою законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Так, відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» (далі – Закон України «Про пріоритетні напрями») ними визнаються науково і економічно обґрунтовані та визначені відповідно до цього Закону напрями провадження інноваційної діяльності, що спрямовані на забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспромож-

ної екологічно чистої продукції, надання високоякісних послуг та збільшення експортного потенціалу держави з ефективним використанням вітчизняних та світових науково-технічних досягнень. Пріоритетні напрями інноваційної діяльності поділяються на стратегічні та середньострокові пріоритетні напрями. Останні, у свою чергу, поділяються на напрями загальнодержавного, галузевого та регіонального рівня.

Саме середньострокові пріоритетні напрями регіонального рівня найбільш щільно пов'язані з реалізацією органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Відповідно до ч. 7 ст. 5 Закону України «Про пріоритетні напрями» середньострокові пріоритетні напрями регіонального рівня затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій на основі стратегічних пріоритетних напрямів, середньострокових пріоритетних напрямів загальнодержавного рівня з урахуванням прогнозу економічного і соціального розвитку відповідного регіону.

Середньострокові пріоритетні напрями регіонального рівня реалізуються шляхом формування та виконання регіональних, місцевих інноваційних програм та окремих інноваційних проектів.

Обсяги коштів, що спрямовуються на реалізацію пріоритетних напрямів регіонального рівня, щорічно визначаються відповідними бюджетами, у тому числі з урахуванням статті 105 Бюджетного кодексу України. Для реалізації середньострокових пріоритетних напрямів державою запроваджуються заходи щодо:

1) розвитку інноваційної інфраструктури (інноваційних центрів, технологічних парків, наукових парків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, центрів трансферу технологій, інноваційних кластерів, венчурних фондів тощо);

2) першочергового розгляду заявок на винаходи, що відповідають середньостроковим пріоритетним напрямам загальнодержавного рівня;

3) прямого бюджетного фінансування та співфінансування;

4) відшкодування відсоткових ставок за кредитами, отриманими суб'єктами господарювання у банках;

5) часткової компенсації вартості виробництва продукції;

6) кредитів за рахунок коштів державного бюджету, кредитів (позик) і грантів міжнародних фінансових організацій, залучених державою або під державні гарантії;

7) субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

8) податкових, митних та валютних преференцій.

В якості прикладу реалізації наведених вище положень законодавства можна навести Міську програму інноваційної та інвестиційної діяльності та іміджевих проектів на 2017-2020 роки, затверджену Рішенням Харківської міської ради від 21.12.2016 № 490/16[13]. Даний акт посилається на Стратегію розвитку міста Харкова до 2020 року та декларує появу окремих проектів та конкурсів, спрямованих на розвиток інновацій.

Варто зазначити, що відповідальним виконавцем програм підтримки інноваційного розвитку є Управління інноваційного розвитку та іміджевих проектів Департаменту у справах сім'ї, молоді та спорту Харківської міської ради.

Відповідно до Кошторису витрат на виконання Міської програми інноваційної та інвестиційної діяльності та іміджевих проектів на 2017-2020 роки за рахунок коштів бюджету міста Харкова на 2018 рік, затвердженої Рішенням Харківської міської ради від 20.12.2017 № 922/17 [14] на організацію і проведення семінарів, круглих столів, нарад, конференцій, виставок, форумів, презентацій, у тому числі заходів міжнародного рівня та інших заходів, спрямованих на розвиток і просування інвестиційних та інноваційних можливостей міста і залучення коштів іноземних та вітчизняних інвесторів до розвитку економічного потенціалу міста Харкова було виділено майже 3 млн. грн. із загального фонду місцевого бюджету, а на фінансову підтримку при розробці актуальних для громади та бізнесу міста Харкова інноваційних, інвестиційних і грантових проектів, часткове їх фінансування та супровід було виділено 1 млн. грн.

Разом з тим, аналіз даного Кошторису дає змогу зробити висновок, що фінансування інновацій в м. Харкові з місцевого бюджету здійснюється виключно з загального фонду і загальна сума такого фінансування на 2018 рік складала майже 8 млн. грн. Це дає змогу стверджувати, що в м. Харкові є доволі значний потенціал для фінансування розвитку інновацій.

Висновки. Аналіз структури НІС в Україні дає можливість стверджувати, що найбільш поширеною організаційно-правовою формою діяльності інноваційних структур є товариства з обмеженою відповідальністю, що за допомогою низки позитивних факторів сприяє забезпеченню їх ефективного функціонування та виконанню покладених функцій та завдань. Реалізація законодавства України про розвиток інновацій, а також взаємодія між органами місцевого самоврядування та суб'єктами національної іннова-

ційної системи здійснюються, переважно, на рівні фінансування окремих проектів, шляхом проведення конкурсів та надання грантів. Аналіз актів Харківської міської ради дає змогу констатувати високий рівень перспективності розвитку інновацій у м. Хар-

кові. Разом з тим, спостерігається розподіл фінансування проектування та проведення заходів спрямованих обговорення інноваційного розвитку територіальної громади, та створення й реалізації новітніх інноваційних винаходів та проектів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Буняк Н. М. Сутність національної інноваційної системи. *Ефективна економіка*. 2011. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=633>.
2. Буторіна В. Б. Теоретичні підходи до формування національної інноваційної інфраструктури. 2013. С. 101–108. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vkpnuen_2013_8_28.pdf
3. Ляховець О. О., Косован Є. В. Національні інноваційні системи в глобальній економіці. Наукова праця. *Економіка*. 2013. Вип. 273. Т. 285. С. 16 – 19.
4. Атаманова Ю. Є. Участие в хозяйственных обществах правами промышленной собственности: правовые проблемы передачи инновационного продукта: монографія. Харків, 2004. 208 с.
5. Глібко С. В. Правове регулювання наукового парку як суб'єкта національної інноваційної системи. *Право та інновації*. 2017. Т. 2. № 4. С. 15-27.
6. Новіков Є. А., Свідунова Л. В. Правовий статус бізнес-інкубаторів і акселераторів як форма підтримки інноваційних проектів: досвід Польщі. *Інноваційна система та інформаційні технології в сучасній науці*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, м. Київ, 20 жовт. 2017 р.) / редкол.: С. В. Глібко, О. Д. Крупчан, С. А. Бука. Харків : Право, 2017. 240 с. С. 85 – 90.
7. Стріжкова А. В. Пропозиції господарсько-правового забезпечення стимулювання розвитку бізнес-інкубаторів. *Правова наука та інноваційна діяльність в умовах євроінтеграційних процесів*: матеріали круглого столу (м. Харків, 8 червня, 2018 р.). Харків : Право, 2018. С. 123 – 128
8. Глібко С. В. Правове регулювання випуску і реалізації високотехнологічної продукції в Україні. Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах: матеріали круглого столу (м. Харків, 25 трав. 2018 р.) / редкол.: М.П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, С. В. Глібко. Харків : Право, 2018. 280 с.
9. Матюшенко І. Ю., Глібко С. В., Пасмор М. С. Практичні аспекти визначення високотехнологічних галузей і продукції в Україні. *Соціальна економіка*. 2018. Вип. 55. С. 37-49.
10. Lundvall B. A. National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning / B. A. Lundvall. London : Pinter Publishers, 1992. URL: https://books.google.com.ua/books?id=iDXGwacw-4oC&pg=PA43&hl=uk&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q=Organizations%20&f=false
11. Концепція розвитку національної інноваційної системи : схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 17.06.2009 р. № 680-р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 47. Ст. 1593. С. 533.
12. Офіційний сайт Міністерства освіти та науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/naukovi-parki>.
13. Міська програма інноваційної та інвестиційної діяльності та іміджевих проектів на 2017-2020 роки: затв. рішенням Харківської міської ради від 21.12.2016 р. № 490/16. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/665675>.
14. Кошторис витрат на виконання Міської програми інноваційної та інвестиційної діяльності та іміджевих проектів на 2017-2020 роки за рахунок коштів бюджету міста Харкова на 2018 рік: затв. рішенням Харківської міської ради від 20.12.2017 р. № 922/17. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/667080>.

REFERENCES

1. Buniak, N. M. (2011). Sutnist natsionalnoi innovatsiinoi systemy. *Efektivna ekonomika - Efficient economy*, No. 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=633> [in Ukrainian].
2. Butorina, V. B. (2013). Teoretychni pidkhody do formuvannia natsionalnoi innovatsiinoi infrastruktury. P. 101–108. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vkpnuen_2013_8_28.pdf [in Ukrainian].
3. Liakhovets, O. O., Kosovan, Ye. V. (2013). Natsionalni innovatsiini systemy v hlobalnii ekonomitsi. *Naukova pratsia. Ekonomika – Economy, issue. 273, Vol. 285, 16 – 19* [in Ukrainian].

4. Atamanova, Yu. E. (2004). Uchastiye v khozyaystvennykh obshchestvakh pravami promyshlennoy sobstvennosti: pravovyye problemy peredachi innovatsionnogo produkta. Kharkiv [in Russian].
5. Hlibko, S. V. (2017). Pravove rehuliuвання наукового парку як суб'єкта національної інноваційної системи. *Pravo ta innovatsii – Law and innovation, Vol. 2, 4, 15-27* [in Ukrainian].
6. Novikov, Ye. A., Cvidunova, L. V. (2017). Pravovyi status biznes-inkubatoriv i akseleratoriv yak forma pidtrymky innovatsiynych proektiv: dosvid Polshchi. *Innovatsiina systema ta informatsiini tekhnolohii v suchasni nautsi: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. (m. Kharkiv, m. Kyiv, 20 zhovt. 2017 r.) – Innovative system and information technologies in modern science: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference* / S.V. Hlibko, O. D. Krupchan, S. A. Buka. Kharkiv : Pravo. 85 – 90 [in Ukrainian].
7. Strizhkova A. V. (2018). Propozytsii hospodarsko-pravovoho zabezpechennia stymuliuvannia rozvytku biznes-inkubatoriv. *Pravova nauka ta innovatsiina diialnist v umovakh yevrointehratsiynych protsesiv: materialy kruhloho stolu (m. Kharkiv, 8 chervnia, 2018 r.) – Legal science and innovation in the context of European integration processes*. Kharkiv : Pravo. 123 – 128 [in Ukrainian].
8. Hlibko, S. V. (2018). Pravove rehuliuвання випуску i realizatsii vysokotekhnolohichnoi produktsii v Ukraini. *Ekonomiko-pravovi problemy rozvytku ta spriannia hospodarskii diialnosti v suchasnykh umovakh: materialy kruhloho stolu (m. Kharkiv, 25 trav. 2018 r.) – Economic and legal problems of development and promotion of economic activity in modern conditions* / M. P. Kucheriavenko, O. O. Dmytryk, S. V. Hlibko. Kharkiv : Pravo, 280 [in Ukrainian].
9. Matiushenko, I.Yu., Hlibko, S.V., Pasmor, M.S. (2018). Praktychni aspekty vyznachennia vysokotekhnolohichnykh haluzei i produktsii v Ukraini. *Sotsialna ekonomika – Social economy, issue 55, 37-49* [in Ukrainian].
10. Lundvall, B. A. National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning / B. A. Lundvall. London : Pinter Publishers, 1992. URL: https://books.google.com.ua/books?id=iDXGwacw-4oC&pg=PA43&hl=uk&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q=Organizations%20&f=false [in English].
11. Kontseptsiiia rozvytku natsionalnoi innovatsiinoi systemy : skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu ministriv Ukrainy vid 17.06.2009 r. № 680-r. (2009). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine, 47. art. 1593* [in Ukrainian].
12. Ofitsiyni sait Ministerstva osvity ta nauky Ukrainy. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diialnist-ta-transfer-tehnologij/naukovi-parki> [in Ukrainian].
13. Miska prohrama innovatsiinoi ta investytsiinoi diialnosti ta imidzhevykh proektiv na 2017-2020 roky : zatv. rishenniam Kharkivskoi miskoi rady vid 21.12.2016 r. № 490/16. (2016). URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/665675> [in Ukrainian].
14. Koshtorys vytrat na vykonannia Miskoi prohramy innovatsiinoi ta investytsiinoi diialnosti ta imidzhevykh proektiv na 2017-2020 roky za rakhunok koshtiv biudzhetu mista Kharkova na 2018 rik : zatv. rishenniam Kharkivskoi miskoi rady vid 20.12.2017 r. № 922/17. (2017). URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/667080> [in Ukrainian].

ЗАВАДСКАЯ А. Т.

младший научный сотрудник

НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины

КАСАТЕЛЬНО СПЕЦИФИКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ПОДДЕРЖКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ИННОВАЦИОННЫХ СТРУКТУР НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ

В статье осуществлен анализ теоретических и нормативных подходов к пониманию термина «национальная инновационная система» и его содержанию в Украине и ЕС, а также исследованы правовые проблемы функционирования отдельных видов инновационных структур в Украине. Автором сделан вывод, что в аспекте развития национальной инновационной системы особое значение приобретает положительное взаимодействие на региональном уровне органов местного самоуправления и субъектов инновационной системы.

Ключевые слова: бизнес-инкубатор, местное самоуправление, научный парк, национальная инновационная система, общество с ограниченной ответственностью.

ZAVADSKA A. T.

Junior Researcher of Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

ABOUT THE SPECIFICS OF FUNCTIONING AND SUPPORT AT THE REGIONAL LEVEL OF INNOVATIVE STRUCTURES OF THE NATIONAL INNOVATION SYSTEM IN UKRAINE

Problem setting . The modern intensive development of the national innovation system determines the expansion of forms of interaction both between the subjects of the national innovation system and with other participants in a wide range of legal relationships. In this respect, the importance of positive interaction at the regional level of local self-government bodies and actors of the innovation system.

Analysis of recent researches and publications . The issues of essence, formation, structure and legal regulation of the national innovation system and innovative structures were explored in their works as scientist-economists, such as N.M Bunyak, V.B Butorina, O.O Lyakhovets, E.V Kosovan, and legal scholars: Yu. E. Atamanova, S. V Hlibko, E. A Novikov, L. V Tsindenova, A. V. Strizhkov. Scientific researches on development of innovative activity, forms of interaction of local authorities and subjects of national innovation system were carried out by S.V Glibko, I. Yu. Matyushenko, M.S Pasmore and other.

Target of research . The purpose of the study is to analyze theoretical and regulatory approaches to understanding the term «national innovation system» and its content in Ukraine and the EU, to study the legal problems of the functioning of certain types of innovation structures in Ukraine, as well as to identify the most common and effective forms of such interaction at the regional level of local authorities self-government and subjects of the national innovation system.

Article's main body . Innovative infrastructures primarily operate in the form of a limited liability company. This is due to the presence of a number of advantages in the creation and activities of such legal entities.

Regarding regional support for innovation, the following should be noted. To date, there has been a distribution of funding for the design and implementation of activities aimed at discussing the innovative development of the territorial community, and the creation and implementation of new innovative inventions and projects.

Conclusions and prospects for the development. Implementation of the legislation of Ukraine on development of innovations, as well as interaction between local self-government bodies and subjects of the national innovation system are carried out mainly at the level of financing of individual projects, through tenders and grants. The analysis of Kharkiv City Council acts shows that the prospect of innovation development in Kharkiv is high.

Keywords: business incubator, innovation center, science park, national innovation system, limited liability company.

Завадська А. Т. Щодо специфіки функціонування та підтримки на регіональному рівні інноваційних структур Національної інноваційної системи в Україні. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Zavadaska13.pdf>

Глібко С. В., Гречко О. А. – Конституційні гарантії права на підприємницьку діяльність

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-7

Майбутнє посилання:

http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Hlibko_Hrechko13.pdf

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 347.73

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-8

ДМИТРИК О. О.

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ НЕЗАЛЕЖНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ

У статті автор розкриває особливості правового статусу Аудиторської палати України, як суб'єкта незалежного фінансового контролю в Україні. Констатовано, що правовий статус вказаного суб'єкта характеризується певною багатоаспектністю. Зокрема, Аудиторська палата України виступає професійною, саморегулювальною організацією, яка уповноважена виконувати публічні функції, а управління здійснює через спеціально створені органи. Наведене свідчить, що в чинному законодавстві України відображено новий підхід до регулювання незалежного фінансового контролю, зокрема, через визначення повноважень, прав і обов'язків Аудиторської палати України.

Ключові слова: фінансовий контроль; незалежний фінансовий контроль; Аудиторська палата України.

Постановка проблеми. Значення фінансового контролю при формуванні ринкових відносин суттєво зростає, оскільки саме такий контроль сприяє успішній реалізації фінансової політики держави, забезпеченню правомірного формування, розподілу (перерозподілу) й використання грошових коштів, що акумульовані в публічних фондах грошових коштів. Крім того, необхідно звернути увагу й на те, що фінансовий контроль виступає засобом регулювання господарської діяльності. У цьому контексті вагомим значення набуває правове забезпечення здійснення фінансового контролю.

У сучасній фінансово-правовій науці доволі усталеною є позиція відповідно до якої залежно від суб'єктів, які здійснюють фінансовий контроль останній поділяється на державний (муніципальний) та незалежний [1]. Щодо першого виду фінансового контролю, то порядок його реалізації та коло уповноважених на це органів та їх посадових осіб регламентовано низкою нормативно-правових актів. Зокрема, йдеться про Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [2] тощо.

Здійснення державного фінансового контролю забезпечують відповідні центральні органи виконавчої влади, уповноважені Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері дер-

жавного фінансового контролю (органи державного фінансового контролю). Зазначені суб'єкти у своїй діяльності керується Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України [1, ст. 1].

Незалежний фінансовий контроль виступає формою недержавного фінансового контролю, який може здійснюватися спеціальними організаціями – аудиторськими фірмами чи аудиторами. Показово, що в Україні нещодавно було прийнято закон, що регламентує порядок проведення аудиторської діяльності та здійснення фінансового аудиту. Йдеться про Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» № 2258-VIII від 21 груд. 2017 р. (далі – Закон № 2258) [3], який було введено в дію з 1 жовт. 2018 р.

Аналіз останніх досліджень. Підкреслимо, що дослідженням поняття «фінансовий контроль», визначенням його видів, форм та методів, а також правового статусу суб'єктів, які його здійснюють, займалися такі науковці: Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, Т. А. Жадан, М. П. Кучерявенко, П. П. Латковський, Ю. О. Мандриченко, Л. А. Савченко та інші. Однак з урахуванням змін, які відбулися у правовому регулюванні фінансового контролю останнім часом, питання, пов'язані з закріпленням правового статусу суб'єктів, що здійснюють незалежний фінансовий контроль, потребують детального вивчення. Отже, **мета статті** полягає у аналізі правового статусу

суб'єктів, які здійснюють незалежний фінансовий контроль в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Законом № 2258 аудитор – це фізична особа, яка підтвердила кваліфікаційну придатність до провадження аудиторської діяльності, має відповідний практичний досвід та включена до Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності; а аудиторська діяльність – це незалежна професійна діяльність аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, зареєстрованих у Реєстрі аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, з надання аудиторських послуг. Аудиторську діяльність необхідно характеризувати як професійну діяльність. Професія – це вид трудової діяльності, що виник у результаті суспільного розподілу праці і вимагає для її виконання відповідних здібностей, теоретичних знань і практичних навичок. Відповідно до Класифікатору професій (розділ 5 Класифікація професій) професіонали в галузі аудиту та бухгалтерського обліку позначено за номером 2411.2 [4].

Згідно із ч. 1 ст. 4 Закону № 2258 [3] аудитор набуває права на провадження аудиторської діяльності після підтвердження кваліфікаційної придатності та набуття практичного досвіду в порядку, визначеному цим Законом. Аудитор, який набув права на провадження аудиторської діяльності, включається до Реєстру. Аудитор має право провадити аудиторську діяльність одноосібно лише після включення його до Реєстру як суб'єкта аудиторської діяльності. Відомості до Реєстру вносяться Аудиторською палатою України (ч. 2 ст. 20). Згідно із ч. 2 ст. 47 Закону № 2258 включені до Реєстру аудитори і аудиторські фірми є членами Аудиторської палати України.

Відповідно до ст. 47 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [3], Аудиторська палата України (далі – АПУ) є юридичною особою, яка здійснює професійне самоврядування аудиторської діяльності та не має на меті отримання прибутку, та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань аудиторського самоврядування. Згідно із ч. 2 ст. 47 Закону № 2258 включені до Реєстру аудитори і аудиторські фірми є членами Аудиторської палати України. Тобто АПУ об'єднує осіб за професійною ознакою. Члени АПУ не можуть на власний розсуд визначати цілі й види діяльності цього об'єднання, оскільки його цілі і види діяльності обумовлені метою професійного самоврядування аудиторів, що встановлена у ст. 46 Закону № 2258. Зокрема, це: 1) виконання покладених на них Законом обов'язків; 2) забезпечення їхніх прав; 3) представництво професійних інтересів аудиторів в органах державної влади, органах місцевого самоврядування; 4) захист професійних інтересів та соціальних

прав аудиторів; 5) сприяння підвищенню професійного рівня аудиторів та надання їм методичної допомоги; 6) захист інтересів фізичних і юридичних осіб у разі заподіяння їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості аудиторів; 7) здійснення саморегулювання аудиторської діяльності [3].

Зважаючи на це, можна констатувати, що безпосереднім учасником відносин, пов'язаних зі організацією і здійсненням незалежного фінансового контролю, зокрема, аудиторського контролю виступає Аудиторська палата України, яка є професійною організацією. Зважаючи на обов'язковий характер набуття членства у АПУ, законодавчо встановлені мету і види її діяльності, ця організація не може вважатися громадською.

Як ми вже зазначили вище, АПУ утворюється з метою забезпечення реалізації завдань аудиторського самоврядування. Професійне самоврядування аудиторів здійснюється через АПУ. Слід акцентувати увагу на тому, що самоврядування – це один із найдавніших і універсальних принципів серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства [5, с. 485]. У довідковій літературі «самоврядування» розглядається як: 1) форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; 2) право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [6, с. 651]. Тож термін «самоврядування» використовується для позначення заснованого на саморегуляції різновиду соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин спільних справ, що поєднується зі спільною діяльністю у виконанні ухвалених рішень [7, с. 44].

З урахуванням викладено констатуємо, що професійне самоврядування аудиторів можна розглядати у декількох взаємопов'язаних аспектах, а саме як:

- (а) форму соціального управління;
- (б) прояв права аудиторів на об'єднання;
- (в) реалізацію права аудиторів самостійно вирішувати питання щодо їх організації та функціонування;
- (г) реалізацію права аудиторів самостійно вирішувати питання щодо їх організації та функціонування через спеціально створений орган – Аудиторську палату України.

Оскільки професійне самоврядування аудиторів здійснюється через АПУ, цей орган наділено відповідними повноваженнями. Згідно із ч. 5 ст. 15 і ч. 4 ст. 47 АПУ: 1) здійснює реєстрацію аудиторів та

суб'єктів аудиторської діяльності; 2) здійснює контроль якості аудиторських послуг суб'єктів аудиторської діяльності, крім тих, які здійснюють обов'язковий аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес; 3) регулює взаємовідносини між членами Аудиторської палати України у процесі провадження аудиторської діяльності; 4) здійснює дисциплінарні провадження щодо суб'єктів аудиторської діяльності, крім тих, які здійснюють обов'язковий аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес; 5) здійснює контроль за безперервним навчанням аудиторів, крім тих, які здійснюють обов'язковий аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес; 6) бере участь у проведенні експертизи законопроектів і нормативно-правових актів з питань аудиторської діяльності; 7) узагальнює інформацію про практику застосування міжнародних стандартів аудиту та надає рекомендації на запит суб'єктів аудиторської діяльності щодо спірних та складних питань; 8) представляє аудиторів України у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадськими об'єднаннями та міжнародними організаціями; 9) забезпечує захист професійних прав аудиторів; 10) забезпечує доступ та відкритість інформації стосовно аудиторів України [3]. Наведені повноваження не є вичерпними, АПУ може виконувати інші повноваження у порядку і на умовах, визначених Законом.

Ці повноваження мають управлінський характер і пов'язані із задоволенням як публічного інтересу, так і інтересів членів такої організації. Тож очевидно, що АПУ створено для виконання публічно-владних управлінських функцій та делегованих повноважень у сфері здійснення незалежного фінансового контролю. АПУ приймає рішення, на основі яких у подальшому аудитори та аудиторські фірми здійснюють свою діяльність.

Отже, Законом № 2258 передбачено реалізацію аудиторами професійного самоврядування через об'єднання на професійній основі зусиль для:

- виконання покладених на них Законом обов'язків,
- забезпечення їх прав,
- представництва професійних інтересів аудиторів в органах державної влади, органах місцевого самоврядування,
- захисту професійних інтересів та соціальних прав аудиторів,
- сприяння підвищенню професійного рівня аудиторів та надання їм методичної допомоги,

- захисту інтересів фізичних і юридичних осіб у разі заподіяння їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості аудиторів,

- здійснення саморегулювання аудиторської діяльності.

При цьому ще раз підкреслимо, що Законом № 2258 визначено одну єдину форму об'єднання аудиторів з метою реалізації професійного самоврядування аудиторів – АПУ.

Узагальнюючи наведені міркування можна констатувати, що правовий статус АПУ як суб'єкта, створеного для виконання публічно-владних управлінських функцій та делегованих повноважень у сфері здійснення незалежного фінансового контролю, визначається з урахуванням низки аспектів. Зокрема, слід брати до уваги, що:

- АПУ уповноважена виконувати публічні функції (ст. 47);

- здійснює управління через спеціально створені органи (з'їзд аудиторів України і Раду аудиторів України) (ч. 8 ст. 47);

- будучи юридичною особою, АПУ є незалежною від держави;

- АПУ створено для реалізації самоврядування аудиторів (ч. 1 ст. 47);

- створення АПУ як форми реалізації самоврядування аудиторів передбачено Законом № (ч. 3 ст. 46);

- АПУ утворюється з'їздом аудиторів (п. 5 розділу Х Прикінцевих та перехідних положень);

- АПУ не може бути реорганізовано, ліквідація лише на підставі закону (розділ Х Прикінцевих та перехідних положень);

- установчими документами АПУ є статут, що затверджується з'їздом аудиторів (ч.3 ст. 47);

- АПУ об'єднує осіб за професійною ознакою (ч. 2 ст. 47);

- АПУ об'єднує всіх аудиторів і аудиторських фірм на засадах обов'язкового членства з моменту включених їх до Реєстру (ч. 2 ст. 47);

- не має на меті отримання прибутку (ч. 1 ст. 47).

Тож Аудиторська палата України як суб'єкт незалежного фінансового контролю, є професійною організацією, що уповноважена здійснювати публічні функції і самоврядування аудиторської діяльності. Водночас повноваження АПУ визначаються декількома способами. По-перше, через закріплення у ч. 5 ст. 15 Закону № 2258 делегованих повноважень. По-друге, шляхом окреслення повноважень у ст. 47 Закону № 2258. При цьому перелік повноважень, прав і обов'язків не є вичерпним. У підсумку спостерігаємо ситуацію, за якої відсутня чіткість у тому, через реалізацію яких прав АПУ буде здійснювати певні свої повноваження.

Розглянемо в контексті визначення правового статусу АПУ право останньої на вступ до міжнародних професійних організацій. Як закріплено у ч. 5 ст. 47 Закону № 2258, АПУ з метою належного виконання делегованих повноважень має право здійснювати міжнародне співробітництво. Реалізація цього права АПУ має вкрай важливе значення. Україна сьогодні є невід'ємною складовою світового економічного співтовариства і поступово набуває все більшого значення як бізнесовий та політичний партнер. При цьому одним із напрямків гармонізації національного законодавства до європейських стандартів є сфера аудиту, що поряд з іншими позначено як один з орієнтирів України в рамках Стратегії «Україна – 2020» [8] та прямим обов'язком в рамках Угоди про асоціацію.

Зважаючи на це, шляхом міжнародного співробітництва, приміром, через ведення постійного професійного діалогу, налагодження співпраці з міжнародними та міжурядовими інституціями, через набуття членства в тому числі в Міжнародній федерації бухгалтерів, можливо забезпечити імплементацію кращих світових професійних практик до чинного національного законодавства та захист членів АПУ, реалізацію міжнародних проектів у професійній сфері, створення умов для обміну досвідом з професійними організаціями інших країн. У підсумку це підвищує ставлення до професії аудитора, її рейтингу серед інших професій, престижу та іміджу, а також підвищує ступінь довіри до результатів аудиторських перевірок з боку інвесторів тощо. Чим вищий рейтинг аудиторів у суспільстві, тим вищим вимогам повинна відповідати їх діяльність, що, у свою чергу, спонукатиме до поглиблення гармонізації та інтеграції аудиту шляхом міжнародного співробітництва. Отже, реалізація права на міжнародне співробітництво спрямовано на належне виконання саме делегованих повноважень АПУ.

Саморегулювання аудиторської діяльності – це здійснення регулювання аудиторської діяльності самими аудиторами чи аудиторськими фірмами, об'єднаними в некомерційну неурядову організацію зі статусом юридичної особи, якою є АПУ. За приписами п. 2.2 Статуту [9] АПУ розробляє та затверджує локальні нормативні акти в межах повноважень АПУ.

До основних функцій саморегулювних організацій, до кола яких відноситься АПУ, належить нормотворча, що реалізується шляхом прийняття локальних нормативних актів, які регулюють порядок здійснення професійної діяльності та проведення відповідних заходів, а також шляхом участі в законотворчій діяльності здійснюючи професійну експертизу законопроектів та проектів нормативних актів.

Органами управління АПУ за ч. 8 ст. 47 Закону № 2258 є З'їзд аудиторів України і Рада аудиторів України. У статтях 48 і 49 Закону № 2258 проведено розмежування повноважень З'їзду аудиторів України і Ради аудиторів України. Зокрема, до виключної компетенції З'їзду аудиторів України як вищого органу управління АПУ належить поряд із іншими таке питання, як прийняття рішень про вступ Аудиторської палати України до міжнародних та інших організацій, про вихід із цих організацій (п. 6 ч. 4 ст. 48). Водночас Рада Аудиторської палати України представляє інтереси членів Аудиторської палати України у період між з'їздами аудиторів України. Рада Аудиторської палати України приймає рішення від імені Аудиторської палати України. Рішення Ради Аудиторської палати України приймаються на її засіданнях простою більшістю голосів за наявності більш як половини її членів, крім випадків, передбачених цим Законом та Статутом Аудиторської палати України (ч. 3,4 ст. 49).

Аналіз наведених положень у їх системному зв'язку дозволяє стверджувати, що рішення З'їзду аудиторів України про вступ Аудиторської палати України до міжнародних та інших організацій, про вихід із цих організацій (п. 6 ч. 4 ст. 48), а також рішення Ради АПУ (ч. 3,4 ст. 49) – це рішення, що за правовою природою відносяться до локальних нормативних актів АПУ. Локальними нормативними актами є акти, які приймаються уповноваженими органами юридичних осіб відповідно до законодавства, регламентують відносини, що виникають у межах цієї юридичної особи. За своїм функціональним призначенням такі акти покликані забезпечити належний рівень нормативно-правового регулювання делегованих державою юридичним особам повноважень, заповнення прогалин, забезпечення дієвості чинних норм законодавства шляхом установаження механізмів їх реалізації.

При характеристиці локальних актів, що мають нормативний характер, і видаються саморегулювними організаціями, що уповноважені державою виконувати публічні функції (у тому числі, функції управління), слід виходити із загальних підходів щодо нормативно-правових актів. Так, наразі офіційне визначення поняття нормативно-правовий акт міститься лише в наказі Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» [10]. В ньому зазначено, що «нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній зако-

ном формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування». Аналіз чинних нормативно-правових актів дозволяє зробити висновок, що вони мають неоднакову юридичну силу, форми виразу (назви), неоднорідні за характером нормативних приписів і своїм функціональним призначенням (зміст).

У Наказі Мініюсту наводиться формулювання певних форм нормативних актів. Наприклад, наказ, розпорядження, постанова, рішення (далі – розпорядчий документ) – це акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання. При цьому відповідно до п. 2.17 Наказу Мініюсту [10] до розпорядчого документа можуть бути додані: (а) додатки, що затверджуються розпорядчим документом із проставлянням грифа затвердження, – це нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила, порядки, зміни до нормативно-правових актів, переліки актів, що визнаються такими, що втратили чинність, тощо, які становлять невід'ємну частину розпорядчих документів, якими затверджені, і мають однакову з ними юридичну силу); (б) додатки, що доповнюють та/або пояснюють зміст розпорядчого документа, нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, із проставлянням відмітки у верхньому правому куті першого аркуша додатка. Так, Законом № 2258 визначено форму прийняття рішень АПУ – це рішення, а також позначено порядок прийняття таких рішень. Щодо змісту таких рішень, то Закон № 2258 не надає чіткого бачення щодо цього. Тож, зважаючи на загальний підхід, відбитий у наведеному Наказу Мініюсту, то в них мають визначатися ті питання, вирішення яких віднесено до компетенції З'їзду чи Ради.

Яскравим прикладом реалізації права на міжнародне співробітництво є рішення № 1/13, що було прийнято 18 травня 2019 р. на З'їзді аудиторів України [11]. Вказаним рішенням було затверджено Стратегію розвитку АПУ, в якій передбачено стра-

тегічну мету АПУ – набуття АПУ повного членства у Міжнародній федерації бухгалтерів (далі – МФБ) шляхом виконання необхідних умов щодо відповідності критеріям, описаним у Конституції МФБ (IFAC Constitution) та Статуті МФБ (IFAC Bylaws). Незважаючи на те, що у даному випадку АПУ прийняла рішення, змістом якого є Стратегія, а не «просто рішення щодо певних питань», вважаємо, що через прийняття саме Стратегії АПУ було реалізовано її право на вступ до міжнародних професійних організацій, визначене у п. 6 ч. 4 ст. 48 Закону № 2258. Як вбачається, специфічною особливістю Стратегії як змісту нормативного акту вважається наявність сукупності цілей, що враховує і одночасно сприяє виявленню і досягненню системного ефекту для провідних сфер життєдіяльності суспільства та держави. В сучасному розумінні стратегія – це генеральний план дій, що визначає пріоритети стратегічних завдань, ресурси й послідовність кроків щодо досягнення стратегічних цілей. При цьому вибір тієї чи іншої стратегії залежить від внутрішніх та зовнішніх умов, ресурсів і можливостей організації, а також ризиків, які мають передбачити керівники.

Таким чином, саме через затвердження Стратегії розвитку АПУ З'їздом було прийнято рішення про вступ до IFAC, що відповідає і узгоджується із положеннями ч. 4 ст. 48 Закону № 2258. Стратегія розвитку АПУ, затверджена рішенням З'їзду, має розглядатися як прийнятий З'їздом аудиторів України (уповноваженим органом) документ відповідного змісту, який являє собою узгоджену за цілями, умовами, засобами і часом програму практичних заходів (дій), спрямованих на досягнення цілей, визначених на основі інтересів, у межах визначеного періоду стратегічного планування (до 2030 року). Вона є методологічною і організаційною основою тих чи інших дій з метою виконання завдань, отриманих шляхом деталізації (конкретизації) позначених цілей. Способом реалізації Стратегії є в тому числі конкретизація поставлених завдань, здійснення конкретних заходів для їх досягнення.

Висновки. Як ми продемонстрували, правовий статус Аудиторської палати України характеризується певною багатоаспектністю. Так, АПУ виступає професійною, саморегулювальною організацією, яка уповноважена виконувати публічні функції, а управління здійснює через спеціально створені органи. Наведене свідчить, що в чинному законодавстві України відображено новий підхід до регулювання незалежного фінансового контролю, зокрема, через визначення повноважень, прав і обов'язків Аудиторської палати України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>
3. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>.
4. Класифікатор професій. ДК 003:2010 : затв. наказом Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10?find=1&text=аудитор>.
5. Конституційне право України : підручник / редкол. : Ю.М. Тодика, В.С. Журавський. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусел. Київ : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
7. Цвик М. В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты). Киев : Высшая школа, 1986. 160 с.
8. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : затв. указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
9. Статут Аудиторської палати України : затв. Рішенням з'їзду аудиторів України 18.05.2019 р. URL: https://www.apu.com.ua/2019/05/29/№-1_11-від-8-05-2019-р-про-статут-аудиторської-пал/.
10. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: затв. наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>
11. Про Стратегію розвитку Аудиторської палати України : затв. Рішенням з'їзду аудиторів України 18.05.2019 р. № 1/13. URL: <https://www.apu.com.ua/>.

REFERENCES

1. Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 26.01.1993 r. № 2939-XII. (1993). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> [in Ukrainian].
2. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 05.04.2007 r. № 877-V. (2007). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> [in Ukrainian].
3. Pro audyt finansovoi zvitnosti ta audytorsku diialnist: Zakon Ukrainy vid 21.12.2017 r. № 2258-VIII. (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> [in Ukrainian].
4. Klasyfikator profesii. DK 003:2010: zatv. nakazom Derzhspozhyvstandartu Ukrainy vid 28.07.2010 r. № 327. (2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10?find=1&text=аудитор> [in Ukrainian].
5. Konstytutsiine pravo Ukrainy: pidruchnyk. Yu. M. Todyka, V. S. Zhuravskiy (Ed.). (2002). Kyiv: Vydavnychiy Dim «In Yure» [in Ukrainian].
6. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. V. T. Busel (Ed.). (2005). Kyiv: VTF «Perun» [in Ukrainian].
7. Tsvik M. V. (1986). Teoriya sotsialisticheskoy demokrati (gosudarstvenno-pravovyye aspekty). Kiyev: Vysshaya shkola [in Russian].
8. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraine – 2020»: zatv. ukazom Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 r. № 5/2015. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
9. Statut Audytorskoï palaty Ukrainy: zatv. Rishenniam zizdu audytoriv Ukrainy 18.05.2019 r. (2019). URL: https://www.apu.com.ua/2019/05/29/№-1_11-від-8-05-2019-р-про-статут-аудиторської-пал/ [in Ukrainian].
10. Pro vdoskonalennia poriadku derzhavnoi reiestratsii normatyvno-pravovykh aktiv u Ministerstvi yustytzii Ukrainy ta skasuvannia rishennia pro derzhavnu reiestratsiiu normatyvno-pravovykh aktiv: zatv. nakazom Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 12.04.2005 r. № 34/5. (2005). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05> [in Ukrainian].
11. Pro Stratehiu rozvytku Audytorskoï palaty Ukrainy: zatv. Rishenniam zizdu audytoriv Ukrainy 18.05.2019 r. № 1/13. (2019). URL: <https://www.apu.com.ua/> [in Ukrainian].

ДМИТРИК О. А.

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ, КОТОРЫЕ ОСУЩЕСТВЛЯЮТ НЕЗАВИСИМЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В УКРАИНЕ

В статье автор раскрывает особенности правового статуса Аудиторской палаты Украины, как субъекта независимого финансового контроля в Украине. Констатируется, что правовой статус указанного субъекта характеризуется определенной многоаспектностью. В частности, Аудиторская палата Украины выступает профессиональной, саморегулируемой организацией, уполномоченной выполнять публичные функции, а управление осуществляет через специально созданные органы. В действующем законодательстве Украины отражен новый подход к регулированию независимого финансового контроля, в частности, через определение полномочий, прав и обязанностей Аудиторской палаты Украины.

Ключевые слова: финансовый контроль; независимый финансовый контроль; Аудиторская палата Украины.

DMYTRYK O. A.

2nd PhD, Professor, Professor at the Department of Financial Law
of the Yaroslav Mudryi National Law University

LEGAL STATUS OF SUBJECTS CARRYING OUT INDEPENDENT FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

Problem setting. The importance of financial control in the formation of market relations is significantly increasing, because such control contributes to the successful implementation of the financial policy of the state, ensuring the proper formation, distribution (redistribution) and the use of funds accumulated in public funds. In addition, it should be noted that financial control is a means of regulating economic activity. In this context, legal support for financial control is of great importance.

Independent financial control is a form of non-governmental financial control that can be exercised by specialized organizations - audit firms or auditors. It is significant that Ukraine recently adopted a law regulating the procedure for auditing and conducting financial audits. It is the Law of Ukraine "On Audit of Financial Reporting and Auditing" № 2258-VIII of December 21, 2017, which came into force on 1 October, 2018.

Analysis of recent researches and publications. We emphasize that the study of the concept of "financial control", the definition of its types, forms and methods, as well as the legal status of the entities that carry it out, were engaged in the following scientists: L. K. Voronova, O. P. Hetmanets, T. A. Zhadan, M. P. Kucheryavenko, P. P. Latkovsky, Yu. A. Mandrychenko, L. A. Savchenko and others. However, changes in the legal regulation of financial control, issues related to the consolidation of the legal status of entities exercising independent financial control need to be examined in detail. Therefore, the purpose of the article is to analyze the legal status of entities exercising independent financial control in Ukraine.

Article's main body. In the article the author reveals the peculiarities of the legal status of the Audit Chamber of Ukraine as a subject of independent financial control in Ukraine. It can be stated that the Audit Chamber of Ukraine, which is a professional organization, is a direct participant in the relations related to the organization and implementation of independent financial control, in particular, audit control. Given the compulsory nature of acquiring membership in the ACU, the statutory purpose and activities of this organization, this organization can not be considered public.

Conclusions and prospects for the development. It is stated that the legal status of the specified entity is characterized by a certain multidimensionality. In particular, the Audit Chamber of Ukraine is a professional, self-regulatory organization that is authorized to perform public functions and is managed through specially created bodies. The above shows that the current legislation of Ukraine reflects a new approach to the regulation of independent financial control, in particular by defining the powers, rights and duties of the Audit Chamber of Ukraine.

Keywords: financial control; independent financial control; Audit Chamber of Ukraine.

Дмитрик О. О. Правовий статус суб'єктів, що здійснюють незалежний фінансовий контроль в Україні. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Dmytryk13.pdf>.

ДЕРЖАВНІ ТА МІСЦЕВІ ГАРАНТІЇ ЯК ФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглянуто порядок надання державних та місцевих гарантій в Україні. Підкреслено, що вказані гарантії характеризуються публічною природою, оскільки порядок їх надання регламентовано нормами публічного права; обов'язковими учасниками у правовідносинах з надання таких гарантій є органи державної влади (зокрема, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та ін.) та органи місцевого самоврядування (відповідні міські ради); закріплений яскраво виражений імперативний порядок їх надання та нерівність учасників.

Ключові слова: суб'єкти господарювання, державна підтримка, державні (місцеві) гарантії.

Постановка проблеми. Відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [1] державна допомога суб'єктам господарювання становить собою підтримку у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. У ст. 4 зазначеного нормативно-правового акта закріплені форми такої допомоги, однією з яких є надання гарантій. Незважаючи на те, що у ст. 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» використовується термін «гарантії», з урахуванням того, що така допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів, констатуємо, що в даному випадку йдеться про надання державних і місцевих гарантій, передбачених ст. 17 Бюджетного кодексу України [2].

Показово, що термін «державні гарантії» використовується в різних галузях українського законодавства – конституційному, фінансовому, господарському тощо. Однак, як слушно зазначають науковці, змістовне навантаження цього терміну суттєво різниться. Приміром, у фінансовому законодавстві поняття «державні гарантії» має особливий юридичний зміст, оскільки визначається як вид боргового зобов'язання держави, за яким держава зобов'язується при настанні гарантійного випадку сплатити бенефіціару за його вимогою визначену в зобов'язанні гро-

шову суму за рахунок коштів відповідного бюджету [3, с. 20, 21]. Що стосується інших галузей законодавства, то дефініція «державні гарантії» використовується переважно у загальноприйнятому значенні закріплення зобов'язань держави з забезпечення прав фізичних та юридичних осіб (закріплення стабільних умов діяльності для певних суб'єктів господарювання чи суб'єктів інвестиційної діяльності, соціальних зобов'язань держави стосовно забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації, щодо протидії виникненню і поширенню певних захворювань, ядерної безпеки, стосовно надання безоплатної правової допомоги тощо) [4, с. 96].

Правове регулювання відносин щодо надання державних і місцевих гарантій здійснюється нормами як фінансового, так і цивільного та господарського права. Водночас, за справедливим застереженням науковців, спостерігається пріоритет фінансово-правового регулювання над приватноправовим, що зумовлено публічно-правовою природою суспільних відносин, що аналізуються [5, с. 29]. Наведене є цілком логічним. Зазначимо, що усі форми державної допомоги суб'єктам господарювання, закріплені в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» характеризуються певними особливостями, не є виключенням державні та місцеві гарантії. Зокрема, відмінність гарантій від інших форм державної (публічної) допомоги полягає в тому, що при її наданні не виникає зобов'язання здійснювати видатки, тобто витратити кошти згідно з затвердженою бюджетною програмою, а формується умов-

ний борг публічного утворення, яке надає такий вид державної допомоги, – гарантований борг [5, с. 13].

Незважаючи на те, що форми державної підтримки вже були предметом наукових досліджень таких вчених, як С. В. Глібо, Д. В. Задихайло, Т. О. Мельник, В. О. Рядінська, В. А. Устименко та ін., правове регулювання державних та місцевих гарантій в Україні потребує ретельного аналізу. З огляду на викладене, **метою статті** є розгляд правового механізму надання державних (місцевих) гарантій.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 213 Бюджетного кодексу республіки Казахстан державні гарантії визначаються як зобов'язання уряду Республіки Казахстан перед позикодавцем повністю або частково погасити заборгованість у випадку несплати позичальником-резидентом республіки Казахстан належної з нього суми у встановлений строк [6]. З наведеного вбачається, що державні гарантії характеризуються такими ознаками, як-то: 1) це вид зобов'язання; 2) сторонами за зобов'язанням виступають: гарант (в особі уряду Республіки Казахстан); позикодавець та позичальник (резидент республіки Казахстан); 3) гарант зобов'язується повністю або частково погасити заборгованість у випадку несплати позичальником-резидентом республіки Казахстан належної з нього суми у встановлений строк.

У Бюджетному кодексі республіки Білорусь законодавець диференціює поняття «державні гарантії» та «місцеві гарантії». Наприклад, в п. 1.23 зазначеного нормативно-правового акта закріплено визначення гарантії Республіки Білорусь, від імені якої виступає Уряд Республіки Білорусь, як гаранта нести повністю або частково відповідальність перед кредитором за виконання позичальником зобов'язань за укладеним ним договором позики (кредиту) [7].

З огляду на викладене, можна констатувати, що в цьому випадку йдеться про державні гарантії. При цьому доцільно виділяти низку особливостей державних гарантій: 1) це вид зобов'язання; 2) сторонами за зобов'язаннями є гарант (в особі Уряду Республіки Білорусь), кредитор (особа, що видала кредит) та позичальник (особа, що отримала кредит, виконання зобов'язань гарантується гарантом); 3) гарант несе відповідальність (повну або часткову) перед кредитором за виконання позичальником зобов'язань за укладеним ним договором позики (кредиту).

Показово, що бюджетне законодавство України не містить визначення державних та (або) місцевих гарантій. У п. 15-1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України закріплено визначення поняття «гарантієне зобов'язання», яке становить собою зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання - резидента

України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію. З огляду на те, що законодавець не визначає змістового наповнення категорій державні та місцеві гарантії, звернемося до наукових напрацювань.

Так, О. Р. Гофман пропонує визначати державну гарантію як письмове, строкове, платне, грошове зобов'язання України щодо виконання гарантованого зобов'язання перед кредитором, за умови прострочення його виконання боржником, у порядку встановленому законом та договором, що виникає на конкурсній основі, унаслідок прийняття відповідного акта Кабінетом Міністрів України, у межах, за рахунок і за напрямками, визначеними законом про Державний бюджет України [8, с. 8]. В цілому такий підхід загалом відповідає приписам бюджетного законодавства. Однак, чинне бюджетне законодавство не передбачає надання державних та місцевих гарантій на конкурсній основі.

Дещо інакше підходить до визначення державних гарантій І. В. Грачова. Вчена вважає, що характерними ознаками державної гарантії є такі, як: 1) регламентована насамперед нормами публічного права, а норми приватного права застосовуються лише у випадках, прямо передбачених законом; 2) гарантом виступає держава, яка самостійно визначає порядок надання гарантії, на підставі чого сторони у вказаних правовідносинах є нерівними; 3) хоча вона здійснюється і щодо матеріальних благ, її основна мета – стимулювання державою інвестиційної діяльності [9, с. 42]. Зазначимо, що фінансово-правові відносини завжди характеризується нерівністю суб'єктів, відносини надання державних та місцевих гарантій не є виключенням.

Порядок надання державних та місцевих гарантій регламентовано ст. 17 Бюджетного кодексу України [2]. Згідно з цією статтею державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі: (а) рішення Кабінету Міністрів України - для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України; (б) міжнародних договорів України - для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Міністр фінансів України. Згідно з ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» [10] у 2019 році державні гарантії в обсязі до 27.280.659,7 тис. гривень можуть надаватися:

1) за рішенням Кабінету Міністрів України:

а) для забезпечення часткового виконання (не більше 80 відсотків) боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів;

б) для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (в обсязі до 5.000.000 тис. гривень).

в) для забезпечення виконання боргових зобов'язань приватного акціонерного товариства «Укргідроенерго» за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційного проекту будівництва Дністровської гідроакумулюючої електричної станції (у складі трьох гідроагрегатів), інвестиційного проекту будівництва Канівської гідроакумулюючої електричної станції (у складі чотирьох гідроагрегатів), виключно за умови, що не менше 70 відсотків зазначеного фінансування використовується для закупівлі устаткування, обладнання та/або комплектуючих, країною походження яких є Україна.

г) для забезпечення виконання боргових зобов'язань Державної іпотечної установи за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються з метою фінансування статутної діяльності, та за зовнішніми кредитами (позиками) з метою фінансування інвестиційного проекту «Забезпечення житлом на умовах іпотечного кредитування або фінансового лізингу»;

2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств. З огляду на наведене, можемо констатувати, що в законі про державний бюджет на відповідний рік встановлюється (1) обсяг грошових коштів, в межах яких можуть надаватися державні гарантії, (2) можливі суб'єкти господарювання, які можуть їх отримувати, а також (3) мета, для реалізації якої такі гарантії надаються.

Інший суб'єктний склад передбачений для надання місцевих гарантії. Вони можуть надаватися за рішенням: 1) Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста або Автономної Республіки Крим, роз-

ташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій;

2) відповідної обласної ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізацію проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення [2, ч. 2 ст. 17]. При цьому необхідно акцентувати увагу на відмінностях у суб'єктному складі залежно від «рівня» гарантії, які надаються суб'єктам господарювання, а й від, так би мовити, спрямованості його діяльності.

У цьому контексті також зазначимо, що 19 листоп. 2019 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [17]. Цим нормативно-правовим актом внесені зміни й до ст. 17 Бюджетного кодексу України. Так, передбачено створення Боргового агентства України як суб'єкта, який здійснюватиме функції управління державним боргом (замість Міністерства фінансів України). Вказані зміни наберуть чинності з 1 січ. 2020 р. На думку експертів, такий підхід сприятиме покращенню якості й розширенню можливих інструментів боргової політики.

Як свідчить статистика, державні гарантії не є доволі розповсюдженою формою підтримки суб'єктів господарювання (порівняно з іншими, наприклад, податковими пільгами, розстроченням або розстроченням податкових платежів). Так, у 2015 році Урядом було прийнято чотири рішення про надання гарантії та фактично надано три гарантії на загальну суму 7,4 млрд грн (договір для забезпечення виконання боргових зобов'язань ПАТ «Укргідроенерго» за кредитом ЄБРР, укладений у грудні 2015 року (набрав чинності у березні 2016 року), що становить майже 30 відс. граничного обсягу, встановленого Законом про бюджет на 2015 рік.

У 2016 році надано 13 державних гарантії на суму 21,9 млрд грн, а саме: щодо внутрішніх зобов'язань – 11 гарантії на суму 2,9 млрд грн за зобов'язаннями державних підприємств з метою під-

вищення обороноздатності і безпеки держави; щодо зовнішніх зобов'язань – на суму 5,3 млрд грн, або 180 млн євро для фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку під позику ПАТ «Укргідроенерго» та 13,7 млрд грн, або 500 млн дол. США, – для забезпечення виконання боргових зобов'язань ПАТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» [11].

Причин цьому є багато. Розглянемо деякі з них, характеризуючи ознаки державних запозичень. Так, законодавець чітко визначає умови, за якими надається досліджуваний різновид державної підтримки суб'єктів господарювання. Зокрема, до них віднесено: платність, строковість, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом. Отже, державні (місцеві) гарантії (а) надаються на певний строк; (б) є оплатними та (в) їх виконання має бути належним чином забезпечене. Розглянемо вказані умови надання державних (місцевих) гарантії.

Відповідно до ч. 5 ст. 17 Бюджетного кодексу України суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання кредитів (позик), залучених державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста), або державних (місцевих) гарантії, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплатити до Державного бюджету України (відповідного місцевого бюджету) плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною чи міською радою), якщо інше не передбачено законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). З наведеного вбачається, що плата за надання таких гарантії встановлюється певними суб'єктами й платність є обов'язковою умовою для надання державної підтримки у зазначеній формі.

Разом із тим у вже згадуваному Законі України «Про державний бюджет України на 2019 рік» [10] закріплено, що приватне акціонерне товариство «Укргідроенерго» за рішенням Кабінету Міністрів України може звільнитися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями та сплачувати до державного бюджету плату за їх надання. Як вбачається, такий підхід законодавця є проявом порушення принципу рівності й недискримінації учасників, оскільки зазначеному суб'єкту господарювання може надаватися перевага за рішенням Кабінету Міністрів України порівняно з іншими суб'єктами господарювання.

Теж саме стосується надання певних преференцій суб'єктам господарювання, щодо яких прийма-

ється рішення про надання державних гарантії для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави, за рішенням Кабінету Міністрів України можуть звільнитися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплачувати до державного бюджету плату за їх отримання. На наше переконання, такий підхід є необґрунтованим, оскільки залишається невизначеним, чому саме таким суб'єктам Кабінет Міністрів України може певним чином спрощувати умови отримання державних гарантії. Наразі вказане питання залишається неврегульованим.

Показово, що державні (місцеві) гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачаються кошти державного (місцевого) бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій). Такий підхід є цілком логічним, оскільки у такому випадку забезпечення гарантії відбуватиметься за рахунок бюджетних коштів, що є помилковим.

На підтримку наведеної позиції наведемо міркування В. Й. Башко. Науковець зазначає, що надання державних гарантії за запозиченнями, погашення яких здійснюється з державного бюджету було дуже поширеним явищем в період з 2004 по 2012 роки. Дослідник як приклад наводить Укравтодор, яким починаючи з 2004 року було залучено понад 32 млрд грн. [12, с. 75]. Ще раз підкреслимо, що за такого підходу держава фактично сама собі надавала гарантії, а це суперечить не лише логіці й чинним вимогам національного й міжнародного законодавства, а й не дозволяє відобразити реальний обсяг бюджетного дефіциту й державного боргу країни.

На підставі викладеного зазначимо, що надання державних (місцевих) гарантії є доволі складною формою підтримки суб'єктів господарювання. На нашу думку, правовий механізм їх надання потребує певних коригувань. Зокрема, йдеться про необхідність усунення, так би мовити, подвійних стандартів, у визначенні умов надання державних гарантії. Крім того, необхідно враховувати практику надання державної допомоги суб'єктам господарювання в країнах ЄС [16].

Порядок надання місцевих гарантії регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541 (далі – Порядок) [13]. Згідно з п. 2 цього Порядку місцева гарантія надається на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної чи міської ради, яке повинне містити такі відомості: 1) назву інвестицій-

ного проекту, для виконання (реалізації) якого залучається кредит (позика) під гарантію; 2) повне найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, для забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія; 3) умови надання кредиту (позики) - обсяг, строк, відсотки за користування кредитом (позикою) та строки їх сплати; 4) обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; 5) строк дії гарантії; 6) розмір і вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника; 7) розмір плати за надання гарантії. Фактично наведені положення дублюють вимоги Бюджетного кодексу України.

Обсяг та умови надання місцевої гарантії погоджуються з Мінфіном шляхом надсилання Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною чи міською радою, що має намір надати місцеву гарантію, письмового повідомлення, до якого додається перелік документів, регламентований п. 4 Порядку надання місцевих гарантій. До них віднесено:

проект рішення про надання гарантії; висновок Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної держадміністрації, виконавчого органу міської ради стосовно доцільності залучення кредиту (позики) під місцеву гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проекту, що містить інформацію про: зміст, цілі, завдання та очікувані результати; вплив інвестиційного проекту на економічний і соціальний розвиток відповідної території; оціночну вартість інвестиційного проекту та строки їх виконання (реалізації); обсяг кредиту (позики), які залучаються для виконання (реалізації) інвестиційного проекту, джерела їх повернення; оцінку ефективності виконання (реалізації) інвестиційного проекту; прогностичні графіки виплати, погашення та обслуговування: кредиту (позики), що залучається під місцеву гарантію; місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу в розрізі кредитів (позик) за період з кінця бюджетного періоду, що передуює поточному, до дати остаточного погашення (за формою, затвердженою Мінфіном) та ін. [13, п. 4]. Перелік відомостей та документів, які мають бути подані до Міністерства фінансів України є вичерпним і не підлягає розширенню або скороченню.

Після отримання вказаних документів Міністерство фінансів України протягом місячного строку повинен: а) розглянути їх і провести перевірку відповідності обсягу та умов надання місцевої гарантії вимогам бюджетного законодавства виходячи з офіційного курсу гривні до іноземної валюти, встановленого Національним банком на дату проведення перевірки (якщо зобов'язання за запозиченнями та/

або кредитами, що забезпечені місцевою гарантією, виражаються в іноземній валюті);

б) прийняти рішення про погодження обсягу та умов надання місцевої гарантії або вмотивовану відмову в такому погодженні, яке доводиться до відома Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної чи міської ради. Документи, які надсилалися Мінфіну на погодження, заявнику не повертаються. Для розгляду документів і прийняття рішення Мінфін має право одержувати в установленому порядку додаткову інформацію, необхідну для прийняття такого рішення [13, п. 5].

Законодавством передбачені деякі випадки, коли обсяг та умови надання гарантій вважаються погодженими без зауважень навіть якщо Мінфіном не прийнято рішення протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Зокрема, йдеться про обсяг та умови надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками), наданими міжнародними фінансовими організаціями. Однак, як таке, так і погодження в загальному порядку Мінфіном обсягу та умов надання місцевої гарантії не є гарантією держави щодо виконання зобов'язань позичальника, пов'язаних з наданням місцевої гарантії, і підтвердженням його кредитоспроможності [13, п. 7].

До укладення правочину щодо надання місцевої гарантії Автономна Республіка Крим, органи місцевого самоврядування повинні отримати рішення Антимонопольного комітету у випадках, передбачених Законом України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання". Завірена в установленому порядку копія зазначеного рішення подається Мінфіну [1]. Разом із цим у зазначеному нормативно-правовому акті не міститься положень щодо надання Антимонопольним комітетом рішення щодо надання місцевих гарантій.

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 8 вищезазначеного закону Антимонопольний комітет України приймає рішення про: (а) тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги відповідно до цього Закону; (б) припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції [1]. Також за текстом закону зазначено, що вказаний може приймати інші рішення, залежно від тих правовідносин, що виникають у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Однак ще раз наголосимо, що чинне законодавство не містить підстав надання рішення Антимонопольним комітетом України як уповноваженим органом при наданні суб'єктам господарювання допомоги, зокрема, при наданні місцевих гарантій.

Як вбачається, це обумовлено тим, що Антимонопольний комітет України не є безпосереднім учасником відносин, пов'язаних як з наданням державних (місцевих) гарантії, так і податкових пільг, а також відстрочення / розстрочення податкових платежів тощо. Порядок надання вказаних форм державної допомоги регламентовано актами бюджетного та податкового законодавства відповідно.

Показово, що умови надання гарантії є однаковими, незалежно від їх виду та суб'єкта надання. При розгляді порядку надання державних гарантії ми вже зупинилися на цьому. Йдеться про: (а) платність, (б) строковість, (в) забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом [2, ч. 3 ст. 17]. І. В. Буряк слушно наголошує на тому, що наразі деякі з умов надання місцевих гарантії є суто формальними. Так, науковець акцентує увагу на формальному встановленні платності як обов'язкової умови для надання таких гарантії.

Такий висновок І. В. Буряк робить виходячи з того, що в більшості рішень місцевих рад встановлено плату в одну гривню за надання місцевої гарантії, зокрема, саме такий розмір встановлено у Рішенні Івано-Франківської міської ради від 14.05.2012 р. № 541 «Про надання згоди комунальному підприємству «Електроавтотранс» Івано-Франківської міської ради на укладення кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Івано-Франківської міської ради» та у рішенні Одеської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Одесаміське електротранс» Одеської міської ради на укладення кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Одеської міської ради» від 10.09.2015 р. № 6916-VI [5, с. 87]. Підкреслимо, що не лише у наведених рішеннях місцевих рад платність за надання місцевих гарантії є умовною. Наприклад, рішення Запорізької міської ради «Про надання місцевої гарантії» від 26.09.2018 р. № 25 [14], рішення Харків-

ської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради» від 22.08.2018 р. № 1216/18 [15] та багато інших.

Висновки. Розглянувши різноманітні законодавчі та доктринальні підходи до визначення державних та місцевих гарантії, а також проаналізувавши порядок їх надання в Україні, констатуємо:

по-перше, вказані гарантії характеризуються публічною природою: (а) порядок їх надання регламентовано нормами публічного права; (б) обов'язковими учасниками у правовідносинах з надання таких гарантії є органи державної влади (зокрема, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та ін.) та органи місцевого самоврядування (відповідні міські ради); (в) яскраво виражений імперативний порядок їх надання та нерівність учасників;

по-друге, необхідно чітко закріпити критерії, які дозволятимуть владним суб'єктам надавати відповідні преференції суб'єктам господарювання на отримання таких гарантії (наприклад, пріоритетність відповідної галузі для держави на певний період);

по-третє, забезпечити реалізацію всіх умов надання гарантії як істотних й усунути, так би мовити формальне їх виконання.

Також зазначимо, що наразі є необхідним закріплення в чинному бюджетному законодавстві України визначення державних та місцевих гарантії. Цілком погоджуємося з С. В. Нефьодовим та В. О. Рядінською стосовно логічності та аргументованості використання категорії «публічні гарантії» [3], оскільки зазначене поняття об'єднує у своєму складі державні та місцеві гарантії й суб'єктами надання таких гарантії є органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Разом із цим такий підхід сприятиме усуненню плутанини у застосуванні юридичних термінів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Рядінська В. О., Нефьодов С. В. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантії в Україні: монографія. Київ, 2019. 182 с.
4. Нефьодов С. В. Категорія «державні гарантії» в юридичній науці. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2. С. 96–99.
5. Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. 236 с.
6. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 04.12.2008 г. № 95-IV. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30364477.

7. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16.07.2008 г. № 412-З. URL: http://etalonline.by/document/?regnum=hk0800412#load_text_none_1_.
8. Гофман О. Р. Державна гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 22 с.
9. Грачева И. В. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект. *Юридический мир*. 2007. № 1. С. 40–46.
10. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
11. Попередні бюджети. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>.
12. Башко В. Й. Напрями вдосконалення механізму надання державних гарантій в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 6. С. 75.
13. Порядок надання місцевих гарантій: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-п>.
14. Про надання місцевої гарантії: Рішення Запорізької міської ради від 26.09.2018 р. № 25. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/12/resolution/32399>.
15. Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради: Рішення Харківської міської ради від 22.08.2018 р. № 1216/18. URL: <https://www.city.kharkov.ua/>.
16. Кулик О. Система державної допомоги в Україні: як європейські вимоги можуть зробити її більш ефективною. Київ : ГО «Український центр європейської політики», 2019. 60 с.
17. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 14.11.2019 р. № 293-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-20#n50>.

REFERENCES

1. Pro derzhavnu dopomohu subiektam hospodariuvannya : Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r. № 1555-VII. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> [in Ukrainian].
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI. (2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Riadinska V. O., Nefodov S. V. (2019). Finansovo-pravove rehuliuвання nadання derzhavnykh (mistsevykh) harantii v Ukraini. Kyiv [in Ukrainian].
4. Nefodov S. V. (2017). Katehoriia «derzhavni harantii» v yurydychnii nautsi. *Jornalul juridic national: teorie și practică – The national legal journal: theory and practice*, 2, 96–99 [in Ukrainian].
5. Buriak I. V. (2019). Finansovo-pravove rehuliuвання mistsevykh harantii: Candidate's thesis. Irpin [in Ukrainian].
6. Byudzhetnyy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 04.12.2008 g. № 95-IV. (2008). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30364477 [in Russian].
7. Byudzhetnyy kodeks Respubliki Belarus ot 16.07.2008 g. № 412-Z. URL: http://etalonline.by/?type=text®num=hk0800412#load_text_none_1_ [in Russian].
8. Hofman O. R. (2014). Derzhavna harantiia yak zasib zabezpechennia vykonannia hospodarskykh zoboviazan. Extended abstract candidate's thesis. Odesa [in Ukrainian].
9. Gracheva I. V. (2007). Gosudarstvennyye garantii kak sposob obespecheniya ispolneniya obyazatelstv: finansovo-pravovoy aspekt. *Yuridicheskiy mir – Legal world*, 1, 40–46 [in Russian].
10. Pro Derzhavnyi biudzhety Ukrainy na 2019 rik : Zakon Ukrainy vid 23.11.2018 r. № 2629-VIII. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> [in Ukrainian].
11. Poperedni biudzhety. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets> [in Ukrainian].
12. Bashko V. Y. (2013). Napriamy vdoshkonalennia mekhanizmu nadання derzhavnykh harantii v Ukraini. *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, No. 6, 75 [in Ukrainian].
13. Poriadok nadання mistsevykh harantii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.05.2012 r. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-п> [in Ukrainian].
14. Pro nadання mistsevoi harantii: Rishennia Zaporizkoi miskoi rady vid 26.09.2018 r. № 25. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/12/resolution/32399> [in Ukrainian].
15. Pro nadання zghody komunalnomu pidpriemstvu «Troleibusne depo № 2» na ukladannia kredytnoho dohovoru z Yevropeiskym bankom rekonstruktsii ta rozvytku na prydbannia troleibusiv pid harantiuu Kharkivskoi miskoi rady: Rishennia Kharkivskoi miskoi rady vid 22.08.2018 r. № 1216/18. URL: <https://www.city.kharkov.ua/> [in Ukrainian].

16. Kulyk O. (2019). Systema derzhavnoi dopomohy v Ukraini: yak yevropeiski vymohy mozhut zrobyty yii bilsh efektyvnoiu. Kyiv: HO «Ukrainskyi tsentr yevropeiskoi polityky» [in Ukrainian].
17. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 14.11.2019 r. № 293-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-20#n50> [in Ukrainian].

ДМИТРИК О. А.

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры финансового права НЮУ им. Ярослава Мудрого

ТОКАРЕВА Е. О.

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МЕСТНЫЕ ГАРАНТИИ КАК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

В статье рассмотрен порядок предоставления государственных и местных гарантий в Украине. Подчеркнуто, что указанные гарантии характеризуются публичной природой, поскольку порядок их предоставления регламентирован нормами публичного права; обязательными участниками в правоотношениях по предоставлению таких гарантий являются органы государственной власти (Кабинет Министров Украины, Министерство финансов Украины и др.) и органы местного самоуправления (соответствующие городские советы), ярко выраженный императивный порядок их предоставления и неравенство участников.

Ключевые слова: субъекты хозяйствования, государственная поддержка, государственные (местные) гарантии.

DMYTRYK O. O.

2nd PhD, Professor, Head of department of enforceability of national innovative system functioning of Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine, Professor at the Department of Financial Law of the Yaroslav Mudryi National Law University

TOKARIEVA K. O.

PhD, Senior researcher of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

STATE AND LOCAL WARRANTIES AS FORMS OF STATE SUPPORT OF ECONOMIC SUBJECTS

Problem setting. The legal regulation of relations regarding the provision of state and local guarantees is carried out by the rules of both financial and civil and commercial law. At the same time, according to the fair warning of scientists, the priority of financial and legal regulation over the private law is observed, which is caused by the public-legal nature of the social relations analyzed. This is quite logical. It should be noted that all forms of state aid to economic entities enshrined in the Law of Ukraine "On State aid to economic entities" are characterized by certain features, not an exception state and local guarantees. In particular, the difference from the guarantee from other forms of state (public) assistance is that when it is provided, there is no obligation to make expenditures, that is, to spend funds in accordance with the approved budget program, and a contingent debt of a public entity providing this type of state aid is formed. , - guaranteed debt

Despite the fact that forms of state support have already been the subject of scientific research by such scientists as S.V. Glibko, D.V. Zadykhaylo, T.O. Melnik, V.A. Ryadinskaya, V.A. Ustimenko, and others, legal regulation of state and local guarantees in Ukraine needs careful analysis. In view of the above, **the purpose of the article is** to review the legal mechanism for granting state (local) guarantees.

Article's main body. The doctrinal approaches to defining state and local guarantees are considered, the substantive characteristics of the latter are highlighted. The legal mechanism for providing this form of state support to economic entities is analyzed. It is emphasized that the provision of state (local) guarantees is a rather difficult form of support for business entities. In our view, the legal mechanism for providing them requires some adjustments. In particular, it is necessary to eliminate, so to speak, double standards in defining the terms of granting state guarantees.

Conclusions and prospects for the development. State (local) guarantees are characterized by a public nature, since the procedure for their provision is governed by public law; obligatory parties in the legal relationship for granting such guarantees are public authorities (in particular, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, etc.) and local self-government bodies (relevant city councils); the imperative order of their provision and the inequality of participants are enshrined.

Keywords: business entities, government support, state (local) guarantees.

Дмитрик О. О., Токарева К. О. Державні та місцеві гарантії як форми державної підтримки суб'єктів господарювання. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Dmytryk_Tokareva13.pdf.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ПОДАТКУ В УКРАЇНІ ТА ІНОЗЕМНИХ КРАЇНАХ

У статті розглянуто правове регулювання земельного податку в Україні та деяких іноземних державах. Встановлено наявність декількох концепцій земельного оподаткування. Підкреслено, що земельне оподаткування різниться за об'єктами оподаткування, податковою базою, ставками, способами справляння і стягнення податку, фінансальними повноваженнями органів влади різного рівня, масштабами та кількістю наданих пільг. Констатовано, що найбільш ефективні системи земельного оподаткування функціонують у країнах із розвиненим земельним ринком та ринком нерухомості, оскільки від повноти обліку об'єктів оподаткування залежать ефективність оподаткування і зростання надходжень податкових доходів до бюджетів.

Ключові слова: земельний податок; правове регулювання земельного податку; оцінка земель.

Постановка проблеми. Одним із основних принципів земельного права є принцип платності використання земель, який закріплений у Земельному кодексі України й передбачає надання за плату (в грошовому еквіваленті) об'єкта, який передають у власність або користування відповідному суб'єктові [1, с. 107].

Наразі сутність принципу платності використання земель розкривається також за допомогою наявності правового механізму справляння плати за землею, яка включає в себе земельний податок та орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної власності (далі — орендна плата). Вказані платежі передбачені Податковим кодексом України. Плата за землю є істотним джерелом доходів місцевих бюджетів та є другим за обсягом джерелом надходжень доходів після податку на доходи фізичних осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти правового регулювання земельного податку були досліджені такими правниками, як: Є. М. Богатирьова, М. П. Кучерявенко, Ю. І. Плотнікова, Т. М. Шульга. Разом із тим, низка питань, пов'язаних із закріпленням зазначеного податку ще не були предметом наукових досліджень. Виходячи з цього, **метою статті** є розгляд правового регулювання земельного податку в Україні та деяких зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Як слушно підкреслює Є. М. Богатирьова, зміни в системі оподаткування землі 2015 року позитивно позначилися на надходженні даного податку, про що свідчить виконання плану з надходження плати за землю в 2015-2017 роках. Можна констатувати, що переведення плати за землю до місцевих податків сприяло удо-

сконаленню його адміністрування [2, с. 3]. З огляду на вагомість бюджетних надходжень від сплати земельного податку зупинимося на розгляді правового механізму останнього більш детально.

Уже усталеним у науці податкового права є підхід, за якого до елементів правового механізму податку належать: а) основні елементи — визначають фундаментальні, сутнісні характеристики податку, що формують основне уявлення про зміст податкового механізму. Відсутність якого-небудь з основних елементів правового механізму податку не дозволяє однозначно визначити тип цього платежу і робить податковий механізм невизначеним. До основних елементів правового механізму податку і збору належать: а) платник податку чи збору; б) об'єкт оподаткування; в) ставка податку чи збору.

Додаткові елементи — деталізують специфіку конкретного платежу, створюють завершену й повну систему податкового механізму. Варто враховувати, що додаткові елементи так само обов'язкові, як і основні, вони не мають факультативного характеру. Цілісний правовий механізм податку можливий тільки як сукупність основних і додаткових елементів, і відсутність хоча б одного з додаткових елементів не дозволить законодавчо закріпити окремий податок чи збір (наприклад, неможливо представити податок, що незрозуміло куди надходить: до якого бюджету, бюджету чи цільового фонду).

Факультативні елементи є необов'язковими для правового механізму податку і можуть закріплюватися в законодавчих актах, підкреслюючи своєрідність саме цього податкового механізму, але їх може і не бути. В окремих випадках специфіка податку вимагає виділення в його механізмі особливих еле-

ментів, характерних винятково для даного податку. Наприклад, ведення спеціальних кадастрів по майнових податках; специфічних реєстрів; бандерольний спосіб сплати тощо. Подібні елементи і складають групу факультативних, котрі можуть бути у податковому механізмі, а можуть і не використовуватися [3, с. 49 – 50]. На наш погляд, наведена класифікація елементів правового механізму податку є умовною, оскільки для чіткої й повної регламентації такого механізму необхідна наявність всіх елементів податкового механізму, оскільки їх відсутність ускладнює, а іноді й навіть унеможливує справляння відповідних платежів. З урахуванням обмеженого обсягу наукової публікації ми зупинимося на розкритті деяких елементів правового механізму земельного податку.

Згідно з п. 269.1 ст. 269 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) до платників цього місцевого податку належать: землевласники, постійні землекористувачі [4]. При цьому слід враховувати, що особливості справляння податку суб'єктами господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності (єдиний податок), встановлюються гл. 1 розд. XIV ПКУ. Це пов'язано із тим, що єдиний податок виступає консолідованим платежем. Так, платники єдиного податку звільняються від обов'язку нарахування, сплати та подання податкової звітності з таких податків і зборів: 1) податку на прибуток підприємств; 2) податку на доходи фізичних осіб у частині доходів (об'єкта оподаткування), що отримані в результаті господарської діяльності платника єдиного податку першої - четвертої групи (фізичної особи) та оподатковані згідно з цією главою; 3) податку на додану вартість з операцій з постачання товарів, робіт та послуг, місце постачання яких розташоване на митній території України, крім податку на додану вартість, що сплачується фізичними особами та юридичними особами, які обрали ставку єдиного податку, визначену пп. 1 п. 293.3 ст. 293 ПКУ, а також що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи; 4) податку на майно (в частині земельного податку), крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються платниками єдиного податку першої - третьої груп для провадження господарської діяльності та платниками єдиного податку четвертої групи для ведення сільськогосподарського товаровиробництва; 5) рентної плати за спеціальне використання води платниками єдиного податку четвертої групи (п. 297.1 ст. 297 ПКУ). Наведене свідчить, що платники єдиного податку не є платниками земельного податку.

Наступним елементом правового механізму досліджуваного платежу є об'єкт оподаткування. Від-

повідно до п. 270.1 ст. 270 ПКУ за земельним податком таким об'єктом виступають земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні, а також земчастки (паї), що перебувають у власності. Водночас не всі землі, які перебувають у власності чи у постійному користуванні, оподатковуються земельним податком.

У ст. 283 ПКУ міститься вичерпний перелік земельних ділянок, які не підлягають оподаткуванню земельним податком. Зокрема, до них належать:

(1) сільськогосподарські угіддя зон радіоактивно забруднених територій, визначених відповідно до закону такими, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (зон відчуження, безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення і посиленого радіоекологічного контролю), і хімічно забруднених сільськогосподарських угідь, на які запроваджено обмеження щодо ведення сільського господарства;

(2) землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії сільськогосподарського освоєння;

(3) земельні ділянки державних сортовипробувальних станцій і сортодільниць, які використовуються для випробування сортів сільськогосподарських культур;

(4) землі дорожнього господарства автомобільних доріг загального користування - землі під проїзною частиною, узбіччям, земляним полотном, декоративним озелененням, резервами, кюветами, мостами, штучними спорудами, тунелями, транспортними розв'язками, водопропускними спорудами, підпірними стінками, шумовими екранами, очисними спорудами і розташованими в межах смуг відведення іншими дорожніми спорудами та обладнанням, а також землі, що знаходяться за межами смуг відведення, якщо на них розміщені споруди, що забезпечують функціонування автомобільних доріг, а саме:

а) паралельні об'їзні дороги, поромні переправи, снігозахисні споруди і насадження, протилавинні та протисельові споруди, вловлюючі з'їзди, захисні насадження, шумові екрани, очисні споруди;

б) майданчики для стоянки транспорту і відпочинку, склади, гаражі, резервуари для зберігання паливно-мастильних матеріалів, комплекси для зважування великогабаритного транспорту, виробничі бази, штучні та інші споруди, що перебувають у державній власності, власності державних підприємств або власності господарських товариств, у статутному капіталі яких 100 відсотків акцій (часток, паїв) належить державі;

(5) земельні ділянки сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та фермерських (се-

лянських) господарств, зайняті молодими садами, ягідниками та виноградниками до вступу їх у пору плодоношення, а також гібридними насадженнями, генофондовими колекціями та розсадниками багаторічних плодкових насаджень;

(6) земельні ділянки кладовищ, крематоріїв та колумбаріїв.

(7) земельні ділянки, на яких розташовані дипломатичні представництва, які відповідно до міжнародних договорів (угод), згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, користуються приміщеннями та прилеглими до них земельними ділянками на безоплатній основі.

(8) земельні ділянки, надані для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення діяльності релігійних організацій України, статуту (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку [4]. Проаналізувавши наведені вісім категорій земельних ділянок, варто зазначити, що вони мають значення для загальнодержавної екологічної, культурної, політичної, правової безпеки усіх осіб, що перебувають на її території.

У цьому контексті А. С. Павлій пропонує виділити три основних концепції земельного оподаткування, які розкривають землю як об'єкт оподаткування, а саме, коли земля: (а) є самостійним окремим об'єктом оподаткування; (б) оподатковується разом із розташованими на ній поліпшеннями; (в) є об'єктом оподаткування декількох податків [5, с. 158].

Найбільш поширеним є оподаткування землі разом із розташованими на ній об'єктами нерухомого майна (будівлями та спорудами). Широкого застосування така система оподаткування набула переважно в розвинених країнах (Канаді, США, Іспанії, Португалії та ін.). Інший варіант оподаткування землі також є різновидом податку на нерухомість, що базується на модифікованій системі оподаткування за різними ставками (two rate property taxation або split-rate taxation), у результаті чого розмір ставки податку на землю відрізняється від ставки податку на будівлі, тобто на вкладення в землю. Успішний досвід такого оподаткування застосовується у штаті Пенсільванія.

Коли оподаткування обмежується лише землею, або коли до оподаткування землі застосовуються більш високі податкові ставки, ніж до будівель, то оподаткування здійснюється у формі земельного податку (land value taxation) на базі вартості землі. Подібна система земельного оподаткування застосовується у таких країнах, як Данія, Естонія, Росія, Гонконг, Сінгапур і Тайвань, а також у субрегіонах Ав-

стралії (Новому Південному Уельсі), Мексики (Мехікалі).

Світова практика свідчить про те, що в більшості країн земля оподатковується у складі податку на нерухоме майно за єдиною ставкою на базі комбінованої оцінки вартості землі та розташованих на ній будівель. За такою системою оподаткування земля виступає як своєрідний компонент, що підлягає інвестуванню. На відміну від оподаткування вартості землі, оподаткування нерухомості часто поєднує грошові потоки і комбінацію методів збору на всіх щаблях влади, від місцевого до загальнодержавного.

Узагальнюючи зарубіжний досвід побудови систем земельного оподаткування за методикою встановлення податкової бази, їх можна розділити на дві групи: на основі вартості об'єкта оподаткування (value-based property tax systems); на основі його площі (area-based property tax systems) [5, с. 158].

У свою чергу, системи земельного оподаткування на основі вартості нерухомого майна є характерними для держав із розвиненою економікою. Типовими представниками країн, що використовують ринкову вартість (market value) об'єкта оподаткування як податкову базу, є країни ОЕСР, такі як США, Канада та Японія. Об'єктами оподаткування в цих країнах є земля разом із розташованими на ній поліпшеннями. Характерною рисою «market value-based property tax systems» є високий рівень адміністрування за рахунок розробки та використання фіскального кадастру нерухомості, в якому містяться відомості про земельні ділянки і розташовані на них об'єкти нерухомості. Крім того, у США та Канаді задля справедливої та ефективної оцінки групи об'єктів нерухомості з метою оподаткування використовується автоматизована система масової оцінки нерухомості, під час побудови якої враховуються економічні, соціальні, демографічні, правові, адміністративні та екологічні чинники.

Завдяки використанню методики масової оцінки нерухомості в країнах ОЕСР переоцінка ринкової вартості об'єктів оподаткування та, відповідно, зміна податкової ставки проводиться щороку. Це дає змогу зробити оподаткування землі та розташованих на ній поліпшень більш справедливим із точки зору об'єктивного розподілу податкового навантаження в умовах постійних перетворень на ринку нерухомості та в економіці країн у цілому.

Наприклад, у США органи муніципальної влади встановлюють податкову ставку так, щоб зібрати тільки ту суму, яка потрібна для виконання своїх фінансових зобов'язань, а саме для фінансування конкретних міських соціальних заходів [5, с. 158 - 159]. Складаючи бюджет на наступний рік, органи

місцевого самоврядування в разі зміни бюджетних потреб проводять корегування ставки оподаткування. Проте слід відзначити, що масова оцінка – це спрощений підхід, за допомогою якого неможливо оцінювати унікальні об'єкти.

Широкого застосування у світі набула система земельного оподаткування, заснована на орендній вартості об'єкта оподаткування (rental value). Головна відмінна риса такої системи полягає в тому, що за податкову базу приймається орендна вартість нерухомого майна, а не повна, як у попередньому випадку. Орендною вартістю вважається вартість, яка потенційно може бути отримана власником нерухомого майна від передачі його в оренду.

Система земельного оподаткування, заснована на орендній вартості об'єкта оподаткування, застосовується в деяких країнах Європи (Великобританії, Іспанії, Франції, Португалії, Греції), Азії (Індії, Таїланді) та Африки (Тунісі). Вважається, що під час використання орендної вартості як податкової бази ставка податку є значно вищою, ніж у випадку, коли за базу оподаткування приймають ринкову вартість. Проте на практиці система земельного оподаткування, заснована на річній вартості оренди, викликає багато заперечень через складний процес визначення орендної вартості та адміністрування податку. Як наслідок, у деяких країнах (Великобританія, Португалія, Індонезія) наразі відбувається перехід від бази оподаткування у вигляді оренди до ринкової вартості нерухомості [5, с. 159].

Система земельного оподаткування на основі кадастрової вартості (cadastral value) відрізняється від попередніх тим, що за базу оподаткування приймається вартість земельної ділянки та розташованих на ній об'єктів нерухомості, яка відображається у державному кадастрі. Така система оподаткування відзначається детально відпрацьованими процедурами ведення обліку об'єктів оподаткування, високою точністю визначення меж землеволодінь та гарантіями зареєстрованих прав. Кадастрова вартість як база оподаткування використовується переважно в розвинених країнах Європи, серед яких можна виділити Францію, Німеччину, Швецію. Головною відмінною рисою оподаткування за кадастровою вартістю порівняно з ринковою є те, що збір інформації, аналіз та оцінку нерухомості здійснює державний кадастровий орган, який має представництва по всій країні, у той час як у країнах, де як податкова база використовується ринкова вартість, цими питаннями займаються різні установи (реєстраційні, оціночні, страхові компанії).

На відміну від систем оподаткування, що ґрунтуються на вартості об'єктів нерухомості, система

оподаткування на основі площі не потребує проведення оцінки об'єктів оподаткування. Наприклад, у місті Скрентон, штат Пенсільванія, використовується двоставковий податок, що справляється з оціночної вартості землі за ставкою 10,3 відсотка, а також із вартості поліпшень за ставкою 2,2 відсотки. З огляду на те, що вартість землі та вартість поліпшень становлять 24 і 76 відсотків від загальної податкової бази відповідно, еквівалентна ставка єдиного податку на нерухомість, включаючи землю та поліпшення, дорівнює 3,7 відсотки [5, с. 159].

У деяких країнах всі типи нерухомого майна є об'єктами оподаткування одного податку на нерухомість. В інших застосовуються різні податки для різних типів нерухомості. Країни можуть, наприклад, мати окремі податки на землю та будівлі; окремі податки на житлову та нежитлову нерухомість; або окремі податки для міських або сільських районів». використовується в країнах, де спостерігається відсутність розвиненого земельного ринку, а також недостатньо розроблений земельний кадастр, що унеможливує отримання об'єктивної інформації для застосування оцінних механізмів у визначенні податкової бази. Наразі систему оподаткування землі на основі площі застосовують країни, що розвиваються, а саме країни Центральної та Східної Європи, Латинської Америки та Африки. Як правило, у цих країнах земля та нерухомість оподатковуються окремо.

Показово, що Ю. І. Плотнікова, досліджуючи особливості земельного оподаткування в зарубіжних країнах, також відзначає наявність декількох концепцій. Учена зазначає, що особливості такого оподаткування залежить від типу правової сім'ї, до якої належить та чи інша держава. Так, в країнах з англосаксонською системою права податок на землю є переважно державним, він виокремлюється у складі податку на нерухомість, платниками якого є власники такої нерухомості. А в країнах континентальної правової сім'ї такий платіж належить до місцевих і може як належати до податку на нерухомість, або на капітал, так і існувати окремо [6, с. 14].

Висновки. Як бачимо, кожна держава має доволі усталену модель справляння земельного податку, яка передбачає встановлення ефективних податкових ставок та пільг, об'єктивної бази оподаткування тощо. Водночас оподаткування розглядуваним податком у різних країнах різниться за об'єктами оподаткування, податковою базою, ставками, способами справляння і стягнення податку, фіскальними повноваженнями органів влади різного рівня, масштабами та кількістю наданих пільг та ін. Загальною позитивною їх рисою є те, що у розглянутих країнах

кошти від сплати податку на нерухомість або чистого земельного податку спрямовуються на розвиток міської інфраструктури, тому громадянам вигідно сплачувати цей податок. При цьому найбільш ефективні системи земельного оподаткування функціонують у країнах із розвиненим земельним ринком та ринком нерухомості, оскільки від повноти обліку об'єктів оподаткування залежать ефективність оподаткування і зростання надходжень податкових доходів до бюджетів. Тож вбачаємо доцільним та логічним застосування масової оцінки земель, що використовується в країнах ОЕСР. На відміну від нормативної оцінки земель (наразі використовується в Україні), масова оцінка дозволяє зробити оподаткування землі та розташованих на ній об'єктів більш справедливим із точки зору об'єктивного розподілу податкового навантаження в умовах постійних перетворень на ринку нерухомості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Говорун М. Правова природа принципу платності землекористування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 103–108.
2. Богатирьова Є. М. Плата за землю як джерело наповнення місцевих бюджетів України. *Ефективна економіка*. 2018. № 6.
3. Податкове право: навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. Київ : ЮрІнком Інтер, 2004. 319 с.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv>.
5. Павлій А. С. Аналіз зарубіжного досвіду побудови систем земельного оподаткування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. №7. С. 157–160.
6. Плотнікова Ю. І. Правове регулювання плати за землю в Україні: автореф. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 23 с.

REFERENCES

1. Hovorun, M. (2018). Pravova pryroda pryntsyphu platnosti zemlekorystuvannia. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economy and law*, 9, 103–108 [in Ukrainian].
2. Bohatyrova, Ye. M. (2018). Plata za zemliu yak dzherelo napovnennia mistsevykh biudzhetyv Ukrainy. *Efektivna ekonomika - An efficient economy*, 6 [in Ukrainian].
3. Podatkove pravo: navch. posib. M. P., Kucheriavenka (Ed.). (2004). Kyiv: YurInkom Inter [in Ukrainian].
4. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. (2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv> [in Ukrainian].
5. Pavlii, A. S. (2016). Analiz zarubizhnogo dosvidu pobudovy system zemelnoho opodatkovannia. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Ser.: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Ser.: International Economic Relations and the World Economy*, No. 7, 157–160 [in Ukrainian].
6. Plotnikova, Yu. I. (2017). Pravove rehuliuвання platy za zemliu v Ukraini: *extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

МАКУХ А. В.

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского, административного и финансового права
Института права имени Владимира Сташиса Классического частного университета

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА В УКРАИНЕ И ИНОСТРАННЫХ СТРАНАХ

В статье рассмотрены правовое регулирование земельного налога в Украине и некоторых иностранных государствах. Установлено наличие нескольких концепций земельного налогообложения. Подчеркнуто, что земельный оподаткування отличается по объектам налогообложения, налоговой базой, прудами, способами взимания и взыскания налога, фискальными полномочиями органов власти различного уровня, масштабам и количеству

предоставляемых льгот. Констатировано, что наиболее эффективные системы земельного налогообложения функционируют в странах с развитым земельным рынком и рынком недвижимости, поскольку от полноты учета объектов налогообложения зависят эффективность налогообложения и рост поступлений налоговых доходов в бюджеты.

Ключевые слова: земельный налог; правовое регулирование земельного налога; оценка земель.

MAKUCH O.V.

2nd PhD, Professor Of Constitutional, Administrative and Finance Law Department of Vladimir Stashys Law
Institute of Classic Private University

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE LAND TAX IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

Problem setting. One of the basic principles of land law is the principle of payment for land use, which is enshrined in the Land Code of Ukraine and provides for the payment (in monetary terms) of the object, which is transferred to the property or use of the respective entity.

At present, the essence of the principle of payment for land use is also revealed through the existence of a legal mechanism for payment of land, which includes land tax and rent for land of state and communal property (rent). These payments are provided for by the Tax Code of Ukraine. Land payment is a significant source of local budget revenue and is the second largest source of income after the personal income tax.

Analysis of recent researches. A lot of scientists, in particular: M. P. Kucheryavenko, T. M. Shulga, E. M. Bogatyryova, Yu. I. Plotnikova, and others are trying to cover some aspects of modern legal regulation of land taxation.

Article's main body. The article is devoted to the study of the modern legal regulation of land tax in Ukraine and foreign states. The experience of OECD countries is explored.

The author found that each state has a fairly well-established land tax model that provides for effective tax rates and benefits, an objective tax base, and so on. At the same time, differentiated taxation in different countries varies in terms of taxation, tax base, rates, methods of tax collection, fiscal powers of different levels of government, scope and amount of privileges, etc. A common feature of these countries is that in the rampant countries, the proceeds from the payment of a real estate tax or a pure land tax are directed to the development of urban infrastructure, so it is profitable for citizens to pay this tax. At the same time, the most effective systems of land taxation operate in the countries with developed land and real estate market, since the efficiency of taxation and increase of tax revenues to the budgets depend on the completeness of accounting of the objects of taxation.

Conclusions and prospects for the development. Therefore, we consider it expedient and logical to apply the land valuation used in OECD countries. Unlike land valuation (currently in use in Ukraine), mass valuation makes it more fair to assess the taxation of land and its objects from the point of view of the objective distribution of the tax burden in the context of constant changes in the real estate market.

Keywords: land tax; legal regulation of land tax; land valuation.

Макух О. В. Деякі питання правового регулювання земельного податку в Україні та іноземних країнах. *Пра-во та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Makuch13.pdf>.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу правового регулювання публічних закупівель в Україні. Автором досліджено принципи публічних закупівель, запропоновано до їх переліку відносити також принцип плановості. У цьому контексті запропоновано внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі». Також зосереджено увагу на розгляді такої процедури публічних закупівель, як відкриті торги.

Ключові слова: публічні закупівлі, принципи публічних закупівель, процедури публічних закупівель, відкриті торги.

Постановка проблеми. У сучасних умовах актуальність дослідження проблематики публічних закупівель обумовлюється тим, що функціонування держави і органів місцевого самоврядування, виконання ними покладених на них суспільно значущих завдань неможливі без адекватного матеріально-ресурсного забезпечення. Як слушно підкреслює С. Ю. Левченко, публічні закупівлі стосуються практично всіх сфер економіки і є одним з найважливіших засобів соціально-економічної політики країни. Від їх ефективності залежить не тільки продуктивність, але і швидкість економічного зростання країни [2].

Аналіз наукових досліджень. Показово, що публічні закупівлі були предметом наукових досліджень фахівців з цивільного, адміністративного та господарського права (наприклад, О. Курепіна, А. Ю. Мисак, О. О. Сергачова, М. С. Соловйов та ін.). У той же час, зважаючи на динамічність національного законодавства, у тому числі й у сфері публічних закупівель.

Метою цієї наукової статті є аналіз правового механізму здійснення публічних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу. О. В. Алтинцев при дослідженні особливостей здійснення державних закупівель акцентує увагу на тому, що в англомовній літературі процес здійснення закупівель зазвичай позначається термінами «procurement» (закупівлі і замовлення), «purchasing» (закупівлі), «supply» (постачання, пропозицію), які практично рівнозначні у різних контекстах, в тому числі і стосовно держзакупівель [1]. Науковець зазначає, що знання англомовної термінології важливо тому, що англійська є найбільш поширеним офіційною мовою, на якій викладені численні міжнародні угоди з питань державних закупівель [1]. На наш погляд, такі міркування є цілком логічними, оскільки Україна вже достатньо тривалий час знаходиться у, так би мовити, проміж-

ному стані на шляху євроінтеграції, а це зумовлює необхідність аналізу та подальшого врахування іноземних нормативно-правових актів, у тому числі й міжнародно-правових договорів, у сфері публічних (державних) закупівель.

Зазначимо, що правове регулювання публічних закупівель в Україні зазнало докорінних змін у 2015 році з прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» [5]. До цього часу законодавець не використовував категорію «публічні закупівлі», натомість існували державні закупівлі, які визначалися як придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про здійснення державних закупівель» [4]. Наведений закон застосовувався до всіх замовників та закупівель товарів, робіт та послуг за умови, що вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1 мільйон 500 тисяч гривень.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що визначення публічних закупівель не зазнало змін і у тексті Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон) міститься аналогічне визначення. Однак підкреслимо, що сфера застосування вищевказаного нормативно-правового акта змінилася. Так, цей акт установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. При цьому він застосовується до замовників: (а) за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень; (б) які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт - 5 мільйонів гривень.

При цьому під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість,

що визначена законом, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору.

У разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи закупівель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою за вартість, що встановлена законом, замовники обов'язково оприлюднюють звіт про укладені договори в системі електронних закупівель відповідно до ст. 10 аналізованого закону.

Відповідно до ч. 4 ст. 2 Закону для замовників, які провадять діяльність в окремих сферах подарювання, його дія додатково не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі є:

1) товари, роботи і послуги, що безпосередньо виробляються, виконуються, надаються виключно для забезпечення діяльності в окремих сферах господарювання їх афілійованими підприємствами; 2) паливно-енергетичні ресурси для виробництва електричної, теплової енергії, проведення геологічного вивчення родовищ корисних копалин (у тому числі неопромінених паливних елементів (твелів) для ядерних реакторів); 3) товари, що закупаються для перепродажу третім особам, за умови, що замовник не займає монопольне (домінуюче) становище на ринку таких товарів та інші суб'єкти господарювання можуть вільно здійснювати їх продаж за тих самих умов, що і замовник; 4) вуглеводнева сировина, нафтопродукти для їх подальшої переробки і реалізації та пов'язаних і необхідних для цього супутніх послуг: з переробки, виробництва, транспортування, фрахтування, страхування, переміщення, вантажних перевезень, зберігання, зливу/наливу, інспекції кількості та якості, митно-брокерських, інформаційно-аналітичних послуг щодо ринкових цін та біржових котирувань, фінансових послуг, послуг бірж, аукціонів, систем електронних торгів; 5) товари, роботи і послуги, якщо ціни (тарифи) на них затверджуються державними колегіальними органами, іншими органами влади відповідно до їх повноважень або визначаються в порядку, встановленому зазначеними органами, у тому числі якщо визначення таких цін здійснюється на аукціонах; 6) товари, роботи і послуги за угодами про розподіл продукції, укладеними згідно із Законом України «Про угоди про розподіл продукції»; 7) товари і послуги на ринку «на добу наперед» та внутрішньодобовому ринку, балансуєчному ринку та ринку допоміжних послуг відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;

8) електрична енергія, що купується та продається на ринку електричної енергії гарантованим покупцем, оператором ринку, оператором системи передачі, стороною, відповідальною за баланс балансуєчої групи, відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»; 9) послуги адміністратора розрахунків, адміністратора комерційного обліку, оператора ринку, гарантованого покупця відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»; 10) послуги із забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії». Таким чином, законодавець чітко визначає перелік послуг, товарів та робіт (й сфери, в яких вони надаються), що не належать до предмета публічних закупівель.

Позитивно відзначимо спробу законодавця закріпити принципи здійснення публічних закупівель. До них віднесено такі принципи, як: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням [5, ст. 3]. У той же час за текстом аналізованого нормативно-правового акта розкривається зміст лише деяких принципів. Зокрема, йдеться про принцип недискримінації учасників, суть якого зводиться до того, що вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності та організаційно-правових форм беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах. Замовники забезпечують вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю. При цьому законодавством встановлено заборону на встановлення дискримінаційних вимог до учасників.

Крім того, законодавець звертає увагу на необхідність планування закупівель. Закупівля здійснюється відповідно до річного плану. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель протягом п'яти днів з дня їх затвердження [5, ст. 4]. На наш погляд, наведені вимоги законодавця щодо плановості публічних закупівель необхідно закріпити як один з принципів їх здійснення, оскільки плановий характер публічних закупівель є одним з основних характеристик їх реалізації. Однак зміст усіх інших принципів, закріплених в Законі України «Про публічні закупівлі» залишається не визначеним. Як вбачається, такий підхід потребує корегувань.

На слухне переконання Р. Р. Нурсєвої, питання визначення єдиної системи принципів здійснення закупівель наразі залишається відкритим. Вчена за-

значає, що дуже важливо, щоб система державних та муніципальних закупівель була прозорою, характеризувалася високим рівнем конкурентності, ефективності та однорідності [3, с. 54]. Разом із цим слід враховувати, що визначення того, які принципи є найбільш важливими, – складна і практично ситуаційна задача, оскільки жодна система не може функціонувати у відповідності з усіма принципами одночасно [3, с. 54]. З одного боку, такий підхід є цілком виправданим, а з іншого – принципи виступають тим базисом, на якому потім розвиваються ті чи інші суспільні відносини. Враховуючи це, вважаємо доцільним чітко визначити принципи публічних закупівель.

На думку А. С. Снітко, до принципів публічних закупівель слід відносити й принцип стимулювання інновацій, зміст якого зводиться до обов'язку замовників при плануванні та здійсненні закупівель виходити з пріоритету забезпечення державних та муніципальних потреб шляхом закупівлі інноваційної та високотехнічної продукції [7, с. 116]. З огляду на те, що наразі однією із задач, які стоять перед Україною, а також іншими державами в контексті успішного розвитку національних економічних систем, одним із ключових завдань є активний розвиток досліджень і розробок, високотехнологічного виробництва і створенням масових інноваційних продуктів. Як зазначено у Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, розвиток інноваційного потенціалу – це не тільки шлях динамічного розвитку та успіху, а і засіб забезпечення безпеки та суверенітету держави, її конкурентоспроможності у сучасному світі [6]. В умовах сьогодення, на наш погляд, Україна знаходиться лише на етапі формування власного інноваційного потенціалу й закріплення принципу стимулювання інновацій як однієї з основних засад здійснення публічних закупівель є позитивним.

О. В. Алтинцев пропонує виокремлювати такі принципи, як: обґрунтованість; транспарентність (прозорість); підзвітність та дотримання процедур; ефективність; відкрита та ефективна конкуренція; справедливості (рівне та справедливе ставлення до всіх учасників закупівель) [1]. Всі з наведених принципів є необхідними, однак зазначимо, що вчений досить широко трактує зміст принципу справедливості, поєднуючи у ньому не лише справедливість, а й рівність. Це й не дивно, оскільки категорія «справедливість» характеризується високим ступенем невизначеності, що обумовлена варіативністю поглядів на її зміст.

Далі хотілося б зупинитися на розгляді деяких особливостей здійснення публічних закупівель. За-

значимо, що сторонами у відносинах публічних закупівель є Уповноважений орган та замовники. Відповідно до ст. 1 Закону Уповноваженим органом у цій сфері є Міністерство розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України. Замовниками є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак: (а) юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; (б) органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; (в) у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків.

До замовників також належать юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання та відповідають хоча б одній з таких ознак: (1) органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування належить частка у статутному капіталі суб'єкта господарювання в розмірі більше ніж 50 відсотків або такі органи володіють більшістю голосів у вищому органі суб'єкта господарювання чи правом призначати більше половини складу виконавчого органу або наглядової ради суб'єкта господарювання; (2) наявність спеціальних або ексклюзивних прав [5, ст. 1].

На основі приписів чинного законодавства можна виокремити низку стадій здійснення закупівель. Так, першою стадією (етапом) є оприлюднення інформації про закупівлю. На цій стадії замовник самостійно та безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднює на веб-порталі уповноваженого органу інформацію про закупівлю. До такої інформації належить:

1) оголошення про проведення процедури закупівлі та тендерну документацію - не пізніше ніж за 15 днів до дня розкриття тендерних пропозицій, якщо вартість закупівлі не перевищує межі, встановлені у частині четвертій цієї статті, та не пізніше 30 днів у разі перевищення таких меж;

2) зміни до тендерної документації та роз'яснення до неї (у разі наявності) - протягом одного дня з дня прийняття рішення про їх внесення або надання роз'яснень;

3) оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду (у разі здійснення закупівлі за рамковими

угодами) – не пізніше ніж через сім днів з дня укладення рамкової угоди;

4) протокол розгляду тендерних пропозицій - протягом одного дня з дня його затвердження;

5) повідомлення про намір укласти договір про закупівлю – протягом одного дня з дня прийняття рішення про визначення переможця процедури закупівлі;

6) інформацію про відхилення тендерної пропозиції учасника – протягом одного дня з дня прийняття рішення про відхилення;

7) договір про закупівлю – протягом двох днів з дня його укладення;

8) повідомлення про внесення змін до договору - протягом трьох днів з дня внесення змін;

9) звіт про виконання договору - протягом трьох днів з дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання;

10) звіт про укладені договори - протягом одного дня з дня укладення договору [5]. Наведена інформація може додатково оприлюднюватися замовником в інших засобах масової інформації, на веб-сайтах замовника (у разі наявності) або веб-сайтах відповідних органів влади, органів місцевого самоврядування.

У разі, якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну: (а) для товарів і послуг - 133 тисячам євро, (б) для робіт – 5150 тисячам євро, оголошення про проведення процедури закупівлі у вищевказані строки, обов'язково додатково оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу англійською мовою. Зазначимо, що курс євро визначається згідно з офіційним курсом Національного банку України, встановленим на день надання для оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу оголошення про проведення процедури закупівлі [5, ч. 4 ст. 10].

Наступним етапом є обрання однієї з таких процедур закупівель, як: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі. Кожна із зазначених процедур має свої особливості. З урахуванням обмеженого обсягу наукової публікації ми зупинимося лише на розгляді певних аспектів реалізації такої процедури публічних закупівель, як відкриті торги. Відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону під час проведення процедури відкритих торгів тендерні пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи. Для проведення процедури закупівлі має бути подано не менше двох пропозицій.

Законодавець також передбачає необхідність оголошення про проведення процедури відкритих торгів, яке безоплатно оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу відповідно до ст. 10 цього

нормативно-правового акта. У цьому обов'язково зазначаються: 1) найменування та місцезнаходження замовника; 2) назва предмета закупівлі; 3) кількість та місце поставки товарів або обсяг і місце виконання робіт чи надання послуг; 4) очікувана вартість закупівлі товарів, робіт або послуг із зазначенням інформації про включення до очікуваної вартості податку на додану вартість та інших податків і зборів; 5) строк поставки товарів, виконання робіт, надання послуг; 6) кінцевий строк подання тендерних пропозицій; 7) розмір, вид та умови надання забезпечення тендерних пропозицій (якщо замовник вимагає його надати); 8) дата та час розкриття тендерних пропозицій; 9) розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону у відсотках або грошових одиницях та математична формула, що буде застосовуватися при проведенні електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінки та інша інформація, визначена замовником [5, ст. 21].

Однією з ключових умов проведення відкритих торгів є наявність тендерної документації. Показово, що відкритий перелік вимог, яким така документація має відповідати закріплено у ст. 22 Закону. Позитивно відзначимо, що законодавець встановлює заборону на наявність у тендерній документації вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників. На наш погляд, такий підхід є логічним і сприяє реалізації таких принципів публічних закупівель, як рівність та справедливість. Крім того, у цьому контексті заслуговує на увагу ще один аспект, а саме – можливість замовника зазначити в оголошенні про проведення процедури закупівлі та в тендерній документації вимоги щодо надання забезпечення тендерної пропозиції. Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону забезпечення тендерної пропозиції являє собою надання забезпечення виконання зобов'язань учасника перед замовником, що виникли у зв'язку з поданням тендерної пропозиції, у вигляді такого забезпечення, як гарантія.

У разі якщо надання забезпечення тендерної пропозиції вимагається замовником, в тендерній документації повинні бути зазначені умови його надання, зокрема вид, розмір, строк дії та застереження щодо випадків, коли забезпечення тендерної пропозиції не повертається учаснику. У такому разі учасник під час подання тендерної пропозиції одночасно надає забезпечення тендерної пропозиції.

Розмір забезпечення тендерної пропозиції у грошовому виразі не може перевищувати 0,5 відсотка очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 3 відсотки – у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи

послуг на умовах, визначених тендерною документацією. Якщо тендерні пропозиції подаються стосовно частини предмета закупівлі (лота), розмір забезпечення тендерної пропозиції встановлюється замовником виходячи з очікуваної вартості предмета закупівлі щодо кожної його частини (лота) [5, ст. 24]. У ч. 3 ст. 24 визначено випадки, за яких тендерна пропозиція не повертається. Зокрема, до них віднесено: закінчення строку дії забезпечення тендерної пропозиції, зазначеного в тендерній документації; укладення договору про закупівлю з учасником, що став переможцем тендеру; відкликання тендерної пропозиції до закінчення строку її подання; закінчення процедури закупівлі в разі не укладення договору про закупівлю з жодним з учасників, які подали тендерні пропозиції. А кошти, що надійшли як забезпечення тендерної пропозиції (у разі якщо вони не повертаються учаснику), підлягають перерахуванню до відповідного бюджету, а у разі здійснення закупівлі юридичними особами (їх об'єднаннями) не за бюджетні кошти - перераховуються на рахунок таких юридичних осіб (їх об'єднань) [5, ч. 5 ст. 24].

Ще одним етапом в межах проведення відкритих торгів є розкриття тендерних пропозицій. Згідно з ст. 27 Закону розкриття тендерних пропозицій з інформацією та документами, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним критеріям, та інформацією і документами, що містять технічний опис предмета закупівлі, здійснюється автоматично електронною системою закупівель відразу після закінчення електронного аукціону. Перед початком електронного аукціону автоматично розкривається інформація про ціни/приведені ціни тендерних пропозицій. Під час розкриття тендерних пропозицій автоматично розкривається вся інформація, зазначена в пропозиціях учасників, та формується перелік учасників у порядку від найнижчої до найвищої запропонованої ними ціни/приведеної ціни. Не підлягає розкриттю інформація, що обґрунтовано визначена учасником конфіденційною.

Розкриття тендерних пропозицій оформлюється протоколом, який формується та оприлюднюється електронною системою закупівель автоматично в день розкриття пропозицій за установленою Уповноваженим органом формою. Після оприлюднення замовником протоколу розгляду тендерних пропозицій електронною системою закупівель автоматично розсилаються повідомлення всім учасникам тендеру та оприлюднюється перелік учасників, тендерні пропозиції яких не відхилені згідно з цим Законом. Дата і час проведення електронного аукціону визначаються

електронною системою автоматично, але не раніше ніж через п'ять днів після оприлюднення протоколу розгляду тендерних пропозицій.

Наступним кроком буде розгляд та оцінка тендерних пропозицій. Вона проводиться автоматично електронною системою закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону. До початку проведення електронного аукціону в електронній системі закупівель автоматично розкривається інформація про ціну та перелік усіх цін пропозицій, розміщений у порядку від найнижчої до найвищої ціни без зазначення найменувань та інформації про учасників.

Процедура відкритих торгів завершується прийняттям рішення про намір укласти договір про закупівлю. Відповідно до ст. 32 Закону [5] таке рішення приймається замовником у день визначення переможця, та протягом одного дня після прийняття такого рішення замовник оприлюднює на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір та надсилає його переможцю. Усім іншим учасникам електронною системою закупівель автоматично надсилається повідомлення із зазначенням найменування та місцезнаходження переможця торгів.

Висновки. Таким чином, до етапів проведення публічних закупівель доцільно віднести такі, як: 1) оприлюднення інформації про закупівлю; 2) обрання однієї з таких процедур: (а) відкриті торги; (б) конкурентний діалог; (в) переговорна процедура закупівлі. При цьому підкреслимо, що в рамках кожної з вищевказаних процедур містяться, так би мовити, власні стадії. До стадій проведення відкритих торгів належать: 1) оголошення про проведення процедури відкритих торгів; 2) наявність тендерної документації; 3) подання тендерної пропозиції; 4) розкриття, розгляд та оцінка тендерних пропозицій; 5) прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю.

Крім того, на підставі викладеного робимо висновок про доцільність внесення змін до ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» й до кола вже закріплених принципів здійснення закупівель додати принципи плановості та стимулювання інновацій. Крім того, вважаємо логічним розкрити змістове наповнення усіх основних засад здійснення публічних закупівель в Україні, оскільки саме вони, на нашу думку, виступають основою, своєрідним підґрунтям для розвитку правовідносин у зазначеній галузі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алтынцев А. В. Базовые принципы и методы организации закупок для государственных и муниципальных нужд: международный опыт и российская практика. *Труды ИСА РАН*. 2009. Т. 43. С. 43-52. URL: <http://www.isa.ru/proceedings/images/documents/2009-43/43-52.pdf>.
2. Левченко С. Ю. Правове регулювання публічних закупівель в Україні та країнах-членах ЄС: порівняльна характеристика. *International Scientific Journal "Internauka"*. 2018. № 2 (1). С. 94-95. URL: <http://www.inter-nauka.com/>.
3. Нуреева Р. Р. Принципы реализации системы государственных и муниципальных закупок. *Дискуссия*. 2016. № 4 (67). С. 51-55.
4. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1197-18>.
5. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/922-19>.
6. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 526-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-sferi-innovacijnoyi-diyalnosti-na-period-do-2030-roku>.
7. Снитко А. С. Принципы развития института государственных закупок. *Труды Академии управления МВД России*. 2014. № 4 (32). С.114-116.

REFERENCES

1. Altynsev, A. V. (2009). Bazovyye printsipy i metody organizatsii zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd: mezhdunarodnyy opyt i rossiyskaya praktika. *Trudy ISA RAN – Proceeding of ISA RAN, Vol. 43, 43-52*. URL: <http://www.isa.ru/proceedings/images/documents/2009-43/43-52.pdf> [in Russian].
2. Levchenko, S. Yu. Pravove rehuliuвання publichnykh zakupivel v Ukraini ta krainakh-chlenakh YeS: porivnialna kharakterystyka. *International Scientific Journal "Internauka"*. URL: <http://www.inter-nauka.com/> [in Ukrainian].
3. Nureyeva, R. R. (2016). Printsipy realizatsii sistemy gosudarstvennykh i munitsipalnykh zakupok. *Diskussiya - Discussion, No. 4 (67), 51-55* [in Russian].
4. Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel : Zakon Ukrainy vid 10.04.2014 r. № 1197-VII. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1197-18> [in Ukrainian].
5. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 r. № 922-VIII. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/922-19> [in Ukrainian].
6. Pro skhvalennia Stratehii rozvytku sfery innovatsiinoi diialnosti na period do 2030 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.07.2019 r. № 526-r. (2019). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-sferi-innovacijnoyi-diyalnosti-na-period-do-2030-roku> [in Ukrainian].
7. Snitko, A. S. (2014). Printsipy razvitiya instituta gosudarstvennykh zakupok. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii - Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, No. 4 (32), 114-116* [in Russian].

КОБЫЛЬНИК Д. А.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу правового регулирования публичных закупок в Украине. Автором исследованы принципы публичных закупок, предложено к их перечню относить также принцип плановости. В этом контексте предложено внести изменения в Закон Украины «О публичных закупках». Также сосредоточено внимание на рассмотрении такой процедуры публичных закупок, как открытые торги.

Ключевые слова: публичные закупки, принципы публичных закупок, процедуры публичных закупок, открытые торги.

KOBYLNIK D. A.

PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Financial Law of Yaroslav Mydriy National Law University

LEGAL REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Problem setting. In modern conditions, the relevance of the study of public procurement is conditioned by the fact that the functioning of the state and local self-government bodies, the fulfillment of their socially important tasks, which are assigned to them, are impossible without adequate material and resource support. As S. Levchenko rightly points out, public procurement concerns practically all spheres of economy and is one of the most important means of socio-economic policy of the country. Not only productivity but also the speed of economic growth of a country depends on their effectiveness.

Analysis of scientific research. It is significant that public procurement has been the subject of scientific research by experts in civil, administrative and commercial law (for example, O. Kurepina, A. Yu. Misak, O. O. Sergachova, M. S. Solovyov, etc.). At the same time, given the dynamic nature of national legislation, including in the area of public procurement, **the purpose of this scientific article is** to analyze the legal mechanism of public procurement in Ukraine.

Article's main body. We would like to note positively the attempt of the legislator to consolidate the principles of public procurement. These include such principles as: fair competition among participants; maximum savings and efficiency; openness and transparency at all stages of procurement; non-discrimination of participants; objective and impartial evaluation of the tender proposals; Prevention of Corruption and Abuse [5, Art. 3]. At the same time, the content of some of the principles is disclosed in the text of the analyzed regulatory act. In particular, it is a principle of non-discrimination of participants, the essence of which is that domestic and foreign participants of all forms of ownership and organizational and legal forms participate in procurement procedures on equal terms. Customers provide free access to all participants for procurement information. The legislation prohibits the establishment of discriminatory requirements against participants.

In addition, the legislator draws attention to the need for procurement planning. Procurement is carried out in accordance with the annual plan. The annual plan, the annex to the annual plan and changes thereto shall be published free of charge on the web site of the Procurement Authorization Authority within five days of their approval [5, Art. 4]. In our opinion, the stated requirements of the legislator regarding the planning of public procurement should be consolidated as one of the principles of their implementation, since the planned nature of public procurement is one of the main characteristics of their implementation. However, the content of all other principles enshrined in the Law on Public Procurement remains unclear. Apparently, this approach needs adjustments.

Conclusions and prospects for development. Thus, it is advisable to include in the stages of public procurement such as: 1) the publication of procurement information; 2) the election of one of the following procedures: (a) open tendering; (b) competitive dialogue; (c) the negotiated procurement procedure. We emphasize that within each of the above procedures are contained, so to speak, their own stages. The stages of the open auction include: 1) announcement of the open tender procedure; 2) availability of tender documentation; 3) submission of the tender proposal; 4) opening, reviewing and evaluation of bids; 5) deciding on the intention to conclude a purchase contract.

Keywords: public procurement, public procurement principles, public procurement procedures, open bidding.

Кобильник Д. А. Правове регулювання публічних закупівель в Україні. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Kobylnik13.pdf>

ДОСЛІДЖЕННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 340.15

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-12

ПОХОДЗІЛО Ю. М.

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави та права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТ. – ПОЧАТКУ ХХ СТ.

У статті розглянуто правове регулювання державного фінансового контролю в Російській Імперії у другій половині ХІХ ст. – на початку ХХ ст. Підкреслено, що система державного фінансового контролю, що в цілому сформувалася в Російській імперії до кінця ХІХ століття, була якісно новою моделлю порівняно з тією, яка існувала до цього протягом декількох століть. Починаючи з 60-х рр. ХІХ століття і аж до кінця століття в Російській імперії спостерігається: вдосконалення правової бази системи державного фінансового контролю; посилення позиції Державного контролю як незалежного органу фінансового контролю в державному механізмі; тенденція децентралізації державного фінансового контролю, розвиток попереднього фінансового контролю; введення в діяльність органів фінансового контролю елементи гласності.

Ключові слова: державний контроль, фінансовий контроль, Російська Імперія.

Постановка проблеми. Наразі інститут державного фінансового контролю є одним з основних механізмів реалізації фінансово-правової політики в Україні. Разом з тим багато питань щодо правового та організаційного забезпечення даного інституту як в теорії, так і в практиці не отримали ще остаточного вирішення і потребують подальшого вдосконалення. Починаючи з 90-х років ХХ ст. Україна розпочала перехід до ринкових відносин. Почали з'являтися фінансово-контрольні органи, які виникали найчастіше спонтанно в державному механізмі та не були приведені до єдиної системи, чому сприяла й недосконала правова система. Тож не випадково, що сьогодні в їх роботі відсутня належна координація та злагодженість, спостерігається явне і приховане дублювання функцій, що призводить до численних зловживань у сфері фінансової діяльності.

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують цю сферу суспільних відносин вказує на те, що незважаючи на велику кількість та різноманітність, вони часто різняться невизначеністю і нечіткістю своїх положень та наявністю істотних прогалин. Це, в свою чергу, не тільки не забезпечує системність державного фінансового контролю, а й навпаки призводить до нераціонального розподілу повноважень між його суб'єктами. Таким чином,

історико-правовий аналіз функціонування інституту державного фінансового контролю на сьогодні не втратив свого наукового і практичного інтересу, а проблема розвитку та вдосконалення цього інституту з урахуванням історичного досвіду останнім часом набуває особливої актуальності. Це пов'язано із тим, що історико-правове дослідження фінансово-контрольної діяльності дає можливість використати при побудові сучасної системи державного фінансового контролю та формуванні її правової бази вироблені протягом багатовікової історії принципи, форми та методи фінансового контролю, які дозволять забезпечити подальшу її ефективність, цілісність та легітимність. З огляду на викладене, **метою статті** є історико-правовий аналіз регулювання державного фінансового контролю в Російській Імперії у другій половині ХІХ ст. – на початку ХХ ст.

Аналіз наукових досліджень. Питання, пов'язані з становленням та розвитком державного фінансового контролю в Російській Імперії в другій половині ХІХ ст. – початок ХХ ст., були предметом наукових досліджень таких науковців, як: І. І. Блех, І. С. Білюх, Ф. І. Бочковський, В. О. Татарinov та ін.

Виклад основного матеріалу. Початок 60-х – 90-і рр. ХІХ століття – це період підготування і проведення в Російській імперії фінансово-контрольної

реформи. В цей час відбувається реалізація нових засад щодо державного фінансового контролю, зміна структури і компетенції спеціалізованого органу – Державного контролю, приймається спеціальний кодифікований нормативний акт, що закріпив в подальшому його правовий статус та завершив формування правової бази державного фінансового контролю в XIX столітті [1].

Дореволюційна історіографія багата дослідженнями, в яких висвітлювалися різні сторони фінансової політики, аналізувалися питання бюджету, кредиту, оподаткування, в тому числі державного фінансового контролю. У дореволюційний період ні в законодавстві, ні в науковій літературі поняття «державний фінансовий контроль» не вживалося, замість нього використовувався термін «державний контроль», під яким розумілася процедура перевірки виконання рішення, прийнятого будь-яким органом, або спостереження з метою перевірки, а також сама установа, що займалась такою перевіркою [2, с. 84–91].

Сьогодні серед вчених немає єдиної думки щодо трактування цього поняття. Взагалі під державним фінансовим контролем треба розуміти діяльність уповноважених на те органів державної влади, що спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень фінансової дисципліни, а також оцінку ефективності та доцільності рішень, прийнятих в сфері управління фінансами.

В історії Російської імперії 60-і рр. XIX століття є часом переходу до нової економічної формації, початком формування громадянського суспільства та трансформації державно-правових інститутів. Цей перехід відбувався шляхом низки перетворень, у тому числі великого значення для розвитку інституту державного фінансового контролю зробила фінансово-контрольна реформа. В дореволюційний період є не так вже й багато монографічних праць, присвячених безпосередньо її дослідженню. Правова наука дореволюційного періоду (XIX – початок XX ст.) державний фінансовий контроль розглядала переважно як інститут фінансового права [3–6].

Цінність тогочасних досліджень та застосування архівних джерел надають великий фактичний матеріал про зміни в правовому регулюванні державного фінансового контролю, розглядають причини внесення таких змін та їх сприйняття безпосередньо суспільством. У них викладаються також обставини, що вплинули в цілому на розвиток досліджуваного інституту, розглядається процес розробки і реалізації реформ в цій сфері, міститься їх оцінка на основі аналізу архівних матеріалів, статистичних даних та правових актів. В певній мірі проводиться порівняльна характеристика правового статусу органів фінан-

сового контролю Російської імперії з аналогічними в зарубіжних державах.

І. І. Блех, досліджуючи органи державного фінансового контролю, надає по кожному з них коротку довідку про час існування та завдання, але не торкається питань практичної діяльності, не визначає особливості правового статусу даних органів, їх місце і значення в системі державного механізму. Фрагментарний виклад матеріалу не дає цілісного уявлення про становлення і розвиток фінансового контролю в Російській імперії.

Дослідження І. С. Бліоха належить не тільки до сфери фінансів і фінансової політики, а й до інституту державного фінансового контролю, що включає в себе велику кількість статистичного матеріалу та архівних даних. Розглядаючи основні напрямки фінансової політики в XIX столітті, автор досить глибоко розкриває питання виникнення фінансів з найдавніших часів, аналізує діяльність окремих органів фінансового управління, в тому числі тих, що володіють контрольними повноваженнями. Автор звертає увагу на вплив суспільно-політичної обстановки щодо зміни в їх організаційних основах. Крім того, з огляду на те, що в роботі розглядаються питання пов'язані з оподаткуванням, функціонуванням, дефіцитом державного бюджету, вишукуванням коштів на його покриття та ін., стає можливим простежити вплив таких факторів на становлення і розвиток державного фінансового контролю. Цінність цієї роботи полягає в тому, що зроблена спроба зобразити цілісну картину функціонування фінансового контролю в системі державного механізму, але при цьому слід зазначити, що робота І. С. Бліоха більшою мірою має економічну спрямованість та не містить аналізу нормативно-правової бази щодо даного інституту.

Ф. І. Бочковський розглянув організацію державного фінансового контролю в Російській імперії порівнюючи її з державами Західної Європи. Безумовно, в системах державного фінансового контролю різних країн є багато корисного, що можна було б творчо використовувати. Автор констатує, що відмінності між контрольними системами різних країн досить істотні і обумовлені вони в першу чергу історичними умовами формування державної влади, формами державного устрою й управління, конституційними традиціями та ін., тому брати за основу розробки зарубіжних фахівців без критичного їх аналізу та оцінювання російської дійсності й спеціфіки недоцільно.

Комплексно розглянув організаційні, правові та економічні питання державного фінансового контролю В. А. Сакович. На основі аналізу нормативних актів він дослідив правовий статус органів держав-

ного фінансового контролю з часу їх заснування і до кінця XIX століття, при цьому особливу увагу приділив фінансово-контрольний реформі 60-х років XIX століття. Автор досить докладно розглянув безпосередньо ревізійну діяльність, кошторисні і касові правила, провів порівняльний аналіз фінансового контролю Російської імперії з аналогічними інститутами в зарубіжних країнах.

Епоха великих реформ в Російській імперії поряд зі змінами, що відбулися в різних сферах суспільного життя, принесла з собою оновлення й системи державного фінансового контролю відповідно до тогочасних потреб. Реформа управління фінансами, зокрема системи державного фінансового контролю пов'язана з ім'ям В. О. Татаринова. Саме він став її ідеологом, розробником та реалізатором.

В кінці 1855 року за поданням К. М. Анненкова за височайшим повелінням В. О. Татаринов був відправлений у відрядження за кордон з метою вивчення систем звітності в країнах Західної Європи (Франції, Бельгії,

Пруссії та Австрії) і визначення ступеня можливості застосування їх в Російській імперії. Після повернення з відрядження в 1858 році були складені докладні описи таких систем («записки») [7–10], також було узагальнено весь зібраний матеріал в праці «Загальний порівняльний огляд систем державної звітності у Франції, Бельгії, Австрії, Пруссії» [11].

У своїх міркуваннях автор дійшов висновку, що в основі фінансових систем цих держав лежать єдині загальні засади, які можливо використовувати і в Російській імперії при організації бюджетної, касової і контрольної справи. Програма В. О. Татаринова полягала в наступному: слід було встановити єдність кас, всі грошові кошти зосередити в веденні одного Міністерства фінансів, для проведення ревізії встановити одну ревізійну інстанцію - державний контроль, який по справжнім актам та документам перевіряв би дії як виконавців (касірів), так і розпорядників коштами. На його думку, єдність кас передбачає існування попереднього контролю, який може попередити небажані грошові витрати, а також надасть ревізії швидкості та виявить її безпосередні результати [13, с. 31]. І хоча фінансово-контрольна реформа почала втілюватися в життя дуже обережно і поступово - державному контролю не було надано право фактичної ревізії, тобто право звірки на місці документів з дійсним станом справ. Не дивлячись на переконливість доказів про необхідність попереднього контролю було вирішено при введенні єдності кас в 1864 р. його не вводити, (лише за державним контролем було визнано право попереднього розгляду

кошторисів міністерств, а загалом обмежились лише наступною документальною ревізією) [14, с. 74] – даний план реформ став платформою для подальшого вдосконалення державного фінансового контролю.

Наголошувалося на необхідності зосередження всіх коштів виключно в касах Міністерства фінансів з метою усунення розпорошення державних коштів, а також не відображення в бюджеті значної частини доходів і як наслідок - введення попереднього контролю. При цьому він повинен був здійснюватися не Міністерством фінансів, так як це призвело б до дублювання функцій двох ревізійних інстанцій, а Державним контролем. На переконання В. О. Татаринова, як би добре не був поставлений наступний контроль, без попереднього не можна забезпечити його ефективність. Він вважав, що попередній контроль є одним з найбільш живих і практичних знарядь правильно поставленої ревізії [12, с. 47-49].

Реалізація фінансово-контрольної реформи відбувалась поетапно за кількома напрямками. Вона розпалалась з прийняття 22 травня 1862 року «Правил о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных Управлений» [15].

Згідно з Правилами усі державні доходи та витрати, за винятком спеціально визначених, підлягали включенню до державного розпису, міністерства не могли тепер мати власних прибуткових джерел, самостійно змінювати кошторисне призначення кредитів, накопичувати невикористані залишки асигнованих сум. Після закінчення дії витратних кошторисів невитрачені кредити повинні були зараховуватися до вільних залишків казначейства. Крім того, затверджувалися принципи єдності бюджетного фонду (зосередження у бюджеті усіх доходів незалежно від їх джерел) і цільового витрачання грошових коштів (строге цільове використання асигнованих відповідно до затверджених кошторисів коштів, отриманих за рахунок прибуткових надходжень), вводилася нова бюджетна класифікація, встановлювалася єдина форма для кошторисів доходів і витрат. Ці положення кошторисних правил встановлювали чітку схему бюджетного процесу і багато в чому полегшували контроль за фінансовою діяльністю держави, здійснюваний Міністерством фінансів та Державним контролем [16, с. 357].

Якщо раніше при складанні державного розпису, фактично тільки Міністерство фінансів здійснювало попередній фінансовий контроль, то тепер на цій стадії, як видно з положень цього нормативного акту досить серйозна роль відводилася Державному контролю і Державній Раді. При цьому контрольні повноваження Державного контролю і Міністерства

фінансів не перетиналися, оскільки останньому надавалося право розгляду правильності вимог «проти існуючих законоположень і штатів», а Державному контролю – «проти передуючого дійсного виконання попередніх кошторисів». У свою чергу Державна Рада розглядала кошторисні вимоги «по мірі повноти, своєчасності і продуктивності заявлюваних витрат і в міркуванні загальних державних потреб з наявними засобами для їх задоволення» [15]. Таким чином, в результаті прийняття цих Правил Державний контроль наділявся правом здійснення попереднього фінансового контролю на стадії складання державного бюджету. З квітня 1863 року на Державний контроль був покладений обов'язок беззастережно перевіряти кошториси усіх звітних перед ним відомств [6, с. 163].

З одного боку це була позитивна тенденція, оскільки повноваження спеціалізованого контрольного органу по здійсненню попереднього фінансового контролю розширювалися, але з іншої – виникала проблема щодо дублювання функцій Міністерства фінансів, і як наслідок – проблеми в розмежуванні їх компетенції. У 1863 році були складені «Правила про надходження державних доходів та здійснення державних витрат», які встановлювали більш чіткий порядок виконання державного розпису, але ці правила не були затверджені в законодавчому порядку.

З 1866 по 1868 рік відбувався другий етап реформи – встановлення єдності каси на території всієї Російської імперії [17], одночасно передбачалося наділити Державний контроль правом здійснення попереднього контролю на стадії виконання бюджету. Проте проти цього нововведення виступив міністр фінансів М. Х. Рейтерн, вказуючи на те, що це призведе до зростання діловодства та листування, уповільнення адміністративних розпоряджень за господарськими операціями та ін. [6, с. 155]. Враховуючи думку М. Х. Рейтерна Рада міністрів прийняла рішення відмовитися від проведення Державним контролем попереднього контролю при введенні системи єдності кас.

Третій етап припускав облаштування ревізійного порядку, на засадах створення єдиного, незалежного, всеохоплюючого Державного контролю, що здійснював перевірки за справжніми документами. Проте був складений перелік відомств, капітали яких можуть бути вилучені із загального порядку проведення ревізії. Причому круг цих установ був досить широкий. Наприклад, були вилучені Міністерство імператорського двору, суми по Міністерству закордонних справ, що призначаються на предмети, що відносяться до державної таємниці але відомі Його Імператорській Величності, по всіх взагалі управліннях суми,

що витрачаються по відомих Його Імператорській Величності напрямом, суми дворянські, міські та ін.

В процесі проведення фінансово-контрольної реформи, не було прийнято нового єдиного нормативного акту, що визначав би правовий статус Державного контролю, його права і обов'язки та порядок проведення їм ревізій. Це в подальшому позначилося на якості контролю, який проводився. Для приведення в більш строгий та систематичний порядок методики ревізії для службовців Державного контролю видавалися різні посадові інструкції. Система державної звітності, введена з 1864 року, ґрунтувалася на нормативних актах, що як правило, мали підзаконний характер, що негативно позначалося на ефективності контрольних заходів, які проводилися [18, с. 133–136].

Ключовим правовим актом, який в деякій мірі усунув недоліки правового регулювання діяльності реформованого Державного контролю і закріпив усі зміни в його організації, формах, методах контролю, став «Учреждение Государственного контроля» 28 квітня 1892 року [1]. Прийняття даного документу, завершило формування правової бази щодо здійснення державного фінансового контролю в XIX столітті. У основу його був покладений проект, розроблений посадовцями Державного контролю. Відповідно до «Учреждение Государственного контроля» останній, будучи окремою частиною державного управління, спостерігав за законністю і правильністю розпорядчих і виконавчих дій з надходження, витрат і зберігання капіталів, що знаходяться у веденні підзвітних йому установ, складав аналітичні звіти щодо вигідності або не вигідності господарських операцій. Таким чином, спочатку на даний орган покладался обов'язок по контролю не тільки за законністю і правильністю фінансових операцій з бюджетними коштами, але й ефективністю їх використання.

До кінця XIX століття були вироблені наступні методи і форми фінансово-контрольної діяльності:

- спостережний контроль, що полягав в перевірці щомісячних, річних книг і звітів, що складаються міністерствами і підзвітними їм відомствами;

- фактичний контроль, що полягав у присутності представників контрольного органу при прийомі і інвентаризації майна, в огляді робіт, ревізії готівки кас і так далі;

- попередній контроль, що виражався в розгляді кошторисів, проектів, правил, інструкцій, положень і тому подібне, а також в перевірці по суті документів по оплаті державних витрат, в участі у виробництві торгів, заготівель покупок і продажів;

- поточний контроль, що полягав в перевірці фінансової документації в процесі виконання бюджету;

– подальший (документальний контроль), такий, що полягав в ревізії оборотів за справжніми документами, в перевірці дій розпорядників і виконавців бюджету, в складанні звітів після виконання кошторисів і звітів про ревізію.

До кінця XIX століття в Російській імперії були проведені корінні перетворення в сфері управління фінансами, які призвели до значних змін у правовому регулюванні державного фінансового контролю.

В першу чергу, слід вказати на вдосконалення правового положення спеціалізованого органу фінансового контролю – Державного контролю. У той же час не можна повністю виключати із системи органів фінансового контролю і Міністерство фінансів. Крім того, в якості позитивних обставин, що сприяли в цілому розвитку правових та організаційних основ фінансового контролю можна назвати:

- прийняття основоположних нормативних правових актів, детально регламентували порядок складання, розгляду і виконання фінансових кошторисів відомств, а також державної розпису доходів і витрат;
- остаточне закріплення статусу Державного контролю;

– відмова від системи «генеральної звітності»;

– наділення Державного контролю правом на проведення ревізій по справжнім документами не тільки виконавців, а й розпорядників, а також введення попереднього і фактичного контролю, здатних попередити (запобігти) вчинення незаконних дій з коштами державного бюджету;

– створення на місцях самостійних органів фінансового контролю, підзвітних Державному контролю.

Висновки. Таким чином, оцінюючи систему державного фінансового контролю, що в цілому сформувалася в Російській імперії до кінця XIX століття, констатуємо, що це була якісно нова модель порівняно з тією, яка існувала до цього протягом декількох століть. Починаючи з 60-х рр. XIX століття і аж до кінця століття в Російській імперії спостерігається: вдосконалення правової бази системи державного фінансового контролю; посилення позиції Державного контролю як незалежного органу фінансового контролю в державному механізмі; тенденція децентралізації державного фінансового контролю, розвиток попереднього фінансового контролю; введення в діяльність органів фінансового контролю елементи гласності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Высочайше утвержденное Учреждение Государственного Контроля. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: в 33 т. Санкт-Петербург : Государственная типография, 1885-1916. Т. 12: 1892 год от № 8215 - 9216 и Дополнения. 1895. 513 с.
2. Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как правовой институт: основные этапы развития. Известия высших учебных заведений. Серия «Правоведение». 2000. №3. С. 84 – 91.
3. Блех И. И. Устройство финансового управления и контроля в России в Историческом их развитии. Санкт-Петербург : типография Муллер и Богельман, 1895. 211 с.
4. Блиох И. С. Финансы России XIX столетия. История – статистика : в 4 т. / Типография Товарищества «Общественная польза», 1882. Т. 2.
5. Бочковский Ф. И. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. Санкт-Петербург, 1895. 118 с.
6. Сакович В. А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности: монография. Санкт-Петербург: Типо-Литография Берман и Рабинович, 1896. Ч. 1. 382 с.
7. Татаринов В. А. Государственная отчетность в Австрии. Санкт-Петербург : Типография Академии наук, 1858. 52 с.
8. Татаринов В. А. Государственная отчетность в Бельгии. Санкт-Петербург : Типография Опекун. сов., 1858. 50 с.
9. Татаринов В. А. Государственная отчетность в Пруссии. Санкт-Петербург : Типография Акад. наук, 1858. 72 с.
10. Татаринов В. А. Государственная отчетность во Франции. Санкт-Петербург : Типография Академии наук, 1858. 96 с.
11. Татаринов В. А. Общий сравнительный обзор систем государственной отчетности во Франции, Бельгии, Австрии, Пруссии. Санкт-Петербург: Типография Академии наук, 1858. 57 с.
12. Митрофанов В. М. Государственный финансовый контроль в дореволюционной России (1811-1917 гг.) : дис. ... канд. экон. наук. Москва, 1961. 347 с.

13. Ялбулганов А. А. Очерки истории финансового права дореволюционной России. Москва, 1998. 64 с.
14. Коняев А.И. Финансовый контроль в дореволюционной России (Очерки истории). Москва, 1959. 164 с.
15. Высочайше утвержденные 22 мая 1862 года «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных Управлений». ПСЗ 2. Отд.1. Т. 37. № 38309.
16. Коломиец А.Г. Финансовые реформы русских царей: от Ивана Грозного до Александра Освободителя: очерки. Москва : НП Редакция журн. «Вопросы экономики», 2001. 399 с.
17. О распространении опыта единства кассы и современной со стороны Государственного контроля ревизии на все губернии и области империи, за исключением Закавказского края: Именной указ Сенату от 22 марта 1865 года. ПСЗ-2. Отд. 1. Т. 40. № 41940.
18. Головачев А. А. Десять лет реформ 1861-1871. Санкт-Петербург: Вестник Европы, 1872. 398 с.

REFERENCES

1. Vysochayshe utverzhdennoye Uchrezhdeniye Gosudarstvennogo Kontrolya. Polnoye Sobraniye Zakonov Rossiyskoy Imperii: Sobraniye tretye: v 33 t. Sankt-Peterburg : Gosudarstvennaya tipografiya. 1885-1916. T. 12: 1892 god ot № 8215 - 9216 i Dopolneniya. (1895) [in Russian].
2. Yalbulganov A. A. (2000). Finansovyy kontrol kak pravovoy institut: osnovnyye etapy razvitiya. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Ser. «Pravovedeniye» - News of higher educational institutions. Ser. Jurisprudence*, 3, 84 – 91 [in Russian].
3. Blekh I. I. (1895). Ustroystvo finansovogo upravleniya i kontrolya v Rossii v Istoricheskom ikh razvitii. Sankt-Peterburg : Muller i Bogelman [in Russian].
4. Bliokh I. S. (1882). Finansy Rossii XIX stoletiya. Istoriya - statistika. (Vols 1-4); Vol. 2. Tipografiya Tovarishchestva «Obshchestvennaya polza» [in Russian].
5. Bochkovskiy F. I. (1895). Organizatsiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii sravnitelno s gosudarstvami Zapadnoy Evropy. Sankt-Peterburg [in Russian].
6. Sakovich V. A. (1896). Gosudarstvennyy kontrol v Rossii. ego istoriya i sovremennoye ustroystvo v svyazi s izlozheniyem smetnoy sistemy. kassovogo poryadka i ustroystva gosudarstvennoy otchetnosti. Sankt-Peterburg : Tipo-Litografiya Berman i Rabinovich. Part. 1.
7. Tatarinov V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost v Avstrii. Sankt-Peterburg : Tip. Akad. nauk.
8. Tatarinov V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost v Belgii. Sankt-Peterburg : Opekun. sov.
9. Tatarinov V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost v Prussii. Sankt-Peterburg : Akademii nauk [in Russian].
10. Tatarinov V. A. (1858). Gosudarstvennaya otchetnost vo Frantsii. Sankt-Peterburg : Akademii nauk [in Russian].
11. Tatarinov V. A. (1858). Obshchiy sravnitelnyy obzor sistem gosudarstvennoy otchetnosti vo Frantsii. Belgii. Avstrii. Prussii. Sankt-Peterburg: Akademii nauk [in Russian].
12. Mitrofanov V. M. (1961). Gosudarstvennyy finansovyy kontrol v dorevolyutsionnoy Rossii (1811-1917) : Candidate's thesis. Moskva [in Russian].
13. Yalbulganov A. A. (1998). Ocherki istorii finansovogo prava dorevolyutsionnoy Rossii. Moskva [in Russian].
14. Konyayev A.I. (1959). Finansovyy kontrol v dorevolyutsionnoy Rossii (Ocherki istorii). Moskva [in Russian].
15. Vysochayshe utverzhdennyye 22 maya 1862 goda «Pravila o sostavlenii. rassmotrenii. utverzhdenii i ispolnenii gosudarstvennoy rospisi i finansovykh smet Ministerstv i Glavnykh Upravleniy». PSZ 2. Otd.1. Vol. 37. № 38309 [in Russian].
16. Kolomiyets A.G. (2001). Finansovyye reformy russkikh tsarey: ot Ivana Groznogo do Aleksandra Osvoboditelya: ocherki. Moskva: NP Redaktsiya zhurn. «Voprosy ekonomiki» [in Russian].
17. O rasprostranenii opyta edinstva kassy i sovremennoy so storony Gosudarstvennogo kontrolya revizii na vse gubernii i oblasti imperii. za isklyucheniym Zakavkazskogo kraya: Imennoy ukaz Senatu ot 22 marta 1865 goda. PSZ-2. Otd. 1. Vol. 40. № 41940 [in Russian].
18. Golovachev A. A. (1872). Desyat let reform 1861-1871. Sankt-Peterburg: Vestnik Evropy [in Russian].

ПОХОДЗИЛО Ю. Н.

кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Украины и зарубежных стран
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX В. - НАЧАЛА XX В.

В статье рассмотрено правовое регулирование государственного финансового контроля в Российской Империи во второй половине XIX ст. - в начале XX ст. Подчеркнуто, что система государственного финансового контроля, что в целом сформировалась в Российской империи до конца XIX века, была качественно новой моделью сравнительно с той, которая существовала до этого в течение нескольких веков. Начиная с 60-х гг. XIX века и вплоть до конца века наблюдается: совершенствование правовой базы системы государственного финансового контроля; усиления позиции Государственного контроля как независимого органа финансового контроля в государственном механизме; тенденция децентрализации государственного финансового контроля, развитие предыдущего финансового контроля; введение в деятельность органов финансового контроля элементы гласности.

Ключевые слова: государственный контроль, финансовый контроль, Российская Империя.

POHODZILO Yu. M.

PhD, Associate Professor of the Department of State and Law of Ukraine and Foreign Countries History of the
Yaroslav Mudryi National Law University

LEGAL REGULATION OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN EMPIRE OF THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY - THE BEGINNING OF THE XX CENTURY

Problem setting. At present, the Institute of Public Financial Control is one of the main mechanisms for implementing financial and legal policy in Ukraine. At the same time, many questions regarding the legal and organizational support of the Institute, both in theory and in practice, have not yet been finally resolved and need further improvement. Since the 90's of the twentieth century. Ukraine has started the transition to market relations. Financial and control bodies began to emerge, which appeared most often spontaneously in the state mechanism and were not brought into a single system, which was facilitated by the imperfect legal system. Therefore, it is no coincidence that their work today lacks proper coordination and coherence, and there is a clear and hidden duplication of functions, which leads to numerous abuses in the sphere of financial activity.

Analysis of recent researches. Issues related to the formation and development of public financial control in the Russian Empire in the second half of the nineteenth century - beginning of the twentieth century, have been the subject of scientific research of such scientists as: I.I. Blech, I.S. Blich, F.I. Bochkovsky, V.O. Tatarinov and others.

Article's main body. Pre-revolutionary historiography is rich in studies that have covered various aspects of financial policy, analyzed issues of budget, credit, taxation, including public financial control. In the pre-revolutionary period, neither the law nor the scientific literature used the term "state financial control"; instead, it used the term "state control", which meant the procedure for verifying the execution of a decision made by anybody, or for the purpose of verification, and also the institution that conducted the audit. In the history of the Russian Empire in the 1960s, it was a time of transition to a new economic formation, the beginning of civil society formation and the transformation of state-legal institutions. This transition has undergone a number of transformations, including financial control reform, which has been of great importance for the development of the institution of public financial control.

Conclusions and prospects for the development. From the 60's of the XIX century and up to the end of the century in the Russian Empire observed: improvement of the legal framework of the system of state financial control; strengthening the position of the State Control as an independent body of financial control in the state mechanism; trend of decentralization of state financial control, development of previous financial control; putting in place the elements of publicity in the activities of financial control bodies.

Keywords: state control, financial control, Russian Empire.

Походзіло Ю. М. Правове регулювання державного фінансового контролю в Російській імперії другої половини XIX ст. – початку XX ст. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Pokhodzilo13.pdf>.

ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО ПРИВАТНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 341.1/8

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-13

КАЛІМІКОВА О. С.

кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ЗАХИСТУ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ЗА ОЗНАКОЮ ВІКУ

У статті розглядаються міжнародні стандарти протидії дискримінації за ознакою віку, досліджуються досвід деяких зарубіжних країн у цій сфері, а також аналізуються міжнародні акти, присвячені цій проблемі.

Ключові слова: боротьба із дискримінацією, Рада Європи, Європейський Союз, права людини, принцип рівності.

Постановка проблеми. На думку деяких вчених, вікова дискримінація породжує менше напруженості в суспільстві, але є більш поширеною, ніж інші види дискримінації. Подібний підхід все в більшій мірі починає усвідомлювати громадськість в тих країнах, де вже почали боротьбу з віковою дискримінацією. Як показали дослідження, проведені на території Європейського Союзу, в 2002 р. 35 % опитаних громадян держав - членів ЄС визнавали факт широкого поширення вікової дискримінації в своїх країнах, а в 2007 р. ствердно відповіли на дане питання вже 46 % опитаних. [1] Вкрай показовим є те, що в ході опитування 2002 року, в якому брала участь 16 000 громадян ЄС з 15 держав-членів, представники вікової групи від 15 до 24 років в п'ять разів частіше, ніж представники вікової групи від 65 років і старше відзначали наявність вікової дискримінації в сфері праці та доступу до послуг. [2]

Мета цієї статті полягає у дослідженні міжнародних стандартів протидії дискримінації за ознакою віку, дослідженні досвіду зарубіжних країн у цій сфері, а також міжнародних актів присвячених цій проблемі.

Аналіз останніх досліджень. Питаннями тлумачення, забезпечення принципів рівності та недискримінації у різних сферах, присвятили свої праці такі вітчизняні дослідники, як М. Буроменський, О. Васильченко, О. Вашанова, М. Гнатівський, Д. Гудима, Н. Дрьоміна-Волок, Б. Неделек, Н. Оніщенко, С. Погребняк, П. Рабінович, С. Рабінович, А. Султанов, О. Уварова, Г. Христова, С. Шевчук. У зарубіжній доктрині фрагментарні розробки містяться у

роботах А. Х. Абашидзе, Ю.А. Антонова, В. А. Бачиніна, М.-Ф. Бельведер, Дж. Брауна, А. М. Вавілова, Т.А. Васильєва, М. Годош, Л. М. Гойа Дансо, Т. К. Житкової, Р. Керра, І. І. Лукашука, Дж. Мердока, А. Перотті, Т. М. Петухової, Ю. А. Решетова та ін.

Виклад основного матеріалу. У законодавстві багатьох зарубіжних країн визнається важливість боротьби з усіма формами дискримінації, однак ступінь розробленості правових механізмів, спрямованих на боротьбу з нею, варіюється досить істотно в різних сферах, стосовно різних соціально вразливих груп.

У конституціях ряду зарубіжних країн закріплюються права представників соціально вразливих груп - дітей та молоді (ст. 54 Конституції Албанії, ч. 1 § 67 Конституції Угорщини, ст. 38 Конституції Словаччини, ст. 56 Конституції Словенії, ст. 11 Конституції Швейцарії, ст. 29 Хартії основних прав і свобод Чехії), а також позитивні зобов'язання держави щодо соціальної підтримки та інтеграції людей похилого віку (ч. 4.1 ст. 45 Конституції Ірландії, ст. 50 Конституції Іспанії, ч. 3 ст. 21 Конституції Греції, ст. 61 Конституції Туреччини).

Разом з тим в рамках регламентації принципів рівноправності та недискримінації вік порівняно рідко виділяється в якості самостійної підстави для дискримінації (ч. 3 ст. 23 Конституції Еквадору, ст. 1 Конституції Мексики, ч. 3 ст. 9 Конституції ПАР, ч. 2 § 6 Конституції Фінляндії, ч. 2 ст. 8 Конституції Швейцарії).

У більшості країн вік підпадає під «інші обставини», незалежно від яких гарантується дотримання

принципу рівноправності (ст. 14 Конституції Іспанії, ст. 1 Конституції Нідерландів).

На законодавчому рівні заборону дискримінації за принципом віку може закріплюватися в різних актах. Це можуть бути трудові кодекси (Чилі, Литва, Румунія, Польща), що встановлюють загальну заборону дискримінації або нерівності в зверненні, відступ від якого може бути виправданий тільки вагомими і розумними підставами. Разом з тим, на думку фахівців, в даний час загальною тенденцією стало прийняття законів, які передбачають позитивні обов'язки щодо попередження дискримінації та сприяння рівності, замість законів, що містять лише заборону дискримінації.

Вік все частіше включають в число підстав забороненої дискримінації в комплексних антидискримінаційних актах (Закон Болгарії 2003 року про захист від дискримінації, Акт ПАР 2000 року про сприяння поширенню рівноправності і запобігання несправедливої дискримінації, Акт Фінляндії 21/2004 про заборону дискримінації, Закон Греції 3304 / 2005 про застосування принципу рівності в спілкуванні, незалежно від раси або етнічного походження, релігійних або інших переконань, обмежених можливостей, віку або сексуальної орієнтації).

Антидискримінаційні закони зорієнтовані на захист осіб, які традиційно знаходилися в менш сприятливому положенні. Дія цих законів, як правило, поширюється на сфери праці і зайнятості, освіти і професійної підготовки кадрів, соціального забезпечення, надання послуг. Для сучасних антидискримінаційних законів характерно закріплення не тільки негативних зобов'язань (не здійснювати дискримінацію), але і позитивних зобов'язань (робити певні дії) з метою забезпечення рівноправності і викоринення дискримінації. Найбільш повно позитивні зобов'язання регламентуються в південноафриканському Акті про сприяння поширенню рівноправності і запобігання несправедливої дискримінації. Відповідно до цього закону, держава зобов'язана розробляти програми сприяння розповсюдженню рівноправності, розвивати відповідне законодавство, надавати допомогу і здійснювати підготовку кадрів з питань рівноправності, розвивати внутрішні механізми розгляду скарг у справах щодо несправедливої дискримінації. Кожне міністерство, будь-яка юридична особа, яка має договірні зобов'язання з державою або здійснює публічні повноваження, має розробляти плани дій щодо запобігання несправедливої дискримінації (ст. 25, 26). Сприяння поширенню рівноправності розглядається і як обов'язок будь-якої особи (ч. 2 ст. 24). Для антидискримінаційних законів характерно також створення спеціального органу або

органів, що забезпечують реалізацію принципу рівних можливостей та захист осіб, які постраждали від дискримінації. Як правило, дані органи здійснюють моніторинг дотримання антидискримінаційного законодавства, проводять власні розслідування щодо передбачуваних порушень принципу рівноправності, а в разі необхідності можуть звертатися з позовом до суду у справах про дискримінацію.

У разі створення єдиного органу забезпечення рівноправності та недискримінації розглядається як комплексна проблема, а боротьба з конкретними різновидами дискримінації – етнічної, гендерної, вікової – трактується як складова частина більш широкого руху проти дискримінації. Це дозволяє привертати увагу і до тих аспектів боротьби за рівноправність, які не належать до числа політично пріоритетних. Слід зазначити, що створення універсального органу може полегшити проблему подачі скарг особами, постраждалими від дискримінації, оскільки дуже часто вони є жертвами дискримінації по ряду підстав. Створення єдиного органу дозволяє також розробляти універсальні підходи до реалізації антидискримінаційного законодавства, застосовувати загальні стандарти, забезпечувати однакову реалізацію програм позитивних дій в публічному та приватному секторах.

Створення мережі спеціалізованих органів явно краще, якщо в країні діють кілька спеціальних актів, що регламентують забезпечення рівноправності за ознакою статі, етнічного походження або віку, а не універсальний комплексний акт.

Такі органи зможуть приділяти належну увагу особливостям конкретних різновидів дискримінації, виявити специфічні засоби боротьби з їх проявами, встановити стабільні і постійні контакти з неурядовими організаціями, що представляють спеціальні інтереси.

В даний час в зарубіжних країнах скарги, пов'язані з дискримінацією за ознакою віку, розглядають омбудсмени в сфері рівноправності і заборони дискримінації (Норвегія) або по рівності у відношенні (Австрія), Комісії з рівних можливостей (Греція, Нідерланди) або по захисту проти дискримінації (Болгарія), Верховний орган по боротьбі з дискримінацією і за забезпечення рівноправності (Франція) і т.д.

Антидискримінаційні закони передбачають також доступ особи, яка потерпіла від дискримінації, до правосуддя і спеціальні судові процедури розгляду справ про дискримінацію. Крім того, для антидискримінаційного законодавства характерно надання неурядовим організаціям, які мають легітимний інтерес, права брати участь в розгляді скарг спеціалізованим органом або судом.

Порівняно нове явище – закони, що регулюють здійснення принципу рівноправності в конкретних сферах (Кіпрський Акт 2004 року про рівноправність у сфері праці та зайнятості). Вперше такі акти стали розроблятися в Ірландській Республіці, де в 1998 був прийнятий Акт про рівноправність у сфері зайнятості, дія якого поширюється на прийом на роботу, професійну підготовку та перепідготовку, умови праці, просування по службі, укладення колективних договорів, діяльність агентств по працевлаштування, професійних спілок та професійних об'єднань, оголошення про вакансії. Даний Акт передбачає заборону дискримінації за ознакою статі, сімейного стану, сексуальної орієнтації, віросповідання, віку, обмежених можливостей, раси. Відповідно до цього Актом, в усі контракти повинні бути включені положення про рівноправність і рівну оплату праці. Крім того, на підставі Акту 1998 році був створений спеціалізований суд з питань рівноправності для розгляду справ про дискримінацію, наділений правом прийняття рішень про виплату компенсації і винесення судових наказів, що забезпечують здійснення рівності в спілкуванні на практиці. У 2000 р. був прийнятий Акт про рівний статус, який забороняє дискримінацію з тих самих підстав у процесі надання товарів і послуг. Акт про рівноправність 2004 вніс окремі зміни в акт 1998 року, в мету приведення його у відповідність до Директиви 2000/78 / ЄС. Зокрема, Акт 2004 скасував верхню вікову межу (65 лет³¹) і знизив нижній – з 18 до 16 років – для захисту від дискримінації в сфері зайнятості. В Актах про рівноправність у сфері зайнятості 1998 року та про рівноправність 2004 р. встановлено закритий перелік обґрунтованих розходжень в зверненні за ознакою віку, до якого включається:

- заборона на працевлаштування осіб, молодше віку обов'язкового шкільного навчання;
- дотримання законодавчих положень про захист трудових прав молоді;
- встановлення мінімальних вікових меж для працевлаштування;
- закріплення граничного віку для заняття певної посади з урахуванням вартості підготовки особи до роботи або необхідного для цього часу, а також мінімального періоду ефективної роботи до досягнення пенсійного віку;
- відмінності в зверненні або умовах праці залежно від терміну служби або з урахуванням принципу старшинства;
- необхідні кваліфікаційні вимоги;
- дотримання законодавчих приписів, які визначають вікові обмеження для видачі ліцензій у сфері громадського транспорту;

– службу в поліції, збройних силах, органах пенітенціарної системи, службах порятунку;

– доступ до певних робіт в приватному домогосподарстві;

– професійне навчання, що передбачає надання переважного права на отримання робочого місця учням більш старшого віку.

Антидискримінаційні закони, що розробляються з метою викорінення дискримінації суто за ознакою віку, зустрічаються не так вже й часто. Прикладами таких законів є американський Акт про дискримінацію за ознакою віку в сфері зайнятості 1967 року і австралійський Акт про дискримінацію за ознакою віку 2004 року, які демонструють відмінність в підходах до правового забезпечення дотримання заборони дискримінації за цією підставою.

В австралійському законі знайшло своє відображення широке трактування вікової дискримінації, яке передбачає комплексний захист представників різних вікових груп (молоді, людей похилого віку) від нерівності в зверненні в різноманітних сферах (зайнятість, освіта, оренда або покупка рухомого і нерухомого майна, надання послуг і користування ними, реалізація федеральних законів та програм, надання інформації). У разі здійснення передбачуваної дискримінації, прямої або непрямої, зацікавлена особа може звернутися до Комісії з прав людини і рівним можливостям. Комісія проводить власне розслідування обставин справи, запитує необхідну інформацію і в рамках посередницьких процедур прагне врегулювати ситуацію в прийнятних для обох сторін формах. Якщо посередницькі процедури неефективні, можливе використання судових засобів захисту – звернення до Федерального суду Австралії або в федеральний магістратський суд. При цьому Комісія може допомогти особі у складанні необхідних документів. Крім того, жертва дискримінації правомочна звернутися до Генерального атторнея з проханням надання правової і фінансової допомоги. Слід зазначити, що Комісія може брати участь в судових процесах, де зачіпаються питання вікової дискримінації, якщо вважає це за доцільне. [3]

В американському законі використовується вузьке трактування вікової дискримінації. Метою даного закону є сприяння працевлаштуванню представників старшої вікової групи (від 40 до 70 років); заборона довільної вікової дискримінації в сфері зайнятості; надання сприяння роботодавцям і працівникам у пошуку способів вирішення проблем, зумовлених впливом віку на зайнятість. Дія закону поширюється на роботодавців, що мають не менше 20 працівників кожен робочий день протягом 20 або більше календарних тижнів поточного або попереднього кален-

дарного року, агентства з працевлаштування, профспілки. В якості роботодавців можуть виступати і державні органи федерального, регіонального та місцевого рівня.

Федеральним агентством, що займається виконання Акту, є Комісія щодо забезпечення рівних можливостей в сфері зайнятості, [4] склад якої формує Президент США за порадою і за згодою Сенату терміном на п'ять років. Обов'язок Комісії – перешкоджати будь-якій особі в здійсненні незаконної трудової практики. Зміст даного поняття варіюється в залежності від суб'єкта правопорушення. Так, для роботодавця незаконною трудовою практикою є відмова у наймі, звільнення особи, інші дії дискримінаційного характеру, пов'язані з оплатою, тривалістю і умовами праці, пільгами в сфері зайнятості за ознакою віку; обмеження, сегрегація, класифікація працівників таким чином, щоб позбавити будь-яка особа можливостей в сфері зайнятості чи іншим чином мати негативний вплив на статус працівника через його вік і т.д.

Будь-яка особа має повноваження звернутися до Комісії із заявою про конкретні факти незаконної трудової практики. За допомогою неформальних консультацій і погоджувальних процедур, що мають конфіденційний характер, Комісія прагне врегулювати конфлікт. Якщо їй не вдається домогтися прийнятної угоди з відповідачем, можливе звернення до суду. Слід зазначити, що специфіка суперечок, пов'язаних з віковою дискримінацією, полягає в тому, що позивач може вимагати розгляду справи судом присяжних. У законі встановлюються жорсткі терміни для використання засобів позасудового і судового захисту.

В американській літературі зверталася увага на те, що законодавці не в повній мірі прорахували наслідки прийняття цього закону. Забезпечення захисту людей середнього і старшого віку від необґрунтованих відмов у прийомі на роботу вважалося головним завданням при його розробці. Разом з тим, як показала практика, більшість позовів про дискримінацію було подано з метою збереження робочого місця після досягнення граничного віку, передбаченого чинними контрактами. Таким чином, об'єктом захисту антидискримінаційного закону стали представники середнього класу, які отримали всі пільги за вислугу років та найбільш вигідні пенсійні плани. [5]

В Японії і Південній Кореї законодавець пішов іншим шляхом і розробив законодавство, яке стимулює працевлаштування представників старших вікових груп. [6] Японський закон «Про стабілізацію зайнятості осіб, що належать до старшої вікової групи» і корейський закон «Про сприяння працевлаштуванню представників старшої вікової групи» роз-

глядають працевлаштування представників старшої вікової групи в якості одного з пріоритетних напрямків політики держави у сфері праці та зайнятості. В основі даних актів лежать такі походи: визнання необхідності проведення консультацій органів виконавчої влади, роботодавців і організацій, що представляють інтереси працівників літнього віку, в розробці політики сприяння в працевлаштуванні зазначених осіб; надання Міністерством праці сприяння роботодавцям щодо працевлаштування і збереження зайнятості працівників похилого віку; надання державних пільг і субсидій тим роботодавцям, які приймають на роботу відповідних працівників, а також фінансового сприяння для поліпшення умов праці таких працівників в Кореї, подання роботодавцями, які отримують пільги і субсидії, звітів до органів виконавчої влади про дотримання законодавства. [7]

На думку представників міжнародних організацій, ключове значення в справі ліквідації дискримінації на внутрішньодержавному рівні має не тільки відсутність адекватних законів і широке їх тлумачення, а й доступ осіб, які постраждали від дискримінації, до правосуддя, готовність судів забезпечувати реалізацію цих законів. [8]

При розгляді справ про передбачуваної дискримінації за ознакою віку суди враховують різні фактичні обставини. Як показує судова практика європейських країн, [9] про наявність дискримінації за ознакою віку можуть свідчити такі обставини, як:

- формулювання оголошень про наявність вакансій, що вказують на намір використовувати вік як критерій для відбору кандидатів;
- статистичні дані, що вказують на очевидні відмінності в успішному проходженні конкурсного відбору представниками різних вікових груп, що знаходяться в аналогічних обставинах;
- докази, що підтверджують політику переваги представників певних вікових груп;
- закритість і несправедливість процедури розгляду кандидатур;
- невідповідність формально заявлених критеріїв відбору кандидатів практиці їх застосування;
- коментарі, які свідчать про намір здійснити дискримінацію;
- дискримінаційні питання, що задаються в ході співбесіди;
- очевидна невідповідність результатів, отриманих представниками старшої вікової групи, під час конкурсного відбору результатами попереднього конкурсу або атестації;
- відсутність логіки в ухваленні рішення про прийом на роботу, зокрема прийом на роботу більш молодого кандидата при наявності представника стар-

шої вікової групи, що володіє більш високою кваліфікацією.

В даний час встановлення вікового цензу для виконання певних обов'язків все частіше стає предметом для судового розгляду. Як приклад можна привести рішення голландських судів щодо встановлення 70-річного вікової межі для третейського судді (рішення Амстердамського суду від 28 лютого 2002 г.), 65-річного вікової межі для консультанта (рішення Верховного Суду Нідерландів від 1 листопада 2002 г.), 56-річного вікової межі для льотчика (рішення Верховного Суду Нідерландів від 8 жовтня 2004 року). [10] Згідно з практикою Ірландського суду по трудовим спорам, вимога вказівки віку кандидата при заповненні документів при прийомі на роботу вважається незаконною. У Німеччині 19 серпня 2010 р. федеральний суд визнав, що будь-які згадки про вік в списку вимог до потенційних співробітників, є дискримінацією. У Голландії ряд футбольних арбітрів успішно оскаржили встановлений національної футбольною асоціацією верхній віковий межа для здійснення професійної ді-

яльності на тій підставі, що можлива індивідуальна оцінка здатності кожного арбітра виконувати цю роботу і встановлення фіксованого вікової межі є порушенням принципу пропорційності (рішення Амстердамського апеляційного суду від 13 січня 2000 р.).

Висновки. З усього вищезазначеного ми можемо зробити висновок, що викорінення дискримінації за ознакою віку не може бути досягнуто тільки шляхом забезпечення рівного підходу до осіб незалежно від віку. Вирішення цієї проблеми вимагає зміни пріоритетів політики щодо молоді та представників старших вікових груп, розробки мінімальних стандартів надання послуг або індивідуальних продуктів для різних вікових груп, здійснення моніторингу за наданням послуг, проведення регулярних консультацій з громадськими об'єднаннями, які представляють їхні інтереси. Серйозну увагу необхідно приділити і підвищенню правової грамотності населення, зокрема шляхом підготовки і розповсюдження соціальної реклами, тематичних публікацій і програм у засобах масової інформації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Discrimination in the European Union. Eurobarometer. 2007. № 263.
2. Meenan H. Age Discrimination in Europe: A late bloomer or wall-flower? *Paper for International Federation on Ageing Conference (Copenhagen, 31 May 2006)*. Copenhagen, 2006. P. 5.
3. Human Rights and Equal Opportunity Commission Act. 1986. URL: http://www.hreoc.gov.au/human_rights.
4. Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. Москва : Прогресс-Универс, 1993. С. 360–374.
5. Issachoroff S., Harris E. W. Is Age Discrimination Really Age Discrimination?: The ADEA's Unnatural Solution. *New York University Law Review*. 1997. № 4. P. 780–837.
6. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю.П. Урьяса. Москва : Прогресс, 1991. С. 336–401.
7. Ghosheh N. Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context. 2008. P. 20–21.
8. International Council on Human Rights Policy. The Persistence and Mutation of Racism. Geneva, 2000. P. 15.
9. O'Conneide C. Age discrimination and European Law. P. 24; Reid M. Age discrimination in employment: issues arising in practice. *Paper for Conference «The Race and Framework Employment Directives»*. P. 11.
10. Burri S. Prohibition of Discrimination on Grounds of Age. ERA Conference «The Fight against Discrimination in Practice: The 2000 Directives on Equality of Treatment». Trier, 24–25 October 2005.

REFERENCES

1. Discrimination in the European Union. Eurobarometer. № 263. (2007) [in English].
2. Meenan, H. (2006). Age Discrimination in Europe: A late bloomer or wall-flower? *International Federation on Ageing Conference. (Copenhagen, 31 May 2006)*. Copenhagen, 5 [in English].
3. Human Rights and Equal Opportunity Commission Act. (1986). URL: http://www.hreoc.gov.au/human_rights [in English].
4. Konstitutsiya i zakonodatelnyye akty. O. A. Zhidkova. (Ed.). (1993). Moskva: Progress-Univers. 360–374 [in Russian].
5. Issachoroff S., Harris E. W. (1997). Is Age Discrimination Really Age Discrimination?: The ADEA's Unnatural Solution. *New York University Law Review*, 4, 780–837 [in English].
6. Federativnaya Respublika Germaniya. Konstitutsiya i zakonodatelnyye akty. Yu.P. Uriasa (Ed.). (1991). Moskva : Progress. 336–401 [in Russian].
7. Ghosheh, N. (2008). Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context. 20–21 [in English].
8. International Council on Human Rights Policy. The Persistence and Mutation of Racism. Geneva. (2000). P. 15 [in English].

9. O'Kinneide, C. Age discrimination and European Law; Reid M. Age discrimination in employment: issues arising in practice. *Conference «The Race and Framework Employment Directives»*. 11 [in English].
10. Burri, S. (2005). Prohibition of Discrimination on Grounds of Age. *ERA Conference «The Fight against Discrimination in Practice: The 2000 Directives on Equality of Treatment»*. (Trier, 24–25 October, 2005). Trier. 24–25 [in English].

КАЛМЫКОВА А. С.

кандидат юридических наук, ассистент кафедры международного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ ПО ПРИЗНАКУ ВОЗРАСТА

В статье рассматриваются международные стандарты противодействия дискриминации по признаку возраста, исследуются опыт некоторых зарубежных стран в этой сфере, а также анализируются международные акты посвященные этой проблеме.

Ключевые слова: борьба с дискриминацией, Совет Европы, Европейский Союз, права человека, принцип равенства.

KALMYKOVA O. S.

PhD, Assistant of the Department of International Law of Yaroslav Mudryi National Law University

NATIONAL LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES IN THE FIELD OF AGE DISCRIMINATION

Problem setting. According to some scholars, age discrimination creates less tension in society, but is more common than other forms of discrimination. This approach is increasingly gaining public awareness in countries where anti-age discrimination has already begun. According to studies conducted on the territory of the European Union, in 2002, 35% of the surveyed citizens of EU Member States acknowledged the widespread age discrimination in their countries, and in 2007, 46% said yes. It is extremely telling that in a 2002 survey of 16,000 EU citizens from 15 Member States, representatives of the 15-24 age group were five times more likely than those aged 65 and over. noted age discrimination in the workplace and access to services.

Analysis of scientific research. It is significant that public procurement has been the subject of scientific research by experts in international law: M. Buromenskyi, O. Vasylenko, O. Vashanova, M. Hnatovsky, D. Gudim, N. Dreminavolok, B. Nedelek, N. Onishchenko, S. Pogrebnyak, P. Rabinovich, S. Rabinovich, A. Sultanov, O. Uvarova, G. Hristova, S. Shevchuk.

The purpose of this scientific article is to study the international standards for combating age discrimination, to study the experience of foreign countries in this field, as well as international acts dedicated to this issue.

Article's main body. In today's context, equality and anti-discrimination issues are turning into one of the key areas of human rights protection. The prohibition of age discrimination as well as health, disability and sexual orientation is seen as a second generation of equal rights. As a result, the fight against age discrimination is not yet a priority in the development of international legal and national equality instruments. It is still regarded as a new area of anti-discrimination, although it has received increasing attention lately.

This form of discrimination is less apparent than other forms of discrimination, since the physical and mental capacity of the individual may change over time, and not all age-related differences in treatment may be regarded as prohibited discrimination, particularly in the field of employment.

Conclusions and prospects for development. The eradication of age discrimination cannot be achieved solely by ensuring equal treatment of persons, regardless of age. Addressing this requires changing the priorities of youth policy and senior representatives, developing minimum standards of service or individual products for different age groups, monitoring service delivery, and conducting regular consultations with community organizations that represent their interests. Serious attention should also be paid to raising the legal literacy of the population, in particular through the preparation and distribution of social advertising, thematic publications and programs in the media.

Keywords: fight against discrimination, Council of Europe, European Union, human rights, principle of equality.

Калмыкова О. С. Національне законодавство зарубіжних країн у сфері захисту від дискримінації за ознакою віку. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Kalmykova13.pdf>.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 351.741

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-14

СОЛНЦЕВА Х. В.

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ПУТЄВСЬКА К. Ю.

студентка Інституту прокуратури та кримінальної юстиції 2 курсу, 9 групи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті визначені деякі проблемні питання та вказано на основні недоліки адміністративно-правової складової діяльності Національної поліції України, запропоновані шляхи удосконалення законодавства, що регулює основи діяльності Національної поліції України.

Ключові слова: Національна поліція, адміністративно-правове забезпечення, напрямки вдосконалення.

Постановка проблеми. Стабільність правової системи будь-якої країни забезпечується ефективною та розгалуженою системою правоохоронних органів, на які покладаються повноваження щодо охорони прав і свобод громадян, забезпечення правопорядку, запобігання правопорушенням та їх припинення тощо. Первинним елементом правоохоронної системи, як правило, виступає поліція. Делегуючи їм певний обсяг повноважень, держава покладає на них відповідні обов'язки та наділяє специфічним адміністративним статусом.

В Україні поліцейська реформа запровадила кардинально новий напрям розвитку поліцейської діяльності в угоду європейським стандартам та імплементації норм європейського права, проте, як і будь-які адаптаційні процеси, такий крок викликає чимало проблем і недоліків, що відображається у практичній діяльності правоохоронного органу, тому, вбачаємо вкрай актуальним провести аналіз нормативної бази, що регулює діяльність Національної поліції, окреслити її основні недоліки та запропонувати можливі шляхи вдосконалення.

Стан дослідження. Роль поліції в забезпеченні громадської безпеки і правопорядку, правові та організаційні засади забезпечення національної поліції, питання професійної підготовки поліцейських, сут-

ність і значення нормативного забезпечення управління органами національної поліції активно досліджувались такими науковцями як Бугайчук К., Чирик С., Крижановська В., Оверченко Д. та іншими. Проте, існування чималої кількості недосконалостей та прогалин у визначеній сфері, обумовлює необхідність проведення подальших досліджень з зазначеної проблематики, систематизації зарубіжного досвіду та розроблення дієвих механізмів удосконалення поліцейської діяльності.

Мета дослідження. Пошук недоліків в площині чинного законодавства, що регламентує поліцейську діяльність в Україні, надання практичних рекомендацій з метою удосконалення нормативної складової в питаннях функціонування та адміністрування органів поліції.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини у сфері забезпечення правопорядку правоохоронними органами.

Виклад основного матеріалу. Запорукою ефективності діяльності будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування слугує комплексне та взаємоузгоджене нормативне забезпечення його діяльності. Саме в ньому відображаються основи публічного адміністрування, визначаються завдання, пріоритетні напрями розвитку та принципи діяльності відповідного органу.

Курс України на євроінтеграцію, не оминув увагою й діяльність правоохоронних органів, а отже, й викликав необхідність приведення основних механізмів їхньої діяльності до європейських стандартів. Хоча проведена поліцейська реформа й принесла із собою чимало позитивних змін, нею було породжено й ряд проблемних питань, які досі лишаються невідшуканими.

Однією з першочергових проблем лишається низький рівень кваліфікації працівників органів національної поліції. Розділяючи думку Чирика С., який наголошує на так званому розподілі поліцейської системи на організаційно-управлінський рівень (полягає і реалізується в діяльності керівних суб'єктів національної поліції) та рівень безпосереднього виконання (тут виявляється діяльність таких суб'єктів як дільничні інспектори, інспектори патрульної служби) [1, с. 181] зазначимо, що стан некомпетентності ядро виражається на обох зазначених рівнях.

Ця та інші проблеми тісно пов'язані із внутрішньоорганізаційною будовою навчальних закладів, що здійснюють підготовку поліцейських кадрів та з вимогами, що ставляться до осіб, що виявили бажання вступити до лав поліцейських. Згідно із Законом України «Про Національну поліцію» на службу в поліції можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою [2, ст. 49]. Зазначена норма є занадто ліберальною і не враховує сучасний стан розвитку суспільних відносин. Діяльність поліцейського як наукова категорія завжди була предметом активних дискусій з боку вчених-адміністративістів. Так, вдало ця категорія була визначена у працях Косиці О., яка окреслила визначену діяльність сукупністю суттєвих ознак та пов'язала її з державним примусом, озброєністю, цілеспрямованістю, охоронним характером та специфічними методами здійснення, зокрема адміністративним примус і адміністративним наглядом [3, с. 135; 4, с. 96].

У зв'язку з цим, мусимо констатувати факт виходу адміністративно-правового статусу поліцейського за межі засвоєння базових теоретичних моделей та потреби, перш за все, у досвіді правоохоронної діяльності та належного рівня професійної підготовки. Допоки в нормах чинного законодавства буде передбачено можливість вступу до поліцейської служби такого широкого кола осіб, авторитет національної поліції буде лишатись на досить низькому рівні. З цього приводу слушною є думка Денисюка

Д., що наголошує на тому, що ефективність діяльності Національної поліції передбачає стабільність суспільного розвитку та покликана реалізовувати національні інтереси [5, с. 100–101]. У свою чергу, Крижановська В. А. та Крижановський А. С. зазначають про першочергову роль позитивної громадської думки в питаннях авторитету поліцейських органів. На підтримку зазначених позицій зазначимо, що повага суспільства до поліцейських органів є прямим відображенням їхньої поваги до держави, а отже, в котрий раз мусимо зосередити увагу на важливості критеріїв добору осіб на посаду в органах національної поліції.

У даному аспекті слушно звернутися до зарубіжного досвіду та проаналізувати вимоги, які ставляться до кандидатів у поліцейські. Візцевим у цьому плані є досвід Сполучених Штатів Америки, де вимоги до кандидатів передбачають громадянство, мінімальний 23 та максимальний 37 років вік, освітній рівень бакалавра, три роки професійного досвіду, наявність дійсних водійських прав [7, с. 13–14]. У Німеччині до майбутніх поліцейських ставляться вимоги щодо мінімального і максимального зросту, граничного віку вступу до навчального закладу, що здійснює поліцейську підготовку, громадянство Німеччини чи однією із країн Європейського Союзу, відсутність судимостей, татуювань, пірсингу на видимих частинах тіла, наявність сертифікату, що підтверджує здатність до керування автомобілем, плавання, а якщо зазначені відсутні, то поліцейських зобов'язується їх отримати до кінця навчання [8, с. 9–15]. Зазначені критерії повною мірою узгоджується із обсягом відповідальності перед суспільством і державою щодо виконання поліцейськими своїх завдань і функцій.

Діяльність будь-якого державного органу не може обійтись без державної підтримки, проте він не завжди пов'язаний із фінансовим забезпеченням, хоча і має одне з найважливіших значень для інноваційного розвитку. Продовжуючи аналіз зарубіжного досвіду, досить актуальним вбачається залучення до української правової системи досвіду Нідерландів. В зазначеній країні все більшої популярності набирає так званий сервіс поліцейської допомоги. Його сутність виявляється у тому, що кожен нідерландець, який досяг 16 років в праві пройти реєстрацію на поліцейському сайті з метою надання поліції допомоги, що може виявлятися у наданні інформації про потенційних злочинців, транспортні засоби, що перебувають у розшуку, зниклих осіб, планування несанкціонованих мітингів тощо [9, 23–29].

Наступною проблемою, з якою стикається органи національної поліції виступає їхня завантаженість,

насамперед як приклад діяльності у сфері дозвільної системи, де на поліцейських покладаються повноваження щодо:

- оформлення та видачі відповідних дозволів,
- ведення документації щодо об'єктів дозвільної системи,
- здійснення профілактики порушень дозвільної системи,
- здійснення взаємодії з громадськими і державними органами,
- проведення облікової звітності, тощо [10, 11].

Новий погляд на це питання було висвітлено у роботі Глуховець В. А., який ввів у доктрину поняття функціонального завантаження, що передбачає завантаженість поліцейських органів у зв'язку із провадженням діяльності у сфері дозвільної системи [12, с. 232]. Організаційна структура діяльності органів Національної поліції включає в себе перш за все видачу відповідних дозволів, а по-друге, передбачає реалізацію управлінських рішень, що пов'язані з обліковою діяльністю, додержанням норм і правил виробництва, функціонування і використання зброї.

З метою концепції розвантаження, погодимось із думкою науковців, що відстоюють ідею розвантаження поліцейських органів шляхом запровадження інституту приватних детективів. Хоча їхня діяльність й знаходиться наразі на етапі повної правової неврегульованості, в добу реформаційних процесів та зміни влади, можливо зосередити увагу законодавця у визначеній сфері. Тим більшого, така діяльність вже підтвердила свою ефективність у чималій кількості розвинених країн, серед яких Сполучені Штати Америки, Німеччина, Франція, Японія, Канада та інші високорозвинені країни світу.

Хоча на законодавчому рівні й були певні спроби, запровадити інститут приватного детектива, усі законопроекти було відхилено. Основною причиною чого стала неузгодженість останніх з нормами кримінального та цивільного процесуального права. Крім того, уточнення потребували й вимоги, що передбачені Європейською конвенцією з прав людини та Конституцією України, а отже, рух законопроекту захлинувся [13, с. 61]. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне, урахувати зазначені положення та недоліки і здійснювати подальші спроби просування законопроекту.

Окрім цього, доволі актуальною лишається проблема взаємодії між поліцейськими органами. Підтримуємо точку зору Глуховець В. А., який наголошує увагу на низькому рівні взаємодії структурних підрозділів національної поліції, що пояснюється існуванням двох категорій працівників. До першої категорії відносяться так звані колишні працівники

міліції, що склали атестаційний іспит і вступили на посаду до національної поліції, друга ж категорія – являє собою принципово відмінних суб'єктів, навіть тих, що ніколи не пов'язували своє життя з правоохоронною діяльністю й вступили до поліцейських лав, вже безпосередньо після прийняття Закону України «Про Національну поліцію» [14, с. 21-22]. Така проблема йде своїм корінням в психологію людських відносин, і стосується взаємодії між фактично підкореними (недосвідченими новачками) і підкорювачами (професіонали, що мають напрацьований роками досвід).

Іншою проблемою слабкої взаємодії в лавах національної поліції є факт непропорційного розподілу повноважень. Яскравим прикладом такої непропорційності є повноваження патрульної поліції що обмежуються затриманням та доставленням правопорушника до відділу поліції. А розслідування кримінальних правопорушень покладається на інші підрозділи національної поліції і виключно за участю прокурора, що здійснює функцію процесуального керівництва досудовим розслідуванням. У зв'язку зі змінами, внесеними до Кримінального Кодексу України (стосовно запровадження кримінальних проступків), що ймовірно за все, вступлять в силу у наступному році, вкрай актуально і доречно наділити дільничних офіцерів поліції повноваженнями щодо здійснення досудового розслідування останніх, нівелюючи роль процесуального керівника в угоду процесуальної економії. (окрім тяжких чи особливо тяжких злочинів).

Крім цього, регламентації потребує й діяльність превентивної поліції, оскільки, превенція виступає важливим механізмом щодо недопущення вчинення правопорушень взагалі, а отже й загальною передумовою до зменшення рівня злочинності, що невпинно зростає. В цьому аспекті можна говорити про чималу кількість нормативних актів, що регулює діяльність поліції та опосередковано стосується превентивної поліції. Тут можна виділити такі нормативні акти як:

- Конституція України
- Кодекс Цивільного Захисту України
- Закон України «Про Національну поліцію»
- Постанови Кабінету Міністрів України (зокрема про затвердження Положення про Національну поліцію)
- Укази Президента України (Про Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом)
- Накази Міністерства Внутрішніх Справ України (Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональ-

них територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану; Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення тощо).

Незважаючи на таку, нібито, розгалужену систему правового забезпечення превентивної діяльності поліції, погоджуємося із позицією Оверченко Д. Г., що наразі не існує єдиного нормативного акта, що регламентував би діяльність поліцейських відділів масових й охоронних заходів управління превентивної діяльності ГУ Національної поліції України. Науковцем були здійснені власні розробки цієї проблематики, на основі яких він пропонує в основу превентивної поліцейської діяльності покласти наступні функції:

- Профілактична (виявляється у виявленні, усуненні, причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень)

- Попереджувача (являє собою недопущення реалізації протиправного наміру)

- Охоронна (виявляється в охороні прав і свобод людини, з урахуванням інтересів держави і суспільства)

- Безпечувальна (виявляється у забезпеченні безпеки у разі масових заходів)

- Відвернення правопорушень (являє собою процес дискредитування злочинної діяльності) [14, с. 18].

Повністю підтримуючи таку позицію, вважаємо за необхідність провести систематизацію зазначених функцій, що повинні бути відображені у єдиному нормативному акті, який би регламентував превентивну діяльність Національної поліції. Крім того, важливим елементом превенції вважаємо заходи психологічного впливу на особу, що вже вчинила правопорушення, чи мала намір його вчинити, чи, принаймні, були підстави вважати, що в її свідомості був наявний злочинний намір.

Висновки. Поліцейська реформа, хоча і створила передумови щодо наближення до європейської моделі функціонування поліцейських органів, проте

наявне нормативне забезпечення не є досконалим та потребує певної уваги з боку законодавця. Оскільки поліцейська діяльність, насамперед, спрямовується на забезпечення публічного правопорядку, охорону прав, свобод та інтересів громадян і держави, налагоджене і взаємоузгоджене нормативне регулювання покликано збільшити дієвість та ефективність такої діяльності.

На підставі проведеного дослідження, пропонуємо наступне: по-перше, посилити критерії добору на посаду поліцейського, зокрема, внести у законодавство зміни, що стосуються віку, з якого особа може займатися поліцейською діяльністю (збільшення до 21 року), стажу роботи в поліцейських органах, збільшення мінімального рівня освіти, що вимагається для посади поліцейського;

по-друге, систематизувати навчальні заклади, що здійснюють професійну підготовку майбутніх поліцейських, зокрема, шляхом визначення низки пріоритетних закладів вищої освіти, що уповноважені здійснювати таку підготовку, такий крок не тільки посилить якість поліцейської освіти, а й забезпечить високу компетентність та повагу зі сторони суспільства до особи поліцейського;

по-третє, закріплення на законодавчому рівні міцної горизонтально-вертикальної системи та чітке окреслення меж компетенції кожного поліцейського підрозділу. За доцільне вбачається запровадження інституту приватного детектива задля розвантаження існуючих слідчих підрозділів.

Основним завданням публічного адміністрування поліцейської діяльності виступає налагоджена система контролю, оскільки поліцейська система є занадто завантажена, позбавлена прозорості, наявна проблема некомпетентності поліцейських кадрів, у зв'язку з занадто м'якими вимогами для набуття особою статусу поліцейського, вкрай необхідним вбачається запровадження новітніх механізмів щодо усунення прогалин і недоліків в правовому забезпеченні правоохоронних органів, основою яких повинен стати зарубіжний досвід, що на практиці підтвердив результативність існування тієї чи іншої поліцейської норми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чирик С. Шляхи вдосконалення законодавства України щодо принципів адміністративної діяльності патрульної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 178-181.
2. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
3. Косиця О. О. Поліцейська діяльність як наукова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 133-137.
4. Косиця О. О. Законодавчі підходи до структури органів поліції в Україні. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 94-99.

5. Денисюк Д. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 100-104.
6. Крижановська В. А., Крижановський В. С. Правові засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 845. С. 99-106
7. К.Л. Бугайчук, І.Б. Гончаренко, Ю. О. Михайлова, І.О. Святокум та ін. Закордонний досвід підготовки кадрів для сил сектору безпеки та можливості його використання в Україні: наук-метод. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2016. 120 с.
8. Modulhandbuch 2018/2020 Masterstudiengang Öffentliche Verwaltung Polizeimanagement. 99 p. (Public Administration – Police Management) URL: https://www.dhpol.de/Modulhandbuch__2018_2020_UBV_19.09.pdf
9. Прокопенко О. Ю. Зарубіжний досвід організації та діяльності регіональних підрозділів поліції як суб'єкта забезпечення правопорядку та можливості його використання в Україні. Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України. Харків. 2018. 246 с.
10. Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів: МВС України; Наказ від 29.12.2015 № 1644
11. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 12.10.1992 № 576.
12. Адміністративна діяльність Національної поліції: Навч. посібник / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глухверя. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
13. Засєць А. Приватна детективна діяльність в Україні і конституційні права людини. Теоретико-правові засади становлення, розвитку та діяльності інституту приватних детективів: вітчизняна та зарубіжна практика: тези Міжнародної науково-практичної конференції, 2 березня 2017 року Київ: КРОК, 2017. С. 58–64. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/13121?show=full>
14. Оверченко Д. Г. Мета, завдання, принципи та функції превентивної діяльності поліцейських відділів масових та охоронних заходів. *International Journal of Innovative Technologies in Social Science*. № 5(9). 2018. С. 15–19. URL: <http://archive.ws-conference.com/wp-content/uploads/ijitss0123.pdf>

REFERENCES

1. Chyryk S. (2017). Shliakhy vdoskonalennia zakonodavstva Ukrainy shchodo pryntsyviv administratyvnoi diialnosti patrolnoi politsii. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 3, 178–181 [in Ukrainian].
2. Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 r. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> [in Ukrainian].
3. Kosytsia O. O. (2017). Politseiska diialnist yak naukova katehoriia. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 1, 133–137 [in Ukrainian].
4. Kosytsia O. O. (2016). Zakonodavchi pidkhody do struktury orhaniv politsii v Ukraini. *Pravova derzhava – Constitutional state*, 24, 94–99 [in Ukrainian].
5. Denysyuk D. (2016). Zavdannia Natsionalnoi politsii Ukrainy: problemy zakonodavchoho zakriplennia. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 8, 100–104 [in Ukrainian].
6. Kryzhanovska V. A., Kryzhanovskyi V. S. (2016). Pravovi zasady dystsyplinarnoho provadzhennia v orhanakh Natsionalnoi politsii Ukrainy. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika» – Bulletin of the National University “Lviv Polytechnic”*, 845, 99–106 [in Ukrainian].
7. K. L. Buhaichuk, I. B. Honcharenko, Yu. O. Mykhailova, I. O. Sviatokum et al. (2016). Zakordonnyi dosvid pidhotovky kadriv dlia syl sektoru bezpeky ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini: nauk-metod. rek. Kharkiv: Khark. nats. un-t. vnutr. sprav [in Ukrainian].
8. Modulhandbuch 2018/2020 Masterstudiengang Öffentliche Verwaltung Polizeimanagement. (Public Administration – Police Management). URL: https://www.dhpol.de/Modulhandbuch__2018_2020_UBV_19.09.pdf [in German].
9. Prokopenko O. Yu. (2018). Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii ta diialnosti rehionalnykh pidrozdiliv politsii yak subiekta zabezpechennia pravoporiadku ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini. *Pidhotovka politseiskyykh v umovakh reformuvannia systemy MVS Ukrainy: materialy III mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf. (Kharkiv, 24 travnia 2018 r.) – Training of police officers in the conditions of reforming the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Proceedings of the 3th Scientific and Practical Conference*. Kharkiv: KhNUVS [in Ukrainian].

10. Pro realizatsiiu povnovazhen Natsionalnoi politsii Ukrainy z vydachi ta anuliuvannia dozvoliv: zatv. nakazom MVS Ukrainy vid 29.12.2015 r. № 1644 (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1665-15> [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro dozvilnu systemu : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.10.1992 r. № 576. (1992). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-p> [in Ukrainian].
12. Administratyvna diialnist Natsionalnoi politsii: V. A. Hlukhoveria (Ed.) et al. (2017). Dnipro: Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav [in Ukrainian].
13. Zaiets A. (2017). Pryvatna detektyvna diialnist v Ukraini i konstytutsiini prava liudyny. *Teoretyko-pravovi zasady stanovlennia, rozvytku ta diialnosti instytutu pryvatnykh detektyviv: vitchyzniana ta zarubizhna praktyka: tezy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Kyiv, 2 bereznia 2017 r.) – Theoretical and Legal Foundations of the Establishment, Development and Activity of the Institute of Private Detectives: Domestic and Foreign Practice: Abstract of International Scientific and Practical Conference*. Kyiv: KROK, 58–64. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/13121?show=full> [in Ukrainian].
14. Overchenko D. H. (2018). Meta, zavdannia, pryntsypy ta funksii preventyvnoi diialnosti politseiskyykh viddiliv masovykh ta okhoronnykh zakhodiv. *International Journal of Innovative Technologies in Social Science*, 5(9), 15-19. URL: <http://archive.ws-conference.com/wp-content/uploads/ijitss0123.pdf> [in Ukrainian].

СОЛНЦЕВА К. В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и административной деятельности Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ПУТЕВСКАЯ К. Ю.

студентка Института прокуратуры и уголовной юстиции 2 курса, 9 группы
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

К ВОПРОСУ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье определены некоторые проблемные вопросы и указано на основные недостатки административно-правовой составляющей деятельности Национальной полиции Украины, предложены пути совершенствования законодательства, регулирующего основы деятельности Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: Национальная полиция, административно-правовое обеспечение, направления совершенствования.

SOLNTSEVA K. V.

PhD, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Yaroslav Mudryi National Law University

PUTEVSKAYA K. Yu.

2-year student, group 9, The Criminal Justice and Prosecutors' Training
Institute of Yaroslav Mudryi National Law University

TO THE QUESTION OF IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF POLICE ACTIVITIES IN UKRAINE

Problem setting. In Ukraine, police reform has introduced a fundamentally new direction for the development of policing in line with European standards and the implementation of European law, however, like any adaptation process, this step causes many problems and shortcomings, which are reflected in the practice of law enforcement, so there is a strong need to analyse the regulatory framework governing the activities of the National Police, to outline its major shortcomings and to suggest possible ways of improvement.

Target of research. The purpose of the study is searching for deficiencies in the field of the current legislation regulating police activities in Ukraine, providing practical recommendations to improve the regulatory component in the functioning and administration of police bodies.

Analysis of recent researches and publications. The following scientists analyse issues of organization of police activities, the nature and importance of regulatory support for the management of national police in their researches: K. Buhaichuk, S. Chyryk, V. Kryzhanovskaya, D. Overchenko and others.

Article's main body. One of the primary problems remains the low level of qualification of national police officers. Analysing the division of the police system into organizational and managerial level (consists and is implemented in the activities of leading subjects of national police) and the level of direct implementation (here is the activity of such entities as police inspectors, patrol officers), we note that the state of incompetence is clearly expressed at both of these levels.

Another problem faced by national police bodies is their workload, primarily as an example of activities in the field of the permit system, where the police are vested with the authority concerning:

- registration and issuance of appropriate permits,
- keeping records of the permit system objects,
- implementation of prevention of violations of the permit system,
- interaction with public and state bodies,
- conducting accounting statements, etc.

In addition, the problem of interaction between police authorities remains quite relevant. The low level of interaction between national police units is explained by the existence of two categories of employees. The first category includes the so-called former police officers who passed the certification examination and took office in the national police, the second category – represents fundamentally different subjects, even those who have never connected their lives with law enforcement activities and entered the police, immediately after the adoption of the Law of Ukraine «On the National Police».

Conclusions and prospects for the development. The main task of public administration of police activities is a well-established control system, since the police system is too loaded, devoid of transparency, there is a problem of incompetence of police personnel, due to the too soft requirements for acquiring a status of a police officer, urgently needed to introduce new mechanisms elimination of gaps and shortcomings in the legal support of law enforcement agencies, which should be based on foreign experience, which in practice is confirmed was the effectiveness of the existence of a police rule.

Keywords: National police, administrative and legal support, ways of improvement.

Солнцева Х. В., Путєвська К. Ю. Щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення поліцейської діяльності в Україні. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Solntseva_Putevskaya13.pdf.

ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

УДК 349.6(477):630.43(4)

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-15

ЛЮБЧИЧ А. М.

к.ю.н., учений секретар НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6492-4179>

Scopus ID: 57208055373

СИДОРЕНКО С. Г.

к.с.-г.н., старший науковий співробітник лабораторії екології лісу Українського науково-дослідного інституту лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5972-0067>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЛІСІВ ВІД ПОЖЕЖ: ДОСВІД ЄВРОПИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз стану основних нормативно-правових актів чинного вітчизняного та міжнародного законодавства. Розкриті деякі аспекти правового регулювання охорони лісів від пожеж. Зазначено, що вдосконалення нормативної бази з лісопожежної тематики є ключовим та нагальним аспектом для розвитку держави.

Ключові слова: Європа, лісове право, лісові пожежі, охорона лісів, правове регулювання.

Постановка проблеми. Ліси виконують низку ключових екологічних, соціальних та економічних функцій. Ліс комплексно впливає на довкілля підтримуючи біорізноманіття, забезпечуючи стале киснепродукування, депонування значних обсягів вуглецю та виконання низки захисних функцій. Наростаючий вплив пожеж на ліси, збільшення частоти та масштабів лісових пожеж, змушує визнати, що саме комплексний підхід, який включає удосконалення практик протипожежної профілактики, прогнозування виникнення та поведінки пожеж, їх раннього виявлення, зонування територій за уразливістю до ландшафтних пожеж, робота з громадськістю, вдосконалення нормативної бази, яка регулює виконання перерахованих складових на європейському рівні – є найефективнішим способом щодо пом'якшення наслідків від пожеж. Європейський Союз ще не має єдиної лісової політики, але він здійснив низку заходів для підтримки лісів та лісового господарства. Різні генеральні дирекції Європейської комісії беруть участь у розробці та моніторингу заходів у сфері забезпечення інформацією, запобігання, виявлення, гасіння пожеж та відновлення постраждалих екосистем.

Стан вивчення проблеми. Зобов'язання з лісо-відновлення після рубок головного користування,

санітарних рубок після лісових пожеж, захворювань чи внаслідок вітровалів та вітроломів є сталою практикою європейських суспільств та важливим аспектом у відносинах між власниками лісів та суспільством. Свого часу цьому питанню приділяли увагу науковці: Е. М. Гуліда, О. В. Гулак, В. В. Дека, Д. С. Кріса, О. І. Лозинський та ін.

Швидкі темпи інноваційних змін призвели до того, що сучасне суспільство все більше цікавиться темпами та наслідками зникнення лісів та неконтрольованою зміною землекористування – лісових земель на сільськогосподарські, урбанізацією та індустріалізацією, що може мати негативні наслідки для їх існування та забезпечення ними екосистемних послуг. Обов'язкове лісовідновлення є важливим питанням лісового законодавства європейських країн.

Мета дослідження. Метою статті є аналіз аспектів правового регулювання охорони лісів від пожеж. При цьому окрема увага буде зосереджена на порівняльно-правовому дослідженні охорони лісів в Україні та країнах європейського простору.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до ст. 13 Конституції України ліс, як і інші природні ресурси України (земля, води, надра), є національним надбанням, яке є об'єктом права власності україн-

ського народу. Наразі загальна площа земель лісового фонду України становить 10,8 млн га, з яких лісовою рослинністю вкрито 9,5 млн га, тобто 15,7 % території нашої країни [1].

Важливість лісів відображається в національному лісовому законодавстві, а саме у національних лісових програмах, що розробляються та впроваджуються в європейських країнах протягом останніх кількох років. Останнім часом зміни, що відбуваються в країнах Центральної та Східної Європи, вимагають перегляду політичної та законодавчих основ лісового сектору. Встановлено основні правила взаємодії лісів із суспільством, враховуючи досвід минулого, а також західноєвропейських країн.

Зобов'язання Генеральної дирекції з навколишнього середовища щодо запобігання та контролю лісових пожеж містили в собі основні переваги для вирішення нагальних проблем. Постанова 1992 року передбачала правову базу для конкретних заходів, присвячених запобіганню лісових пожеж між 1992 та 2002 роками. Цей інструмент пов'язував запобігання на місцях та моніторинг пожеж та підтримував національні зусилля з відновлення лісів після пожеж. Це допомогло скоординувати зусилля щодо запобігання лісовим пожежам та на основі даних моніторингу дозволило поглибити знання про режими лісових пожеж в країнах Європи. Незважаючи на це через порівняно невеликий обсяг фінансової підтримки ЄС програма мала обмежені результати її дія закінчилася 31 грудня 2002 року [2].

На думку В. П. Печулюка, правове регулювання у сфері лісового господарства України не можна назвати оптимальним і таким, що відповідає міжнародним стандартам [3, с. 3]. У цьому контексті слід погодитися з міркуваннями науковців про те, що важливим кроком на шляху забезпечення пожежної безпеки вітчизняних лісів є повноцінне функціонування такої системи моніторингу на центральному, регіональному, місцевому і локальному рівнях, відповідна їй інформаційна реалізація з урахуванням особливостей окремого регіону щодо рівня пожежної безпеки лісу в той чи інший період часу та координація і взаємодія спільних зусиль визначених органів влади, місцевого самоврядування та громадськості щодо мінімізації рівня небезпеки чи пом'якшення наслідків пожеж [4].

Питання охорони лісів від пожеж в цілому по Україні регулюються низкою законів і підзаконних нормативних актів: Лісовий кодекс України; Кодекс цивільного захисту України; Постанова КМУ від 16.09.2009 р. № 976 «Положення про державну Лісову охорону»; Постанова КМУ від 24.03.2004 р.

№ 368 «Порядок класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями»; Постанова КМУ від 27.07.1995 р. № 555 «Санітарними правилами в лісах України»; Наказ Держлісагентства 27.12.2004 р. № 278 «Правила пожежної безпеки в лісах України»; Наказ Держлісагентства 28.12.2005 р. № 526 «Положення про лісові пожежні станції»; Наказ Держлісагентства 12.03.2007 р. № 89/132 «Інструкція про порядок взаємодії підрозділів відомчої пожежної охорони Держкомлісгоспу України і пожежно-рятувальних підрозділів оперативного-рятувальної служби цивільного захисту МНС України під час гасіння лісових пожеж»; наказ Держкомлісгоспу України від 27.12.2004 р. № 278 «Правилами пожежної безпеки в лісах України».

Інформація, яка міститься в них може сформувати тільки узагальнену картину, але в той же час не дає можливості приймати оперативні рішення. Зокрема, в Правилах пожежної безпеки в лісах України № 278 зазначено, що гасіння пожеж проводиться спеціально навченими підрозділами ДСНС, але на практиці це не зовсім так. Гасіння всіх лісових пожеж здійснюється лісовою охороною, а у разі лісових пожеж рівня надзвичайної ситуації до них приєднуються сили ДСНС, але фактичне керівництво гасінням залишається за лісовою охороною. Перелік водойм не дає результатів без ув'язки з дорогами, якими вода може бути доставлена, і часом доставки води. Для наявності оперативних даних доступності води в тому чи іншому районі необхідно створення комп'ютерної системи підтримки прийняття рішень, яка наразі відсутня.

Свого часу був запропонований Ю. М. Марчуком проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення охорони лісів від пожеж та захисту їх від шкідників і хвороб» (2007 р.) [5]. Вказаний Проект було розроблено на виконання вимог статей 37, 64, 86 Лісового кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 208-р «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства». При цьому його так і не прийняли, хоча були запропоновані доречні пропозиції. Зокрема, він сприятиме покращенню стану охорони лісів від пожеж та захисту їх від шкідників і хвороб, вчасному проведенню профілактичних протипожежних заходів, організації виявлення та ліквідації лісових пожеж у початковій стадії, забезпеченості власників лісів та постійних лісокористувачів протипожежною технікою і засобами пожежогасіння, підвищенню продуктивності лісів, посиленню їх екологічних, естетичних, виховних та інших функцій, сприятиме стабілізації навколишнього природного середовища.

Окремо зазначимо, що низка нормативно-правових актів, які регулюють питання протипожежної охорони лісів, питання щодо забезпечення належного санітарного стану лісів, здійснення заходів, направлених на їх оздоровлення, запобігання виникнення та поширення осередків шкідників і хвороб лісу тощо у більшості випадків не відповідають нормам Європейського законодавства. А також, містять норми, які суперечать чинному національному законодавству та не відповідають актуальності і вимогам сьогодення [6].

З огляду на вищевикладене, міжнародні документи, які охоплюють аспекти співпраці в галузі лісових пожеж – це дев'ять міжнародних угод плюс чотири акти Європейського Співтовариства [7]. Такі як:

1. Гана / Провінція Британська Колумбія (Канада). Меморандум про взаєморозуміння між урядом Республіки Гана та урядом Британська Колумбія, 1999 р. (Про навчання та консультації щодо гасіння пожеж).

2. Фінляндія / Буркіна-Фасо. Угода між урядом Фінляндської Республіки та урядом Буркіна-Фасо про підтримку Фінляндії в боротьбі з ландшафтними пожежами, 1998 р.

3. Індонезія та Малайзія. Стандартні процедури Меморандуму про взаєморозуміння щодо стихійних лих між Індонезією та Малайзією. Це документ, що встановлює порядок здійснення Меморандуму про взаєморозуміння.

4. Греція - Китай, Угода між Міністерством сільськогосподарства Грецької Республіки та Державною адміністрацією КНР про співробітництво у галузі лісового господарства, червень 2002 року.

5. Туреччина – Узбекистан, Протокол, пов'язаний з лісовим господарством між Міністерством лісового господарства Турецької Республіки та Міністерством лісового господарства Республіки Узбекистан, 1997 рік.

6. Нікарагуа – Коста-Ріка, Міжнародна угода про співпрацю в боротьбі з лісовими пожежами, 1996 рік.

7. Кіпр – Ліван, Морроко – Сирія – Туніс, Проект міжнародного співробітництва Угода у сфері обміну інформацією про лісові пожежі та їх запобігання в Середземноморському районі, 1996 р.

8. Ліван – Франція, Проект Угоди про захист лісів від лісових пожеж у рамках співпраці з Францією, 1997р.

9. Рішення Ради Європейського Союзу від 2 жовтня 2001 року про створення механізму громади для сприяння посиленій співпраці у сфері цивільного захисту.

10. Регламент Ради Європейського Союзу № 2158/92 від 23 липня 1992 р. про захист лісів громади від пожеж.

11. Регламент Комісії № 804/94 від 11 квітня 1994 р., що встановлює деякі детальні правила застосування Регламенту Ради № 2158/92 щодо інформаційних систем лісових пожеж.

12. Регламент Комісії № 1727/1999 від 28 липня 1999 р., що встановлює деякі детальні правила застосування Регламенту Ради № 2157/92 про захист лісів Співтовариства від пожеж.

13. Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2152/2003 від 17 листопада 2003 року щодо моніторингу лісів та екологічної взаємодії у Співтоваристві.

На наш погляд, очевидно, що лісові пожежі негативно впливають на регіон екологічно та економічно, а також загрожують налагодженим міжнародним відносинам, зважаючи на виникнення транскордонних пожеж, які вимагають чіткої координації зусиль сусідніх країн. Обґрунтована пожежна політика, підкріплена ефективним законодавством та правилами, є життєво важливою для будь-яких зусиль з управління пожежами. Пріоритети включають забезпечення лідерства у сфері управління пожежами, досягнення регіональної співпраці та координації, встановлення відповідних стандартів та забезпечення належних фінансальних ресурсів, технологій та навчання. З огляду на те, що загальні правила вже існують у національному законодавстві про ліси у багатьох європейських країнах, окремі положення вимагають гармонізації. Результати дослідження можуть бути використані як основа для подальшого порівняння національної лісової політики та законодавства на практиці, що продемонструє їх внесок у сталий розвиток регіону.

Висновки. Отже, виходячи з вищезазначеного, на підставі міжнародних нормативно-правових актів слід врахувати рекомендації ФАО щодо майбутніх дій щодо правових аспектів управління лісовими пожежами в Україні:

регулярно оновлювати інформацію про міжнародні угоди та національне законодавство;

додатково розробити план розробки міжнародних угод та розробити нові контури відповідних оперативних вказівок та операційних планів; включаючи пожежну логістику;

подальший перегляд та оцінка національного законодавства щодо лісових пожеж;

розробити керівні принципи для формування національного законодавства щодо лісових пожеж.

ЛІТЕРАТУРА

1. Екологічне право України: підручник. URL: http://imanbooks.com/book_264_page_120.
2. Печуляк В. П. Відносини у сфері лісового господарства: організаційно-правові аспекти державного регулювання: монографія. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011. 352 с.
3. Bauer J., Kniivilä M., Schmithüsen F. Forest Legislation In Europe: How 23 Countries Approach The Obligation To Reforest, Public Access And Use Of Non-Wood Forest Products. *United Nations*. Geneva, 2004. URL: <http://www.fao.org/3/a-ae892e.pdf>.
4. Гулак О.В. Забезпечення пожежної безпеки лісових масивів на сучасному етапі розвитку нашої держави. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 2. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/viewFile/2906/2845>
5. Про затвердження Порядку здійснення охорони лісів від пожеж та захисту їх від шкідників і хвороб: проект постанови Кабінету Міністрів України. 2007. URL: <https://agro.me.gov.ua/ua>.
6. Усеня В. В., Зібцев С. В., Сошенський О. М., Корень В. А. Аналіз законодавства республіки Білорусь і України, що регламентує охорону лісів від пожеж у зоні відчуження. *Лісова і садово-паркове господарство*. 2018. № 14 URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article/view/12641>
7. Jurvélius M. Legal Frameworks for Forest Fire Management: International Agreements and National Legislation. *Proceedings of the Second International Symposium on Fire Economics, Planning, and Policy: A Global View*. P. 127-145. URL: https://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw_gtr208en/psw_gtr208en_127-146_jurvelius.pdf

REFERENCES

1. Ekolohichne pravo Ukrainy. URL: http://imanbooks.com/book_264_page_120 [in Ukrainian].
2. Pechuliak V.P. (2011). Vidnosyny u sferi lisovoho hospodarstva: orhanizatsiino-pravovi aspekty derzhavnoho rehuliuвання: monohrafiia. Irpin: Natsionalnyi universytet DPS Ukrainy [in Ukrainian].
3. Bauer J., Kniivilä M., Schmithüsen F. (2004). Forest Legislation In Europe: How 23 Countries Approach The Obligation To Reforest, Public Access And Use Of Non-Wood Forest Products. *United Nations*. Geneva. URL: <http://www.fao.org/3/a-ae892e.pdf> [in English].
4. Hulak O.V. (2013). Zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky lisovykh masyviv na suchasnomu etapi rozvytku nashoi derzhavy. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy – Scientific Bulletin of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, issue 182, part 2*. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/viewFile/2906/2845> [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia okhorony lisiv vid pozhezh ta zakhystu yikh vid shkidnykiv i khvorob: proiekt postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy (2007). URL: <https://agro.me.gov.ua/ua> [in Ukrainian].
6. Usenia V. V., Zibtsev S. V., Soshenskyi O. M., Koren V. A. (2018). Analiz zakonodavstva respubliky Bilorus i Ukrainy, shcho rehlementuie okhoronu lisiv vid pozhezh u zoni vidchuzhennia. *Lisove i sadovo-parkove hospodarstvo – Forestry and landscape gardening, 14*. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article/view/12641> [in Ukrainian].
7. Jurvélius M. Legal Frameworks for Forest Fire Management: International Agreements and National Legislation. *Proceedings of the Second International Symposium on Fire Economics, Planning, and Policy: A Global View*. P. 127–145. URL: https://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw_gtr208en/psw_gtr208en_127-146_jurvelius.pdf [in English].

ЛЮБЧИЧ А. Н.

кандидат юридических наук, ученый секретари НИИ правового обеспечения инновационного развития
НАПрН Украины

СИДОРЕНКО С. Г.

кандидат сельскохозяйственных наук, старший научный сотрудник лаборатории экологии леса Украинского
научно-исследовательского института лесного хозяйства и агролесомелиорации им. Г. Н. Высоцкого

В статье осуществлен анализ основных нормативно-правовых актов действующего отечественного и международного законодательства. Раскрыты некоторые аспекты правового регулирования охраны лесов от пожаров.

Отмечено, что совершенствование нормативной базы по лесопожарной тематики является ключевым и актуальным аспектом для развития государства.

Ключевые слова: Европа, лесное право, лесные пожары, охрана лесов, правовое регулирование.

LIUBCHYCH A.

PhD, Scientific Secretary of Institute, scientific associate, Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development National Academy of Law Sciences of Ukraine

SYDORENKO S.

PhD, Senior Researcher at laboratory of Forest Ecology, Ukrainian Research Institute of Forestry and Forest Melioration named after G. M. Vysotsky

LEGAL REGULATION OF FOREST FIRE PROTECTION: THE EUROPEAN EXPERIENCE FOR UKRAINE

Problem setting. The article analyzes the status of the main normative legal acts in force, both domestic and international legislation. Some aspects of the legal regulation of forest fire protection are revealed. It is noted that Improvement of the forestry regulatory framework is a key and essential aspect for the development of an advanced state.

Analysis of recent researches and publications. Commitment to reforestation after logging, sanitary felling after forest fires, diseases or as a result of winds and sailboats is a sustainable practice in European societies and an important aspect in the relationship between forest owners and society. At one time, this issue was paid attention to scientists: E.M. Gulid, O.V. Gulak, V.V. Deca, D.S. Chris, O.I. Lozynsky and so on.

Target of research. The purpose of the article is to analyze the aspects of legal regulation of forest protection against fires. Special attention will be paid to comparative legal research on forest protection in Ukraine and European countries.

Article's main body. According to Art. 13 of the Constitution of Ukraine forest, like other natural resources of Ukraine (land, water, subsoil), is a national property that is the object of property rights of the Ukrainian people. Currently, the total land area of the forest fund of Ukraine is 10.8 million hectares, of which 9.5 million hectares is covered with forest vegetation, that is 15.7% of the territory of our country.

According to V.P. Pechulyuk, legal regulation in the field of forestry in Ukraine cannot be called optimal and in line with international standards. In this context, scientists should agree that the important step in ensuring the fire safety of domestic forests is the full functioning of such monitoring system at the central, regional, local and local levels, its appropriate informational implementation, taking into account the specific features of individual regions regarding the level of fire safety. Forests at one time or another and the coordination and interaction of joint efforts by designated authorities, local governments and the public to minimize fire safety or mitigation.

In view of the above, international instruments covering aspects of cooperation in the field of forest fires are few international agreements and acts of the European Community. Such as:

1. Ghana / Province of British Columbia (Canada). Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Ghana and the Government of British Columbia, 1999 (On fire fighting training and advice).

2. Finland / Burkina Faso. Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of Burkina Faso on Finland's support in the fight against landscape fires, 1998

3. Indonesia and Malaysia. Standard Procedures for a Memorandum of Understanding on Disasters between Indonesia and Malaysia. This is the document that sets out the procedure for implementing the Memorandum of Understanding and so on.

Conclusions and prospects for the development. Therefore, based on the above, on the basis of international regulations, the FAO's recommendations regarding future actions on the legal aspects of forest fires management in Ukraine should be taken into account: regularly update information on international agreements and national legislation; further develop a plan for the development of international agreements and develop new contours of relevant operational guidelines and operational plans; including fire logistics; further review and evaluation of national forest fire legislation; to develop guidelines for the formulation of national legislation on forest fires.

Keywords: Europe, forest law, forest fires, forest protection, legal regulation.

Любчик А. М., Сидоренко С. Г. Правове регулювання охорони лісів від пожеж: досвід Європи для України. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Liubchych_Sydorenko13.pdf.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬ

У статті аналізується питання правовідносин у сфері обліку земель. З'ясовано правову природу суспільних відносин у зазначеній сфері. Досліджується облік кількості та якості земель. Обґрунтовується доцільність отримання, систематизації всіх ресурсів, що наявні на земельній ділянці, визначення розмірів, якісного стану і розподілу земельного фонду, надання необхідних даних про землю.

Надано авторське визначення правовідносин у сфері обліку земель. Окреслено коло суб'єктів даних правовідносин.

Ключові слова: земля, облік земель, облік земельних ділянок, земельні правовідносини.

Постановка проблеми. У науковій літературі правовідносини визначають як суспільні відносини, що регулюються нормами права [1].

Правовідносини виникають через те, що правова норма передбачає зв'язок учасників суспільних відносин з державою. Таким чином, правовідносини завжди є не двостороннім, а тристороннім зв'язком [2, с. 61].

На думку Р. Й. Халфіної, основними ознаками, правовідносин, є: 1) правовідносини є результатом дії правової норми, тобто це означає, що держава закріплює в нормі модель поведінки (оптимальну або допустиму в даних умовах), яка отримує своє конкретне втілення в правовідносинах. Сама модель поведінки може бути точно визначена або може надавати учасникам правовідносин можливість у певних рамках приймати самостійні рішення. Норми, які встановлюють модель поведінки, повинні бути узгоджені з усією сукупністю чинних норм, що регулюють взаємопов'язані відносини. Реалізація норми має бути забезпечена можливістю застосування відповідної санкції у разі її порушення; 2) правовідносини являють собою єдність правової форми й матеріального змісту – реальних суспільних відносин, тобто правова норма встановлює обов'язковість вчинення певних дій, необхідних у процесі конкретного виду діяльності, надаючи тим самим суспільним відносинам форму правовідносин. Тобто правовідносини є необхідною формою значного кола суспільних відносин; 3) правовідносини як єдність форми й змісту не можуть бути предметом правового регулювання, вони виступають результатом правового регулювання [3].

Метою статті є аналіз сучасного правового регулювання правовідносин у сфері обліку земель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти питання правового регулювання правовідносин у сфері обліку земель досліджували на-

ступні науковці: М. В. Шульга, В. В. Носік, Д. В. Ковальський, Р. Й. Халфіна, Н. О. Грабовець, С. В. Ша-рапова та інші.

Виклад основного матеріалу. Поняття «правовідносини» характеризується у трьох рівнях. Зокрема, на загальнотеоретичному рівні така характеристика надається у найбільш абстрактному вигляді як категорії, що існує та підлягає аналізу в межах загальної теорії права; на цивілістично-теоретичному теж характеризуються у загальному вигляді, але вже на рівні галузевої теорії права, насамперед на рівні досліджень поняття, ознак та суті категорій цивільного права; на конкретно-цивілістичному враховується цільова спрямованість правового регулювання відповідних суспільних відносин, визначаються обставини, що впливають на їх виникнення та реалізацію, а відтак приймається рішення про застосування норми відповідної галузі права. [4, с. 9].

Д. В. Ковальський дає визначення правовідносин як суспільних відносин, що виникають на підставі юридичних фактів і характеризуються зв'язком між їх учасниками та державою, яка за допомогою правових норм встановлює, охороняє та забезпечує реалізацію взаємно кореспондуючих прав і обов'язків учасників [5, с. 13].

Треба погодитися з запропонованою у науковій літературі позицією, що специфічними особливостями правовідносин є: 1) їх виникнення, зміна та припинення залежить від норми права, з якої вони виникають; 2) правовідносини є зв'язком взаємокореспондуючих прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин між собою і державою; 3) держава наділяє правами учасників (громадян і організацій) цих відносин, забезпечує виконання обов'язків та їх охорону; 4) можливість застосування примусу з боку держави, у разі недодержання визначеної поведінки суб'єктами правовідносин [6, с. 37].

У свою чергу, земельні відносини врегульовано Конституцією, Земельним Кодексом України (далі ЗК України) та іншими нормативно-правовими актами. Так, ЗК України [7] дає визначення земельних відносин як суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею (ст. 2).

Як зазначає М. В. Шульга, земля, як складова частина біосфери включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, що органічно пов'язані між собою і забезпечують належне існування флори і фауни та життєдіяльність людини. У процесі взаємодії людини із землею остання виконує різні функції: екологічну, соціальну, політичну, економічну та ін. Правова регламентація суспільних відносин, пов'язаних з виконанням землею зазначених функцій, здійснюється нормами різних галузей законодавства [8, с. 118].

На думку В. В. Носіка, земельні відносини – це урегульовані нормами та методами земельного, приватного, публічного права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами у процесі здійснення права власності на землю українського народу, державного і самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони і раціонального використання земель як основного національного багатства, захисту суб'єктних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави...» [9, с. 153].

Будучи важливою передумовою проведення реєстрації земельних прав, ефективний облік земель (земельних ділянок та прав на них), виступає підґрунтям раціонального використання, охорони та відтворення земельних ресурсів, а також управління ними й загалом успішного функціонування ринку землі. Основу обліково-реєстраційної системи земель в Україні складає Державний земельний кадастр. Саме в ньому відображається суб'єктивна інформація щодо земельних ділянок, яка нагромаджується у результаті проведення обліку земель. Така інформація необхідна передовсім для здійснення державного контролю за використанням, відтворенням та охороною земель.

Тільки законодавчо унормований та впорядкований процес здійснення обліково-реєстраційної діяльності у сфері земельних відносин може стати запорукою запровадження та функціонування прозорого механізму обігу земель в ринкових умовах та дієвого механізму управління ними. В цьому аспекті важливо зауважити, що необхідно розрізняти облік земельних ділянок у власному розумінні й облік земельних прав (як більш ширшої категорії у порівнянні з першою).

Основним із завдань обліку земельних ресурсів у сфері правових відносин є забезпечення розмежування прав власності на земельні ділянки між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; державна реєстрація прав на земельні ділянки та угоди, обумовлені ними; забезпечення стійкості господарського використання земель, територіальної (просторової), економічної та екологічної стійкості [10].

Чинне земельне законодавство України (ст. 203 ЗК України) облік кількості земель визначає як відображення у відомостях і документах даних, які характеризують кожну земельну ділянку, а також землі за площею та складом земельних угідь, розподіл земель за власниками, землекористувачами; відповідно, облік якості земель – як відображення у відомостях і документах даних, які характеризують земельні угіддя за природними і набутими властивостями, що впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів. Аналогічні положення містяться також у ст. 33 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [7; 11].

Згідно ст. 18–1 Закону України «Про охорону земель» до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у галузі охорони земель, зокрема, належить здійснення державного контролю щодо використання та охорони земель за веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель [12].

На думку Н. О. Грабовець, земельно-облікова діяльність, яка включає облік кількості та якості земель, передбачає систематизацію і відображення відомостей Державного земельного кадастру в земельно-кадастровій документації [13, с. 3]. Вона запропонувала облікову функцію ведення Державного земельного кадастру [13, с. 10]. Вчена розмежувала категорії «облік кількості та якості земель» і «кадастровий облік земель», які іноді ототожнюються. Так, «облік кількості та якості земель – це збір відомостей, які характеризують земельні ділянки за певними ознаками, а кадастровий облік земель – це присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам, які реєструються в державному реєстрі земель, що, по суті, відноситься до кадастрового зонування» [13, с. 12].

Від початку проведення земельної реформи в більшості регіонів України зазначеній проблемі не приділялось належної уваги. Черговість поновлення планово-картографічних матеріалів втрачена, а існуючі є застарілими й не відповідають місцевості,

отже, дані земельного обліку не можуть бути об'єктивними» [14, с. 8].

С. В. Шарапова слушно наголошує, що «класифікація видів цільового призначення земель застосовується для використання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами для ведення обліку земель та формування звітності із земельних ресурсів» [15, с. 8].

Облік земель, наявність точних і вірогідних даних про розміри земельних ділянок та інших кількісних і якісних характеристик, що містяться в книгах державної земельної реєстрації, є надійною підставою для захисту прав землевласників чи землекористувачів у разі їх порушення [16, с. 621].

В сучасних умовах обліком земель доцільно вважати комплекс державних заходів в системі земельного кадастру, спрямований на отримання, систематизацію та аналіз відомостей (інформації) про кількість, територіальне розміщення, а також господарське використання земель. До завдань обліку входить збір інформації про земельні ресурси, її систематизація, аналіз, зберігання, оновлення, надання користувачам. Об'єктом обліку, як і кадастру в цілому, є всі земельні ресурси країни держави. Основні одиниці обліку – земельні ділянки, які групуються за виробничими чи іншим атрибутивними параметрами [17, с. 45].

Основний елемент обліку – вид земель (угіддя), окремі ділянки яких є одиницями рахунку при земельному обліку для отримання загальних даних за видами земель, земельної ділянки (землекористування) тощо. Завданнями земельного обліку є: отримання, систематизація та аналіз всіх наявних на земельній ділянці ресурсів; проведення відповідних польових робіт по зйомках і обстеженням з метою отримання необхідних земельно-облікових даних планових матеріалів; визначення розмірів, якісного стану, розподіл і використання земель; виготовлення спеціальних земельно-облікових планових матеріалів і внесення первинних даних в земельно-облікові текстові документи; визначення складу і розподілу земельного фонду за категоріями земель, землекористувачам, видам земель; надання необхідних даних про землі [17, с. 45].

Висновки. Таким чином, слід зазначити про публічно-правовий характер суспільних відносин у сфері обліку земель. В умовах проведення земельно-реєстраційної реформи та подальшого процесу удосконалення Державного земельного кадастру необхідно вести мову про формування земельно-інформаційних відносин.

З урахуванням норм земельного законодавства України можна виділити такі наявні правові форми екологізації правового регулювання земельно-кадастрових відносин, які повинні бути не лише закріплені на папері, а й застосовуватися на практиці. Серед них: (а) запровадження у земельно-правових нормах обліку природних характеристик землі як природного об'єкту та природного ресурсу; (б) закріплення у земельному законодавстві системи спеціальних органів, які здійснюють регулювання використання земель, їх охорону і відтворення; (в) визначення у земельному законодавстві певного кола суб'єктів права на використання земельних ділянок, які своїми життєзабезпечувальними функціями неминуче впливають на стан земель; (г) чітка регламентація правил землекористування з урахуванням екологічних особливостей землі; (д) закріплення у земельному законодавстві природоохоронних норм і заходів з раціонального використання земель, а також економічних заходів забезпечення; (е) встановлення юридичної відповідальності за неправомірне і неналежне використання земельних ділянок [18, с. 299].

Отже, підводячи підсумки проведеному дослідженню можемо визначити поняття правовідносин у сфері обліку земель.

Так, правовідносини у сфері обліку земель – це суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, котрі наділені відповідними повноваженнями щодо здійснення заходів, спрямованих на отримання, систематизацію та аналіз відомостей про кількість, територіальне розміщення та використання земель.

Суб'єктами даних правовідносин виступають власники земель та землекористувачі, держава, органи державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено відповідні повноваження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/pravovidnosyny>
2. Явич Л. С. Проблема содержания и формы в праве. Ученые записки Таджикского государственного университета. Сталинабад, 1955. Т. 7. С. 61-65.
3. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. Москва, 1974. 351 с.
4. Харитонов Є. О. Цивільні відносини. Монографія. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса, Фенікс, 2011. 465 с.
5. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 176 с.

6. Савчук О. О. Процедурні правовідносини в лісовому законодавстві України. Монографія. Харків: Фінарт, 2016. 242 с.
7. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
8. Шульга М. В. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 1(36). С. 115-124.
9. Носік В. В. Право власності на землю українського народу: монографія. Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
10. Кондратенко Д. Ю. Правові засади регулювання обліку земель для забезпечення їх раціонального використання. *Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи*: зб. матеріалів круглого столу (30-31 жовт. 2015 р.). Харків, 2015. С. 94-96.
11. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
12. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
13. Грабовець Н. О. Правове забезпечення основних видів земельно-кадастрової діяльності в Україні: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2011. 18 с.
14. Лісова Т. В. Землеустрій як засіб охорони та відновлення земель сільськогосподарського призначення. *Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі*: матеріали «круглого столу», присвяч. пам'яті проф., д-ра юрид. наук, акад. НАПрН України О. О. Погрібного. Харків, 2014. С. 117-119.
15. Шарапова С. В. Питання інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_19.
16. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. В. І. Семчика. Київ: Видавничий Дім «ІнЮре», 2003. 676 с.
17. Клебанович Н. В. Земельный кадастр: учебное пособие. Минск: БГУ, 2006. 264 с.
18. Ільків Н. В. Державний земельний кадастр в Україні: еколого-правові аспекти. *Форум права*. 2012. № 2. С. 295-300.

REFERENCES

1. Slovník ukrajskoi movy. URL: <http://sum.in.ua/s/pravovidnosyny> [in Ukrainian].
2. Yavich L. S. (1955). Problema soderzhaniya i formy v prave. *Uchenyye zapiski Tadjikskogo gosudarstvennogo universiteta - Scientific notes of Tajik State University*, Vol. 7, 61-65 [in Russian].
3. Khalfina R. O. (1974). Obshcheye ucheniye o pravootnoshenii. Moskva: Yuridicheskaya literatura [in Russian].
4. Kharytonov Ye. O. (2011). Tsyvilni vidnosyny. Odesa: Feniks [in Ukrainian].
5. Kovalskyi D. V. (2009). Zemelno-protseuralni pravovidnosyny. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. Savchuk O. O. (2016). Protsedurni pravovidnosyny v lisovomu zakonodavstvi Ukrainy. Kharkiv: Finart [in Ukrainian].
7. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III. (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 3, art. 27 [in Ukrainian].
8. Shulha M. V. (2004). Spivvidnoshennia zemelno-pravovykh ta tsyvilno-pravovykh prypysiv pry rehuliuванні zemelnykh vidnosyn: stan ta perspektyvy. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy - Bulletin of the Academy of Law Sciences of Ukraine*, No. 1(36), 115-124 [in Ukrainian].
9. Nosik V. V. (2006). Pravo vlasnosti na zemliu ukrainskoho narodu. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
10. Kondratenko D. Yu. (2015). Pravovi zasady rehuliuвання obliku zemel dlia zabezpechennia yikh ratsionalnoho vykorystannia. *Pryrodoresursne pravo v systemi prava Ukrainy: istoriia, sohodennia, perspektyvy: zb. materialiv kruhloho stolu (Kharkiv, 30-31 zhovt. 2015 r.) - Pryrodoresursne pravo v systemi prava Ukrainy: istoriia, sohodennia, perspektyvy: Proceedings of the round table*. Kharkiv: Oberih, 94-96 [in Ukrainian].
11. Pro Derzhavnyi zemelnyi kadastr: Zakon Ukrainy vid 07.07.2011 r. № 3613-VI. (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 8, art. 61 [in Ukrainian].
12. Pro okhoronu zemel: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 962-IV. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 39, art. 349 [in Ukrainian].
13. Hrabovets N. O. (2011). Pravove zabezpechennia osnovnykh vydiv zemelno-kadastrovoi diialnosti v Ukraini: extended abstract of candidate's thesis: 12.00.06. Kyiv [in Ukrainian].
14. Lisova T. V. (2014). Zemleustrii yak zasib okhorony ta vidnovlennia zemel silskohospodarskoho pryznachennia. *Rozvytok orhanizatsiino-pravovykh form hospodariuvannia v ahrarnomu sektori: materialy «kruhloho stolu»*,

- prysviach. pamiati prof., d-ra yuryd. nauk, akad. NAPrN Ukrainy O.O. Pohribnoho (Kharkiv, 2014 r.) - Development of legal forms of economic management in the agricultural sector: Proceedings of the round table. Kharkiv, 117–119 [in Ukrainian].*
15. Sharapova S. V. (2014). Pytannia informatsiinoho zabezpechennia zemlekorystuvannia ta okhorony zemel. *Teoriia i praktyka pravoznavstva - Theory and Practice of Law, issue. 2, 1-9*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_19 [in Ukrainian].
 16. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar. V. I. Semchyka (Ed.). Kyiv: Vydavnychi Dim «InIure» [in Ukrainian].
 17. Klebanovich N. V. (2006). Zemelnyy kadastr: uchebnoye posobiye. Minsk: BGU [in Russian].
 18. Ilkiv N. V. (2012). Derzhavnyi zemelnyi kadastr v Ukraini: ekoloho-pravovi aspekty. *Forum prava – Forum of Law, 2, 295–300* [in Ukrainian].

КОНДРАТЕНКО Д. Ю.

аспирантка кафедри земельного и аграрного права
Национального юридического университета им. Ярослава Мудрого

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ УЧЕТА ЗЕМЕЛЬ

В статье анализируются правоотношения в сфере учета земель. Выяснено правовую природу общественных отношений в указанной сфере. Исследуется учет количества и качества земель. Обосновывается целесообразность получения, систематизации всех ресурсов, имеющиеся на земельном участке, определение размеров, качественного состояния и распределения земельного фонда, предоставление необходимых данных о земле.

Предоставлено авторское определение правоотношений в сфере учета земель. Очерчен круг субъектов данных правоотношений.

Ключевые слова: земля, учет земель, учет земельных участков, земельные правоотношения.

KONDRATENKO D. Yu.

Postgraduate student of the Department of Land and Agrarian Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

LEGAL REGULATION OF LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF LAND ACCOUNTING

Problem setting. The article analyzes the issue of legal relations in the field of land accounting. The legal nature of public relations in this area has been clarified. The accounting of the quantity and quality of land is investigated. The author's definition of legal relations in the field of land accounting is provided. The circle of subjects of these legal relations is outlined.

Analysis of recent researches and publications. To date, in the scientific literature there is no comprehensive study of the legal regulation of legal relations in the field of land accounting. There are only developments devoted to certain issues of land law science.

Target of research. The study of the legal regulation of legal relations arising in the field of land accounting, the allocation of subjects of these legal relations.

Article's main body Justification of the appropriateness of obtaining, systematizing all the resources available on the land plot, determining the size, quality status and distribution of the land fund, providing the necessary data about the land, studying the legal relations arising on this occasion.

The basis of the land registration and registration system in Ukraine is the State Land Cadastre. It reflects the subjective information on land, which accumulates as a result of land accounting. Such information is necessary primarily for the implementation of state control over the use, reproduction and protection of land. Only a legally regulated and well-maintained process of conducting accounting and registration activities in the field of land relations can become the key to the introduction and functioning of a transparent mechanism for the circulation of land in market conditions and an effective mechanism for managing them. In this aspect, it is important to note that it is necessary to distinguish land

accounting in the proper sense and land rights accounting (as a broader category compared to the first). In the context of the land registration reform and the further process of improving the State Land Cadastre, it is necessary to talk about the formation of land information relations.

Conclusions and prospects for the development. Land accounting relationships are public relations that arise in connection with the activities of public authorities and local governments, which are endowed with appropriate powers to take measures to obtain, systematize and analyze information on the quantity, territorial location and use of land.

The subjects of these legal relationships are landowners and land users, the state, state authorities and local self-governments, who are vested with the respective powers.

Keywords: land, land registration, land relations.

Кондратенко Д. Ю. Правове регулювання правовідносин у сфері обліку земель. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Kondratenko13.pdf>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3:364-787.82

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-17

ЮШКО А. М.

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач наук. відділу НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, доцент кафедри трудового права НЮУ імені Ярослава Мудрого
ЧИЖОВ Д. А.

кандидат юридичних наук, асистент кафедри приватного права Інституту управління і права НЮУ імені Ярослава Мудрого

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ УЧАСНИКІВ АТО/ООС

Стаття присвячена питанням правового регулювання відносин із соціального захисту учасників АТО/ООС. На основі детального аналізу наукових праць, нормативно-правових актів, статистичних даних у цій сфері зроблено висновок про доцільність запровадження єдиного підходу в регулюванні питань соціального захисту зазначених осіб і запропоновано систематизувати існуюче численне законодавство в окремий нормативно-правовий акт (закон), який би охопив усі аспекти такого захисту.

Ключові слова: соціальний захист, правовий статус, учасники АТО/ООС.

Постановка проблеми. В Україні, яка проголошена Конституцією демократичною, соціальною і правовою державою, а людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю, питання соціального захисту населення завжди залишатимуться у центрі уваги держави. Основними завданнями соціальної політики України на майбутні роки є покращення соціальної справедливості в суспільстві шляхом створення гідних умов праці для громадян, удосконалення пенсійної системи держави, підвищення якості надання соціальних послуг, соціального забезпечення найуразливіших верств населення з метою наближення національного законодавства до міжнародних стандартів відповідно до Європейської соціальної хартії, конвенцій ООН, Ради Європи, МОП, інших міжнародних норм.

Події 2014 року в Україні поставили перед нашою державою непередбачувані раніше виклики. Внаслідок анексії Автономної Республіки Крим, проведення антитерористичної операції (2014–2018 рр.), операції Об'єднаних сил (з 2018 р. й досі), тимчасової окупації окремих районів Донецької і Луганської областей з'явилися нові суб'єкти, що потребують соціального захисту (вимушені переселенці, грома-

дяни України, що залишилися проживати на окупованих територіях, учасники АТО, ООС, члени сімей загиблих учасників таких операцій та ін.), а також виникла нагальна потреба в правовій регламентації суспільних відносин із зазначеними суб'єктами, зокрема, щодо визначення їх правового статусу, гарантування належного рівня матеріального забезпечення, створення системи соціальної, медичної і психологічної реабілітації учасників АТО і ООС та членів їх сімей з метою повернення до нормального життя, задоволення життєво необхідних потреб внутрішньо переміщених осіб, реалізації комплексних заходів щодо підтримки і соціальної адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО і ООС в інші регіони України.

Державна нормотворчість у сфері соціального захисту згадуваних осіб часто є безсистемною, спонтанною, суперечливою, що в результаті не дозволяє їй досягти головної мети – забезпечення належної соціальної захищеності людей, які потерпіли від загарбання Автономної Республіки Крим і збройного конфлікту на Сході України. За таких умов дослідження проблем правового регулювання соціально-

правового захисту учасників АТО/ООС як спеціального суб'єкта таких відносин є досить актуальним.

Метою даної статті є виявлення проблем у правовій регламентації відносин із соціального захисту учасників АТО/ООС, а також підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень свідчить про актуалізацію уваги до обраної проблематики як з боку науковців у сфері трудового права й права соціального забезпечення, так і фахівців у галузі адміністративного права, державного управління, психології тощо. Дослідженню правового механізму забезпечення соціального захисту людини в умовах військового конфлікту в Україні присвячена кандидатська дисертація Д. А. Чижова. Правовий статус внутрішньо переміщеної особи як суб'єкта права соціального забезпечення вивчала й аналізувала у своїй дисертаційній роботі І. С. Басова. Окремі питання правового регулювання статусу учасників антитерористичної операції, членів добровольчих військових формувань, що брали участь в АТО, членів сімей загиблих, їх правового і соціального захисту, соціально-психологічного забезпечення військовослужбовців у зоні проведення АТО окреслені також у наукових працях таких дослідників, як Д. Александров, А. Л. Бейкун, В. С. Венедиктов, О. І. Єрмаков, Н. В. Кулак, С. С. Лукаш, О. М. Левчук, А. Я. Радзівідло, Д. О. Цедік, А. А. Ширант.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що питання соціального захисту учасників АТО/ООС у більшій чи меншій мірі регламентують такі нормативно-правові акти, як Закон України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934-XII, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. № 2232-XII, Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 р. № 3543-XII, Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. № 638-IV, Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р. № 661-IV, Закон України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876-VII, Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, а також Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-XII, Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 р. № 2262-XII, Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. № 3551-XII, Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціаль-

ний захист» від 24.03.1998 р. № 203/98-ВР і ще ціла низка підзаконних нормативних актів.

Серед найважливіших з них варто назвати такі, як: постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення» від 20.08.2014 р. № 413, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни особам, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх проведення» від 08.09.2015 р. № 685, постанова Кабінету Міністрів України «Питання надання статусу учасника війни деяким особам» від 23.09.2015 р. № 739, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей» від 29.04.2016 р. № 336, наказ Міністерства соціального захисту населення України «Про затвердження Типового Положення про комісії для розгляду питань, пов'язаних із встановленням статусу учасника війни відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»» від 30.05.1996 р. № 79 (у редакції наказу Міністерства праці та соціальної політики України від 6 серпня 2003 р. № 218), постанова Кабінету Міністрів України «Про Єдиний державний реєстр ветеранів війни» від 14.08.2019 р. № 700 та багато інших.

Найбільш проблемними і значимими питаннями у цій сфері є отримання особами, що брали (беруть) участь в АТО/ООС, статусу учасника бойових дій, а також забезпечення їх соціально-правового захисту.

З урахуванням змін та доповнень, які вносилися до ст. 6, зокрема, пунктів 19-22, Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [1], та мають бути введені в дію з 01.01.2020 р., можна виокремити такі категорії осіб, що визнаються учасниками бойових дій внаслідок подій на Сході України, починаючи з 2014 року:

1) військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби

зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, особи рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів;

2) особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, *за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів;*

3) особи, які у період до набрання чинності Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції *у період її проведення не менше 30 календарних днів, у тому числі за сукупністю днів перебування в районах її проведення, у взаємодії із Збройними Силами України, Міністерством внутрішніх справ України, На-*

ціональною поліцією, Національною гвардією України, Службою безпеки України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами.

До зазначеної категорії осіб не відносяться працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися й брали безпосередню участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також особи, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність);

4) члени екіпажів кораблів, катерів, суден забезпечення, літаків та вертольотів, особи, які, перебуваючи на борту кораблів, катерів, суден забезпечення, літаків (вертольотів) Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України, Служби безпеки України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, виконували бойове (службове) завдання із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в умовах безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з військовими формуваннями інших держав і незаконними збройними формуваннями.

Порядок надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 413 [2], далі – Порядок № 413.

Відповідно до пунктів 2-1, 3, 4 цього Порядку підставами надання статусу учасника бойових дій є залучення визначених вище осіб до проведення антитерористичної операції чи здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях на строк не менше ніж 30 календарних днів, у тому числі за сукупністю днів перебування в районах її проведення, а також наявність підтверджуючих документів.

Виняток встановлено для осіб, які брали участь у виконанні бойових (службових) завдань в умовах

безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з противником, у проведенні розвідувальних заходів, що підтверджено оперативним штабом з управління антитерористичною операцією чи Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (об'єднаним командним пунктом об'єднаних сил), а також які отримали поранення, контузії, каліцтва, що унеможливило подальше виконання ними відповідних завдань (крім випадків необережного поводження із зброєю та ухилення від військової служби шляхом самокалічення або шляхом симуляції хвороби). Таким особам статус учасника бойових дій надається незалежно від кількості днів залучення їх до проведення антитерористичної операції чи здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях.

Рішення про надання та позбавлення статусу учасника бойових дій приймається:

комісіями з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, утвореними в Міноборони, МВС, Мін'юсті, Національній поліції, Національній гвардії, СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Генеральній прокуратурі України, Управлінні державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДФС;

міжвідомчою комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій та виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера і деяких інших категорій осіб відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», яка утворюється Мінветеранів, - у разі виникнення спірних питань, що потребують міжвідомчого врегулювання.

За даними Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції станом на 01 липня 2019 року за інформацією, що надійшла від відомчих комісій про надання статусу учасника бойових дій особам, які брали участь у проведенні антитерористичної операції, статус учасника бойових дій надано 369 451 особі [3]. Інформацію щодо кількості осіб, яким відмовлено в одержанні такого статусу, ця служба не збирає.

За зібраними нами даними, отриманими на запит про публічну інформацію, станом на 01 травня 2019 р. за період проведення АТО/ООС з 01.03.2014 по 01.05.2019 статистика по відомствах така:

Служба безпеки України: статус учасника бойових дій отримали 11 477 співробітників; відмовлено у наданні такого статусу – 1; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/

ООС – 22; зниклих безвісти не було; визнано інвалідами з числа військовослужбовців, які постраждали під час АТО/ООС – 20.¹

Міністерство внутрішніх справ України: статус учасника бойових дій отримали 29 834 особи; відмовлено у наданні такого статусу – 138; загинули (померли) під час виконання служби в АТО/ООС – 135; зникли безвісти – 11; визнано інвалідами з числа осіб, що проходили службу в органах внутрішніх справ і постраждали під час АТО/ООС – 113.²

Національна гвардія України: статус учасника бойових дій отримали 35 393 особи; відмовлено у наданні такого статусу – 187; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/ООС – 219; зникли безвісти – 14; інформація про кількість військовослужбовців, визнаних інвалідами під час АТО/ООС, – відсутня.³

Національна поліція України (функціонує з 07.11.2015 р.): статус учасника бойових дій отримали 6 860 осіб; відмовлено у наданні такого статусу – 84; загинули (померли) під час служби в АТО/ООС – 4; зниклих безвісти не було; інформація про кількість осіб, визнаних інвалідами внаслідок АТО/ООС, – відсутня.⁴

Міністерство оборони України: статус учасника бойових дій отримали 257 960 осіб; відмовлено у наданні такого статусу – 597; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/ООС – всього 3 581, із них – 2 539 (бойові безповоротні втрати), 1042 – інші загиблі (померли) в АТО/ООС; захоплено в полон – 22; зникли безвісти – 48; інформація про кількість військовослужбовців, визнаних інвалідами під час АТО/ООС, – відсутня.⁵

Державна прикордонна служба України: статус учасника бойових дій отримали 20 660 осіб; відмовлено у наданні такого статусу – 8; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/ООС – 69; зникли безвісти – 5; визнано інвалі-

¹ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВСУ від 14.05.2019 № 22/7/1-99зі «Про надання інформації».

² Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Головного управління Національної гвардії України МВСУ від 14.05.2019 № 27/22/3-Ч-80зі.

³ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України МВСУ від 15.05.2019 № 137зі/12/2/01-2019.

⁴ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Кадрового центру Збройних Сил України Міністерства оборони України від 16.05.2019 № 321КЦ/26ВихЗП.

⁵ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Адміністрації Державної прикордонної служби України від 28.05.2019 № 30/Ч-910.

дами з числа осіб, що проходили військову службу і постраждали під час АТО/ООС – 35.¹

За даними Міністерства охорони здоров'я України, в мережі госпіталів ветеранів війни за період з листопада 2014 року по травень 2019 року проведено лікування і реабілітацію 71 409 осіб, що брали участь у проведенні АТО/ООС.²

Операція Об'єднаних сил в Україні триває й досі, а тому слід визнати, що наведені цифри, на жаль, зростатимуть.

Від початку проведення антитерористичної операції у 2014 р. законодавство у сфері соціального захисту військовослужбовців, зокрема, й учасників АТО/ООС, членів їх сімей, зазнало суттєвих перетворень, а саме: приймалися нові нормативно-правові акти, вносилися численні зміни до існуючих актів законодавства, між ними не завжди усунуті протиріччя, зустрічаються прогалини, деякі положення дублюються у декількох нормативних актах одночасно (як-то, щодо виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців), багато норм відверто застаріли (наприклад, щодо позачергового встановлення на пільгових умовах квартирних телефонів). Крім того, що у всій цій сукупності нормативних актів важко розібратися навіть досвідченому юристу, така ситуація спричинює виникнення великої кількості спорів з питань надання статусу учасника бойових дій, встановлення соціальних пільг, гарантій, призначення й виплати пенсій і допомог тощо.

Вбачається, що за таких обставин виникла нагальна потреба у систематизації законодавства у цій сфері, тобто у впорядкуванні й удосконаленні чинних нормативно-правових актів, зведенні їх у єдину внутрішньо узгоджену систему. Науковці пропонують різні підходи у вирішенні цього питання. Так, В. С. Венедиктов, досліджуючи сучасні тенденції і проблеми соціально правового захисту військовослужбовців, у тому числі учасників АТО, пропонує компенсаційні виплати і пільги, які сьогодні містяться у багатьох законодавчих і нормативно-правових актах, як спеціального призначення, так і загальноцивільного користування, систематизувати і розмістити в майбутньому Соціальному кодексі України [4, с. 30]. А.Л. Бейкун, відзначаючи відсутність чіткої структурованості низки нормативно-правових актів, що регулюють питання соціально-правового захисту,

інше нормативно-змістове навантаження (елементів) об'єктів, форм чи обсягів (або меж) соціально-правового захисту тощо, стверджує, що «соціальна складова» військового законодавства повинна більш гнучко й оперативно реагувати на розвиток подій, а також пропонує, з-поміж іншого, доповнювати Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [5, с. 460, 465; 6, с. 420, 424].

На наш погляд, буде доцільною розробка й ухвалення нового нормативно-правового акту (закону), який би визначав правовий статус учасників АТО/ООС, прирівняних до них осіб, членів їх сімей, а також закріплював їх права, забезпечував створення належних умов їх життя, надання пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності відповідно до професійної підготовки і з урахуванням стану здоров'я.

Оскільки Україна за понад 5 років проведення військових дій на Сході вже здобула певний воєнно-політичний, міжнародно-правовий, законотворчий досвід урегулювання наслідків збройного конфлікту, настав час об'єктивно і виважено переглянути існуюче законодавство. Тому вважаємо можливим запропонувати інший підхід до встановлення статусу учасника бойових дій. Так, за нині чинним Порядком № 413, як уже зазначалося вище, підставами надання статусу учасника бойових дій є залучення осіб до проведення антитерористичної операції чи здійснення заходів із забезпечення національної безпеки на строк не менше ніж 30 календарних днів, у тому числі за сукупністю днів перебування в районах її проведення, що підтверджується відповідними документами. Це означає, що особа, яка перебувала в зоні АТО/ООС сумарно не менше 30 календарних днів (наприклад, по 2–3 дні з перервами), як і особа, що проходила службу під час мобілізації на особливий період протягом року чи навіть більшого часу, при встановленні їм статусу учасника бойових дій матимуть рівні права.

Крім того, зараз не враховується конкретний період участі в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду. Однак є очевидним той факт, що найважчий шлях довелося пройти тим, хто був залучений до проведення АТО у 2014–2015 роках, адже саме на цей період припадають активні воєнні дії, неналежне матеріально-технічне оснащення армії, помилки у прийнятті рішень військовим командуванням.

Також, на нашу думку, має значення місце виконання завдань військовослужбовцем, тобто чи була це територія безпосередніх воєнних дій. Так, наприклад, згідно з п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання грошового забезпечення

¹ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту впровадження реформ МОЗ України від 17.05.2019 № 3.05-17/676/ЗПІ-19/13019.

² Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту впровадження реформ МОЗ України від 17.05.2019 № 3.05-17/676/ЗПІ-19/13019.

військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських» від 20.01.2016 р. № 18, винагорода військовослужбовцям виплачується за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду, а розміри винагороди визначаються пропорційно часу участі у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду [7].

Відповідно до пункту 2 Розділу II «Винагорода військовослужбовцям за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах ЗНБО чи в АТО, інших заходах в умовах особливого періоду» Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 10.02.2016 р. № 67, винагорода виплачується пропорційно часу участі у воєнних конфліктах, в заходах ЗНБО чи в АТО, інших заходах в умовах особливого періоду, який обраховується з дня фактичного початку участі військовослужбовців у цих заходах до дня завершення такої участі, про що зазначається у відповідних наказах командирів. Розмір винагороди визначається залежно від місць виконання завдань [8]. Так, наприклад, розрізняють періоди проведення заходів ЗНБО чи АТО на лінії бойового зіткнення на глибину ротних опорних пунктів першого ешелону оборони; виконання бойових завдань на території противника (території між позиціями військ противника та своїх військ), в акваторії Азовського моря; участь у заходах з відбиття збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення або спроби насильного заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою, а також в інших місцях дислокації в межах визначеного району воєнного конфлікту, заходів ЗНБО чи АТО.

У зв'язку з цим, пропонуємо виокремити різні категорії учасників АТО/ООС залежно від *періоду* їх безпосередньої участі у воєнних конфліктах, в за-

ходах із забезпечення національної безпеки і оборони чи в антитерористичній операції, *тривалості* такої участі, а також *місця виконання* завдань. Це дозволить переглянути пільги, гарантії, допомоги тощо учасникам АТО/ООС і диференціювати їх у відповідності до принципів соціальної справедливості і пропорційності.

Як аналогію, можна навести Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ, згідно зі ст. 9 якого особи, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, діляться на чотири категорії: 1) учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; 2) потерпілі від Чорнобильської катастрофи; 3) громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації інших ядерних аварій та їх наслідків; 4) громадяни, які постраждали від радіоактивного опромінення внаслідок будь-якої аварії [9]. При цьому встановлення особі статусу учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, що надавав право на отримання найвищих пільг і гарантій, залежало від конкретного періоду й тривалості безпосередньої участі у роботах, пов'язаних з усуненням самої аварії та її наслідків у зоні відчуження.

На підставі викладеного можна зробити такі **висновки**. По-перше, пропонуємо розробити окремий нормативно-правовий акт (закон), який би визначав правовий статус учасників АТО/ООС, прирівняних до них осіб, членів їх сімей, а також закріплював їх права, забезпечував створення належних умов їх життя, надання пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності відповідно до професійної підготовки і з урахуванням стану здоров'я.

По-друге, з метою забезпечення принципу соціальної справедливості вважаємо за необхідне встановити різні категорії учасників АТО/ООС залежно від періоду їх безпосередньої участі у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони чи в антитерористичній операції, тривалості такої участі, а також місця виконання завдань. Це дозволить об'єктивно диференціювати соціальні гарантії та пільги учасникам АТО/ООС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.
2. Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпечен-

ні їх здійснення: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 413. *Офіційний вісник України*. 2014. № 73. Ст. 2068.

3. Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції. Інформація щодо надання статусу учасника бойових дій. URL: <http://dsvv.gov.ua/vidpovidi/nadannya-statusu-veterana-vijny/status-uchasnyka-bojovyh-dij>.
4. Венедиктов В.С. Современные тенденции и проблемы социально-правовой защиты военнослужащих. *Актуальні проблеми захисту прав та представництва законних інтересів військовослужбовців та військовозобов'язаних у кримінальному та адміністративному законодавстві України: сучасний стан та перспективи*: матеріали наук.-практ. конф.: 11 груд. 2015 р. / Харків. економ.-прав. ун-т, Спілка адвокатів України, Рада адвокатів Харків. обл. Харків: Право, 2015. С. 26-30.
5. Бейкун А.Л. Аспекти розвитку законодавства з питань соціально-правового захисту осіб – учасників антитерористичної операції. *Історія, сучасність та перспективи розвитку Державної прикордонної служби України та охорони державного кордону*: тези Міжнар. наук.-практ. конф. (26 трав. 2015 р., м. Київ) / Адмін. держ. прикордон. служби України, НДІ держ. прикордон. служби України. Хмельницький: НАДПСУ, 2015. С. 459-466.
6. Бейкун А.Л. Перспективна проблематика соціально-правового захисту певних категорій осіб в умовах проведення антитерористичної операції. *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина*: зб. тез наук. доп. і повідомл. III Міжнар. наук.-практ. конф. (22 трав. 2015 р., м. Полтава) / редкол. А.П. Гетьман [та ін.]. Харків: Права людини, 2015. С. 419-424.
7. Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських: постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 р. № 18. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. Ст. 316.
8. Про затвердження Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду: наказ Міністерства оборони України від 10.02.2016 р. № 67. *Офіційний вісник України*. 2016. № 20. Ст. 818.
9. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. № 796-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200.

REFERENCES

1. Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu: Zakon Ukrainy vid 22.10.1993 r. № 3551-XII. (1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 45. art. 425 [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia ta pozbavlennia statusu uchasyka boiovykh dii osib, yaki zakhyschaly nezalezhnist, suverenitet ta terytorialnu tsilisnist Ukrainy i braly bezposeredniu uchast v antyterorystychnii operatsii, zabezpechenni yii provedennia chy u zdiisnenni zakhodiv iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii v Donetskii ta Luhanskii oblastiakh, zabezpechenni yikh zdiisnennia : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.08.2014 r. № 413. (2014). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 73, art. 2068 [in Ukrainian].
3. Derzhavna sluzhba Ukrainy u spravakh veteraniv viiny ta uchasykiv antyterorystychnoi operatsii. Informatsiia shchodo nadannia statusu uchasyka boiovykh dii. URL: <http://dsvv.gov.ua/vidpovidi/nadannya-statusu-veterana-vijny/status-uchasnyka-bojovyh-dij> [in Ukrainian].
4. Venediktov V. S. (2015). Sovremennyye tendentsii i problemy sotsialno-pravovoy zashchity voyennosluzhashchikh. *Aktualni problemi zakhystu prav ta predstavnitstva zakonnikh interesiv viyskovosluzhbovtziv ta viyskovozobov'yazanykh u kriminalnomu ta administrativnomu zakonodavstvi Ukraini: suchasniy stan ta perspektivi: materialy nauk.-prakt. konf. (m. Kharkiv. 11 grud. 2015 r.) – Actual problems of protection of rights and representation of legitimate interests of servicemen and conscripts in the criminal and administrative legislation of Ukraine: current state and prospects: Proceedings of the Scientific and Practical Conference*. Kharkiv: Pravo, 26-30 [in Russian].
5. Beikun A. L. (2015). Aspekty rozvytku zakonodavstva z pytan sotsialno-pravovoho zakhystu osib – uchasykiv antyterorystychnoi operatsii. *Istoriia, suchasnist ta perspektivy rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy ta okhorony derzhavnoho kordonu: tezy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (26 trav. 2015 r., m. Kyiv) – History, present and prospects of development of the State Border Service of Ukraine and protection of the state border: Abstracts of the International Scientific and Practical Conference*. Khmelnytskyi: NADPSU, 459-466 [in Ukrainian].

6. Beikun A. L. (2015). Perspektyvna problematyka sotsialno-pravovoho zakhystu pevnnykh katehorii osib v umovakh provedennia antyterorystychnoi operatsii. *Pravovi zasady harantuvannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna: zb. tez nauk. dop. i povidoml. III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Poltava, 22 trav. 2015 r.) – Legal principles of guarantee and protection of human and citizen's rights and freedoms: Abstract of Papers*. A. P. Hetman (Ed.) et al. Kharkiv: Prava liudyny, 419–424 [in Ukrainian].
7. Deiaki pytannia hroshovoho zabezpechennia viiskovosluzhbovtziv, osib riadovoho i nachalnytskoho skladu ta polityseiskyykh: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.01.2016 r. № 18. (2016). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 6, art. 316 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Instruksii pro rozmyry i poriadok vyplaty wynahorody viiskovosluzhbovtziyam Zbroinykh Syl Ukrainy ta Derzhavnoi spetsialnoi sluzhby transportu za bezposeredniu uchast u voiennykh konfliktakh, v zakhodakh iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii chy v antyterorystychnii operatsii, inshykh zakhodakh v umovakh osoblyvoho periodu: nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 10.02.2016 r. № 67. (2016). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 20, art. 818 [in Ukrainian].
9. Pro status i sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy: Zakon Ukrainy vid 28.02.1991 r. № 796-XII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Information of the Supreme Soviet of the USSR*, 16, art. 200 [in Ukrainian].

ЮШКО А. М.

кандидат юридических наук, доцент, зав. научного отдела НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины, доцент кафедры трудового права НЮУ имени Ярослава Мудрого

ЧИЖОВ Д. А.

кандидат юридических наук, ассистент кафедры частного права Института управления и права НЮУ имени Ярослава Мудрого

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ УЧАСТНИКОВ АТО/ООС

Статья посвящена вопросам правового регулирования отношений по социальной защите участников АТО/ООС. На основании детального анализа научных трудов, нормативно-правовых актов, статистических данных в этой сфере сделан вывод о целесообразности введения единого подхода к регулированию вопросов социальной защиты участников АТО/ООС и членов их семей, а также предложено систематизировать существующее законодательство в отдельный нормативно-правовой акт (закон), который бы охватил все аспекты такой защиты.

Ключевые слова: социальная защита, правовой статус, участники АТО/ООС.

YUSHKO A. M.

PhD, Head of Research Department of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development National Academy of Law Sciences of Ukraine, Assistant at the Department of Labor Law of Yaroslav Mudryi National Law University

CHIZHOV D. A.

PhD, Assistant at the Department of Private Law of Institute of Management and Law of Yaroslav Mudryi National Law University

LEGISLATIVE DEVELOPMENT PROSPECTS ABOUT SOCIAL PROTECTION OF PARTICIPANTS OF ATO / OUF

Problem setting. Due to the annexation of the Autonomous Republic of Crimea, the conduct of the anti-terrorist operation (2014-2018), the operation of the Joint Forces (from 2018 until now), the temporary occupation of certain areas

of Donetsk and Luhansk regions, new entities needing social protection (forced displaced persons, citizens of Ukraine who remained in the occupied territories, ATO participants, OUF, family members of victims of such operations, etc.), and there was an urgent need for legal regulation of public relations with these entities. State rulemaking in this area is often haphazard, spontaneous, contradictory, which, as a result, does not allow it to achieve its overriding goal of ensuring adequate social protection for people. In such circumstances, the study of the problems of legal regulation of social and legal protection of ATO / OUF participants as a special subject of such relations is quite relevant.

Target of research is to identify problems in the legal regulation of relations on social protection of ATO/OUF participants, as well as to prepare proposals for improvement of legislation in this area.

Analysis of recent researchers shows that scientists' attention to the selected problem is updated. Candidate Dissertation of D. A. Chizhov is devoted to the study of the legal mechanism of ensuring social protection of a person in conditions of military conflict in Ukraine. The legal status of an internally displaced person as a subject of social security law has been studied and analyzed in her dissertation I. S. Basova. Some issues of legal regulation of social protection of military personnel in the area of ATO are also outlined in the scientific works of such researchers as D. Aleksandrov, A. L. Beykun, V. S. Venediktov, O. I. Yermakov, N. V. Fist, S. S. Lukash, O. M. Levchuk, A. Ya. Radizvidlo, D. O. Tzedik, A. A. Shire.

Article's main body. Based on a detailed analysis of scientific works, regulations, statistics in this field, the article concludes that it is advisable to introduce a unified approach to the regulation of social protection of ATO/OUF members and their families and to propose to systematise existing numerous legislation into a single regulatory and legal framework. an act (law) that would cover all aspects of such protection.

Conclusions and prospects for the development. On the basis of the above, it was concluded that it is possible to develop and adopt a new regulatory act (law) that would determine the legal status of ATO/OUF participants, equals persons, their families, and consolidate their rights, ensure the creation of proper living conditions, the provision of benefits, benefits and social guarantees in the course of employment in accordance with training and health. In addition, it is proposed to change the approach to establishing the status of a combatant, to introduce several categories of combatants depending on certain criteria (period of service, its duration, area of service), which will differentiate benefits, benefits and social guarantees to such persons.

Keywords: social protection, legal status, participants of ATO/OUF.

Юшко А. М., Чижов Д. А. Перспективи розвитку законодавства про соціальний захист учасників АТО/ООС. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Yushko_Chizhov13.pdf.

НОВІТНІ ФАКТОРИ У РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Стаття містить аналіз процесів та проблем у реформуванні законодавства про працю в умовах подання Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України проекту Закону «Про працю». На підставі досліджень вчених-економістів, правників різних спеціальностей сформовано авторське бачення ситуації; виокремлено найбільш вагомі проблеми, що потребують вирішення на цьому етапі розвитку соціально-трудової сфери.

Ключові слова: проект, реформування, закон, кодифікація, системність, професіоналізм.

Постановка проблеми. Подання Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України проекту Закону «Про працю» зумовило суттєві зміни не тільки у механізмі регулювання соціально-трудових відносин, а й у предметі та системі трудового права. Ним ліберальна модель економіки поширена на відносини у сфері праці, а сама праця необґрунтовано розглядається фактично як порядок залучення до роботи на підставі індивідуальних трудових договорів. При цьому окремі запропоновані у проекті правові механізми протирічать міжнародним трудовим стандартам.

Мета дослідження. Виходячи із вчення про систему відносин у соціально-трудовій сфері та загальноприйнятих правих кодифікації дослідити механізм оновлення законодавства про працю, запропонований Кабінетом міністрів України.

Об'єкт дослідження. Суспільні відносини у сфері праці та механізм систематизації законодавства про працю.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з реформуванням законодавства про працю, яке триває багато років, досліджували провідні науковці у галузі трудового права. Серед них можна назвати Амелічеву Л.П., Бурака В.Я., Жигалкіна П.І., Пилипенка П.Д., Прилипка С.М., Симорота З.К., Сільченка С.О., Сімутіну Я.В., Хуторян Н.М., Чанишеву Г.І., Ярошенка О.М. та багатьох інших вчених. В їх роботах проаналізовано змістовні моменти розвитку трудового законодавства. Та подання Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України проекту Закону «Про працю» (реєстраційний №2708 від 28.12.2019 р.) вносить серйозні зміни у цей процес, які можна назвати радикальними. Вони потребують наукового осмислення і формування підходів до вирішення складних проблем, що постали перед трудоправовою спільнотою.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що право сприяє розвитку суспільства, який відбува-

ється під впливом об'єктивних факторів. Вони визначають вектори у розвитку законодавства, реагуючи на потреби суспільства і держави. Серед факторів, сформованих останніми роками в Україні, поряд з такими загальними явищами, як економічні процеси у розвитку людства, глобалізація, зростає значення євроінтеграції, набувають поширення нові форми зайнятості, розвиваються «нестандартні» трудові відносини.

Та процеси радикального оновлення всіх сфер суспільного буття, започатковані в Україні минулого року, потребують нових підходів до розвитку економічної та соціальної сфер. Верховна Рада України постановою від 4.10.2019 р. № 188-IX затвердила Програму діяльності Кабінету Міністрів України – «набір пріоритетних цілей, які ставить перед собою Уряд для того, щоб українці жили довше, безпечніше, заможніше та щасливіше»[1].

Уряд діє доволі ефективно, намагаючись водночас охопити політичний, економічний та інші простори в існуванні суспільства, серед яких має бути й соціально-трудова сфера. Вона не може залишитись поза цими процесами і має складати один з напрямків реформаторської діяльності уряду.

У зв'язку з цим звертає на себе увага та частина цього документу, де прямо заявлено: «В основу Програми діяльності уряду покладено людиноцентричний підхід. Тому запропоновані урядові цілі спрямовані переважно не на покращення абстрактних показників, а на вирішення конкретних проблем людей в різних соціальних ролях та життєвих ситуаціях» [1].

Соціально-трудова сфера є одним з показових для реалізації цих намірів сегментів соціального буття. Думається, аналіз діяльності уряду на протязі вересня-грудня 2019 року може надати певні підстави для роздумів, а чи дійсно вона має людиноцентричний підхід. Для цього змісту урядового проекту Закону

«Про працю» [2] (далі – законопроект №2708) замало, і предметом уваги має стати більш широке коло актів й організаційних перетворень у системі управління справами держави і суспільства.

Згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [3].

Логічно припуститися думки, що завдання реалізації людиноцентричного підходу у соціально-трудовій сфері має виконувати Міністерство соціальної політики України. Воно не так давно було Міністерством праці та соціальної політики України, де питання праці складало один з двох основних напрямів діяльності відомства.

Та це не так, бо, відповідно до п. 3 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838), забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу є одним з основних завдань саме Мінекономіки [4].

Звичайно, аналіз ефективності адміністративно-управлінських рішень щодо формування повноважень кожного з відомств не входить до пріоритетних цілей цієї публікації. Та складно уявити, що одне відомство може ефективно і якісно здійснювати 366 видів діяльності, визначених положенням про Мінекономіки. Звертає на себе увагу, що серед цих видів діяльності, які має запроваджувати Мінекономіка у реалізацію покладених на нього завдань, про працю, соціальний діалог та соціально-трудова сферу фактично не йдеться.

Тобто, якщо раніше праця була одним з двох напрямів у діяльності Мінсоцполітики, то зараз у Мінекономіки праця як об'єкт формування державної політики фактично залишилася поза увагою. Підтвердженням тому є розділ 7 Програми діяльності уряду, у якому визначено пріоритетні цілі Мінекономіки. Серед них до сфери праці можна віднести тільки ціль 7.3 : «Українські працівники мають легальну роботу та витрачають менше часу на пошук нової легальної роботи». Її реалізацію Мінекономіка вбачає у впровадженні ліберального трудового законодавства, яке «надає можливість роботодавцям легко створювати нові якісні робочі місця, підвищу-

вати кращих працівників, та платити більш високі зарплати». Далі йдеться про створення рівних правил гри та надання стимулів для бізнесу, який створює офіційні робочі місця; спрощення трудового законодавства у сфері найму сезонних працівників та понаднормової праці, що сприятиме легалізації найму працівників, пов'язаних із сезонними ненормованими роботами; про розвиток працевлаштування через новітні форми залучення до праці, тощо. Завершується розділ твердженням, що ці дії знизять рівень безробіття та покращать можливість українців знайти гідну роботу.

Звичайно, ці наміри носять позитивних характер, вони є необхідними для розвитку механізму зайнятості населення, але вони не стосуються процесу праці. Вони не спрямовані на трудові відносини, соціальний діалог, права працівників та трудових колективів, що зазначені у положенні про Мінекономіки як об'єкти формування і реалізації державної політики.

Оскільки поки що Мінекономіки не розробив іншого документу, у якому можна було б побачити сутність цієї політики, то нічого не залишається, як формувати розуміння цим відомством соціально-трудова сфери через аналіз змісту законопроекту №2708 та документів, що його супроводжують.

Основними проблемами у сфері економіки, що ускладнюють розвиток України, у Програмі діяльності уряду названо необхідність витрачати третину бюджету на повернення та обслуговування боргів; зношена інфраструктура, поганий стан дорожньої мережі; неефективне комунальне господарство; слабка економіка та державні інституції при сильних монополіях та неформальних групах впливу; загрозлива негативна демографічна динаміка; велика частка населення, що живе за межею бідності.

Аналіз тексту законопроекту № 2708 не дає підстав для відповіді на питання, як допоможуть вирішенню цих проблем радикальні перетворення у законодавстві про працю. Пояснювальна записка до цього акту теж не прояснює цю ситуацію. У ній повторюються позиції з програми діяльності уряду щодо реформування та лібералізації трудового законодавства, які мають на меті забезпечити рівність сторін трудового договору, підвищити конкурентоспроможність бізнесу. Не дуже переконливими виглядають аргументи, що лібералізація трудового законодавства дозволить бізнесу вийти на нові ринки, збільшити притік інвестицій, надасть можливість роботодавцям легко створювати нові якісні робочі місця.

Цілком очевидно, що розробники проекту ігнорують розуміння сфери праці і сутності відносин, які

у ній існують. Припустимо, що вони виходять з економічної, а не соціально-трудової парадигми, і зводять працю до зайнятості, працевлаштування та виконання роботи.¹ Та класичне економічне вчення про структуру виробництва базується на тому, що у виробництві є дві складові - продуктивні сили і виробничі відносини. Праця є складовою не тільки продуктивних сил, а й виробничих відносин. Виходячи із програми діяльності уряду та змісту законопроекту № 2708, можна зробити висновок, що Мінекономіки не зважає на вчення про економіку і готове розглядати працю як елемент виробництва без бачення сутності виробничих відносин. Між тим, ці відносини, звичайно, не можна зводити до індивідуальних відносин кожного працівника з його роботодавцем, як це робиться у законопроекті № 2708.

У процесі реформування економіки слід зважувати на рекомендації провідних науковців-економістів. Так, А.Ф. Колот, який протягом не одного десятиліття досліджує соціально-трудову сферу, обґрунтовано стверджує, що становлення нової економіки, яка приходить на зміну економіці індустріальній і має багатовекторний вимір, зумовлює глибинні трансформації у всіх сферах суспільного буття. Означені трансформації повною мірою та передусім стосуються соціально-трудової сфери, яка являє собою інституціональний простір для формування, функціонування та розвитку соціально-трудових відносин [5].

Праця визнається сучасними економістами однією з рушійних сил цивілізацій і цивілізаційних чинників економічного розвитку для усіх, без винятку, історичних етапів розвитку суспільства. Серед форм, які відіграють провідну роль у цьому процесі, першою називається праця [6].

Праця – це не дрібна деталь у механізмі економіки, а глобальне соціально-правове явище. Праця є сукупністю різноманітних відносин, де головною постаттю є не роботодавець, який надає можливості працювати, а людина праці, яка створює продукт і без якої економіка загалом і праця зокрема неможливі. Важливо усвідомлювати й те, що для працюючих робота є суттєвим фактором існування й розвитку; вони є стрижневою основою бізнесу, а тому у багатьох розвинених країнах участь працівників в управлінні справами підприємства є стандартом, закріпле-

ним у законодавстві. Врешті решт, для багатьох людей праця є основним джерелом засобів до існування, і тому соціальна складова у забезпеченні права на працю має бути присутньою.

Реформування законодавства про працю без розуміння цих процесів неможливе. Якщо їх ігнорувати, то ми не побачимо людину як цінність у сфері праці. Ми не будемо прагнути до втілення конституційних норм про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Тобто, економічний та організаційний зиск від цих дій очікується у перспективі, а от загрози для правового регулювання він може створити відразу після прийняття. Перша і найбільш показова з них – це невідповідність механізму розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, встановленим у ст. 35 законопроекту № 2708, нормам, що містяться в іншому акті національного законодавства – Конвенції МОП N 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця, затвердженій Постановою ВРУ N 3933-XII від 04.02.1994 р. [7].

У зв'язку з цим звернемо увагу й на якість нормативного матеріалу: якщо у ч. 1 ст. 35 законопроекту № 2708 міститься текст «Роботодавець має право з власної ініціативи розірвати трудовий договір з працівником», то у ч. 2 цієї статті зазначено: «Про рішення розірвати трудовий договір з підстав, передбачених частиною першою цієї статті, роботодавець повинен письмово або зазначеними у трудовому договорі засобами електронного зв'язку повідомити працівника у строк...». Тобто, очевидно, спочатку у тексті ч. 1 містилися підстави для розірвання трудового договору з ініціативи працівника, які згодом вилучили².

Ситуація з правами працівника при звільненні роботодавцем порушуються й тим, що попередження, згідно з ч. 4 ст. 35 цього проекту, роботодавець може без згоди працівника замінити грошовою компенсацією.

Натомість Конвенція № 158 МОП містить окремий підрозділ А з назвою «Обґрунтування припинення трудових правовідносин». Статтею цього акту 4 чітко визначено, що трудові відносини з працівника-

¹ До речі, у ст. 12 законопроекту № 2708 трудові відносини визначено як відносини між працівником і роботодавцем, що передбачають виконання за дорученням, під керівництвом і контролем роботодавця особисто працівником за винагороду визначеної роботодавцем роботи. Навряд чи воно відповідає засадам договірності регулювання трудових відносин, адже надає можливість роботодавцю вільно визначати (тобто, встановлювати та змінювати) вид і сутність роботи.

² Хочеться вірити, що такими підставами були встановлені Конвенцією № 158 МОП підстави, пов'язані із здібностями чи поведінкою працівника або викликані виробничою потребою підприємства, установи чи служби.

ми не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби. Це означає, що підставі мають бути встановлені саме законом, і ці підстави мають відповідати вказаним критеріям.

У ст. 5 цього акту спеціально наголошено, що не є, зокрема, законною підставою для припинення трудових відносин такі причини: а) членство у профспілці або участь у профспілковій діяльності в неробочий час чи, за згодою роботодавця, в робочий час; б) намір стати представником працівників, виконання тепер або в минулому функцій представника працівників; с) подання скарги або участь у справі, порушеній проти роботодавця за звинуваченням у порушенні законодавства чи правил, або звернення компетентних адміністративних органів; d) раса, колір шкіри, стать, сімейний стан, сімейні обов'язки, вагітність, віросповідання, політичні погляди, національність або соціальне походження; е) відсутність на роботі в період перебування у відпустці по материнству.

Поряд з чітким приписом, що для звільнення працівника з ініціативи роботодавця мають бути встановлені національними законами підстави, Конвенція 158 МОП містить й порядок звільнення. Він дуже важливий для розуміння гарантій дотримання прав працівників у цих відносинах.

Зокрема, згідно із ст. 7 Конвенції, трудові відносини з працівником не припиняються з причин, пов'язаних з його поведінкою або роботою, доти, доки йому не нададуть можливість захищатись у зв'язку з висунутими проти нього звинуваченнями, крім випадків, коли від роботодавця не можна обґрунтовано чекати надання працівникові такої можливості. Це означає, що працівник має право не тільки знати, за що його збираються звільнити, а й вживати активних дій щодо захисту свого права на працю.

Зауважимо, що ст. 149 чинного КЗпП містить порядок застосування дисциплінарних стягнень (до яких зараз відноситься й звільнення). До застосування дисциплінарного стягнення роботодавець повинен зажадати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення. При обранні виду стягнення роботодавець повинен враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника. Тобто, пояснення працівника деталізують обставини правопорушення та дозволяють зрозуміти причини, що зумовили скоєння ним проступку. Такий порядок сприяє утвердженню принципів об'єктив-

ності та справедливості, важливих для правозастосування.

Та якщо у чинному кодексі цей механізм міститься в інституті дисципліни праці, то у законопроекті № 2708 цей інститут не передбачений. Таким чином, працівник взагалі позбавляється права на пояснення з метою захисту своїх прав від необґрунтованого звільнення.

Тут важливо наголосити: оскільки безпідставне припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця прямо протирічить ратифікованій Україною Конвенції МОП № 158, то діє правило ч. 2 ст. 19 Закону «Про міжнародні договори» від 29.06.2004 р. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [8].

Для подолання цієї правової колізії є два шляхи. Перший полягає у внесенні до ст. 35 проекту тексту ст. 4 конвенції: «Трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби». Другий, пов'язаний з певною втратою Україною іміджу, полягає у припиненні дії Конвенції № 158 МОП шляхом її денонсації.

Професіоналізм у нормотворенні полягає не тільки у швидкості розробки і кількості прийнятих нормативних актів, а й у якості нормативного матеріалу. Тут мають бути присутніми і системний підхід, і запобігання ризиків, і послідовність у діях. Варто нагадати, що наша Верховна Рада України, ратифікувавши у лютому 1994 р. Конвенцію № 158 МОП, вже Законом від 14.07.1994 р. скасувала п. 1-1 ч. 1 ст. 40 КЗпП про звільнення у зв'язку з досягненням працівником пенсійного віку. Цікаво зауважити, що таку підставу до ст. 40 КЗпП було внесено у 1988 р. у зв'язку з перебудовою економіки. Згодом матеріалістичне розуміння економіки взяло гору над емоційно-революційними підходами, за якими пенсіонери заважають розвиватися виробництву.

Можна прогнозувати, що спрощене викладення механізму звільнення працівників з ініціативи роботодавця у законопроекті № 2708 призведе до зростання неконтрольованих і несправедливих звільнень. Ніхто не дасть гарантії, що роботодавець завжди буде звільняти тільки недобросовісних працівників та не діятиме за принципом «я господар, і я так вирішив». Спокуса дуже велика, і якщо закон не вимагатиме чітких підстав для звільнення, то все буде начебто по закону, але без елементарної справедливості.

Крім того, слід зважувати на суто практичні аспекти та реалії нашого буття: далеко не кожен населений пункт в Україні готовий для розгортання системи пошуку роботи та перекваліфікації, якою начебто можна компенсувати звільнення. Куди податися звільненому у такий спосіб працівникові, якщо на багато кілометрів немає іншого роботодавця? Вирішити цю проблему системою профорієнтації та ефективною системою пошуку роботи на-вряд чи вийде.

Зараз для цього існує механізм соціального діалогу, у якому нормативні акти чотирьох рівнів (від колективного договору до Генеральної угоди) готуються, приймаються і виконуються соціальними партнерами. І колективні договори тут не є нормативними актами роботодавця, як звикли їх називати у новітніх законопроектах про працю. Акти соціального діалогу тісно вплетені у соціально-трудо-ву сферу, пов'язані із системою праці, є складовою нормативних актів про працю. В угодах на територіальному, галузевому і національному рівнях закріплюються конкретні зобов'язання організацій роботодавців та органів влади щодо створення нових робочих місць, а участь у цих актах профспілок та інших представницьких органів працівників дозволяє контролювати їх виконання.

Технократичне позиціонування уряду може спровокувати панування механістичного підходу до оновлення законодавства, у якому головним будуть самі зміни, а не їх наслідки. А наслідки можуть бути не тільки позитивними, і тоді вони можуть створити суттєві проблеми на шляху розвитку не тільки законодавства про працю, а й галузі трудового права.

До головних проблем реформування законодавства про працю в умовах подання до Верховної Ради України законопроекту № 2708 слід віднести загрозу руйнування цілісності системи законодавства про працю, послаблення рівня гарантій трудових прав працівників, послаблення ролі соціального діалогу у регулюванні відносин у сфері праці та забезпеченні трудових прав.

Не ставлячи за мету ретельний аналіз змісту законопроекту № 2078, наведу його основні недоліки. Перш за все, це відсутність чіткої концепції, побудованої на розумінні сутності праці та суспільних відносин у сфері праці. Крім того, йому не вистачає системності у викладенні об'єкту правового регулювання і його предмету. Як нормативний акт, що претендує на роль кодифікованого акту у трудовому праві, він може призвести до руйнування цілісності галузі. Підготовка цього акту здійснювалася без дотримання принципів кодифікації [9]. Насамкінець, чітко прослідковується невідповідність змісту зако-

нопроекту його назві, адже праця як системне явище у ньому не знайшла відображення.

Такі недоліки законопроекту № 2708 доволі просто зрозуміти, якщо проаналізувати умови, у яких він готувався. Очевидно, інакше бути й не могло, зважаючи на прагнення кабміну побудувати ліберальну модель економіки, технократичний підхід до реформування законодавства у сфері праці та занадто стислі строки його підготовки.

Насамкінець, слід звернути увагу на форму законопроекту № 2708. Хоча він і називається Закон «Про працю», але по суті претендує на статус кодифікованого акту у галузі трудового права. Про це свідчать і його структура, і зміст глави X, у якій йдеться про скасування або внесення змін до низки чинних нормативних актів. Зокрема, планується скасувати Кодекс законів про працю України, закони України «Про оплату праці», «Про відпустки», внести суттєві зміни до багатьох інших актів, реформувати законодавство про профспілки.

Чим виправданий такий радикалізм, готовність впроваджувати режим правового регулювання, який не відповідає загальноновизнаним світовим стандартам у сфері праці та прямо протирічить актам Міжнародної організації праці, ратифікованим Україною? Може, він зумовлений європейським вектором у розвитку України? Та досвід Польщі, Болгарії, Чехії свідчить, що при вступі до Євросоюзу ніхто не вимагав від них зміни законодавства про працю. У цих країнах чинні кодекси працюють десятиріччями, містять й чіткі підстави звільнення з ініціативи роботодавця, й права профспілок (у Чехії - тому числі і обов'язкову згоду профспілкового комітету на звільнення працівника), і ці країни не роблять з цього проблеми. Таке правове регулювання вони не розцінюють як перешкоду для розвитку економіки. Економіка ж цих країн побудована на ліберальних засадах, там дуже розвинений середній та малий бізнес, створено багато робочих місць і вони приймають для працевлаштування десятки тисяч іноземців (у тому числі громадян України).

Очевидно, в цих країнах добре розуміють просту істину: право має відповідати потребам конкретного суспільства у конкретний період його розвитку. Як бачимо, близькі нам за ментальністю країни зберігають самобутність, поєднуючи її з високою європейською правовою культурою, де загальноновизнані стандарти у соціально-трудовій сфері органічно поєднані із сучасним бізнесом.

Не випадково П.Є. Морозов, який на монографічному рівні дослідив сучасні тенденції розвитку зарубіжного трудового права в умовах глобалізації, підкреслив: «Розуміючи необхідність проведення

реформ в умовах розвитку глобалізаційних процесів, органи законодавчої і виконавчої влади зарубіжних країн здійснюють політику реалізації концепції гідної праці МОП, оскільки вона дозволяє вирішити проблему неврегульованості та дисбалансу за допомогою визначення шляхів розвитку законодавчого процесу». При цьому наголошується на важливості соціального діалогу у цьому процесі і неприпустимості послаблення ролі профспілок. Воно порушує паритет у соціальному діалозі між профспілками, роботодавцями і державою, призводить до зростання інтересів роботодавців і автоматично – до обмеження трудових прав працівників [10].

Сутність лібералізації законодавства про працю розробники законопроекту №2708 вбачають у спрощенні залучення робочої сили до виробництва, звільненні від бюрократичних перешкод при розірванні трудового договору з ініціативи роботодавця. Але при цьому вони забувають, що бізнесмен сам обрав цей шлях, його ніхто не примушував займатися діяльністю, пов'язаною з найманням робочої сили. Тому навряд чи можна як вагомим розглядати аргументи, що роботодавці потерпають від занадто складного порядку звільнення працівників, встановленого чинним законодавством. Роботодавець не є постраждалою стороною у трудових відносинах. Не слід залишати поза увагою суттєву обставину: серед способів ведення господарської діяльності він добровільно

обирає той, що пов'язаний з найняттям робочої сили, автоматично погоджуючись на трудовий (а не цивільно-правовий) режим регулювання відносин із праці. Він автоматично потрапляє до правового середовища, де діють гарантії для працівників, а обмеження їх звільнення з ініціативи роботодавця є міжнародним стандартом (Конвенція № 158 МОП 1982 р.).

Висновок. До сформованих останніми роками в Україні загальних факторів розвитку економіки (глобалізація, євроінтеграційні процеси), що впливають на формування правового механізму регулювання відносин, додаються такі реалії, як поширення нестандартних форм зайнятості, лібералізація економічних процесів. Якщо нові форми зайнятості є об'єктивними реаліями, що потребують усвідомлення і відповідного правового регулювання, то впровадження ліберальної моделі в економіку загалом і у регулювання соціально-трудових відносин зокрема має суб'єктивний характер. Вона може призвести до погіршення ситуації з правами людини у соціально-трудовій сфері. Процес реформування законодавства про працю має відбуватися із дотриманням системності у правовому регулюванні та професіоналізму у підготовці нормативних актів. Урядовий проект Закону «Про працю» у запропонованому вигляді не може бути визнаним таким, що відповідає вказаним вимогам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 4.10.2019 р. № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20>.
2. Проект Закону «Про працю» №2708 від 28.12.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03. 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
4. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>.
5. Колот А. Ф. Соціально-трудова сфера в координатах нової економіки: розширення можливостей та нові загрози. *Соціально-трудова сфера в умовах становлення нової економіки: глобальні виклики та домінанти розвитку*: Круглий стіл (15 травня 2018 року). Київ: КНЕУ, 2018. С. 7–15.
6. Зайцев Ю. К. Виклики для зайнятості та мотивації праці в умовах розгортання четвертої промислової революції. *Соціально-трудова сфера в умовах становлення нової економіки: глобальні виклики та домінанти розвитку*: Круглий стіл (15 травня 2018 року). Київ: КНЕУ, 2018. С. 7–15.
7. Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року: Постанова Верховної Ради України N 3933-XII від 04.02.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_005.
8. Про міжнародні договори України Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
9. Гетьман С. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види : автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2010. 20 с.
10. Морозов Е. П. Современные тенденции развития зарубежного трудового права в условиях глобализации: монография. Москва: Проспект, 2016. 256 с.

REFERENCES

1. Pro Prohramu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 04.10.2019 r. № 188-IX. (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20> [in Ukrainian].
2. Proiekt Zakonu «Pro pratsiu» vid 28.12.2019 r. № 2708. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833 [in Ukrainian].
3. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy vid 17.03. 2011 r. № 3166-VI. (2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukrainian].
4. Pytannia Ministerstva rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.08.2014 r. № 459. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p> [in Ukrainian].
5. Kolot A. F. (2018). Sotsialno-trudova sfera v koordynatakh novoi ekonomiky: rozshyrennia mozhlyvostei ta novi zahrozy. *Sotsialno-trudova sfera v umovakh stanovlennia novoi ekonomiky: hlobalni vyklyky ta dominanty rozvytku: materialy kruhloho stolu (15 travnia 2018 roku) – Socio-labor sphere in the conditions of emerging new economy: global challenges and dominant development: Proceedings of Round table*. Kyiv: KNEU, 7–15 [in Ukrainian].
6. Zaitsev Yu. K. (2018). Vyklyky dlia zainiatosti ta motyvatsii pratsi v umovakh rozghortannia chetvertoi promyslovoi revoliutsii. *Sotsialno-trudova sfera v umovakh stanovlennia novoi ekonomiky: hlobalni vyklyky ta dominanty rozvytku: materialy kruhloho stolu (15 travnia 2018 roku) – Socio-labor sphere in the conditions of emerging new economy: global challenges and dominant development: Proceedings of Round table*. Kyiv: KNEU, 7–15 [in Ukrainian].
7. Pro ratyfikatsiiu Konventsii Mizhnarodnoi orhanizatsii pratsi № 158 pro prypynennia trudovykh vidnosyn z initsiatyvy robotodavtsia 1982 roku: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 04.02.1994 r. № 3933-XII. (1994). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_005 [in Ukrainian].
8. Pro mizhnarodni dohovory Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 29.06.2004 r. № 1906-IV. (2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> [in Ukrainian].
9. Hetman Ye. A. (2010). Kodyfikatsiia zakonodavstva Ukrainy: poniattia, osoblyvosti, vydy. *Extended abstract of candidate's*. Kharkiv [in Ukrainian].
10. Morozov E. P. (2016). Sovremennyye tendentsii razvitiya zarubezhnogo trudovogo prava v usloviyakh globalizatsii: monografiya. Moskva: Prospekt [in Russian].

ЖЕРНАКОВ В. В.

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры трудового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

НОВЕЙШИЕ ФАКТОРЫ В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ И ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ

В статье охарактеризованы проблемы в реформировании законодательства о труде, обусловленные либерализацией экономики и радикальными подходами к изменению в регулировании социально-трудовых отношений в Украине.

Ключевые слова: проект, реформирование, закон, кодификация, системность, профессионализм.

ZHERNAKOV V. V.

PhD, Professor, Professor of the Department of Labor Law of Yaroslav Mudryi National Law University

NEWEST FACTORS IN ECONOMIC DEVELOPMENT AND LABOR LAW REFORM PROBLEMS

Problem setting. The Cabinet of Ministers' submission to the Verkhovna Rada of Ukraine of the draft Law "On Labor" caused significant changes not only in the mechanism of regulation of social and labor relations, but also in the subject and system of labor law. By this, the liberal model of the economy is extended to relations in the sphere of labor, and labor itself is unreasonably regarded as a procedure for engaging in work on the basis of individual employment contracts. However, some of the legal mechanisms proposed in the project contradict international labor standards.

Target of research. Based on the doctrine of the system of relations in the social-legal sphere and generally accepted legal codifications, it is necessary to research the mechanism of updating the labor legislation proposed by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Object of research. Public relations in the sphere of labor and mechanism of systematization of labor legislation.

Analysis of recent researches and publications. Issues related to the reform of labor law, which has been going on for many years, have been researched by leading scholars in the field of labor law. Among them are: Amelicheva L.P., Burak V.Y., Zhigalkin P.I., Pylypenko P.D., Prylypko S.M., Simorot Z.K., Silchenko S.O., Simutina Ya. V., Khutoryan N.M., Chanisheva G.I., Yaroshenko O.M. and many other scientists. In their works the substantive moments of the development of labor legislation are analyzed, but they do not affect radical innovations in the legislative activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Article's main body. The Cabinet of Ministers' submission to the Verkhovna Rada of Ukraine of the bill (draft Law) "On Labor" (registration No. 2708 of 28.12.2019) introduces radical changes in the mechanism of regulation of social and labor relations. They require scientific reflection and the formation of approaches to solve the complex problems facing the labor law community. The article analyzes the processes and problems in the reform of the labor legislation. On the basis of researches of scientists-economists, lawyers of different specialties the author's vision of the situation is formed; the most important problems that need to be solved at this stage of development of the social and labor sphere are singled out. The main shortcomings of the draft Law of Ukraine "On Labor" are indicated and the ways of their solution are overcome.

Conclusions and prospects for the development. To the common factors of economic development (globalization, European integration processes) that influence the formation of the legal mechanism of regulation of relations, formed in recent years in Ukraine, were added such realities as the spread of non-standard forms of employment, liberalization of economic processes. If new forms of employment are objective realities that require awareness and appropriate legal regulation, then the implementation of the liberal model in the economy as a whole and in the regulation of social and labor relations in particular is subjective. It can worsen the human rights situation in the social and labor sphere. The process of reforming labor law must be consistent with the systematic nature of legal regulation and professionalism in the preparation of regulations. The Government's draft Labor Law cannot be recognized as being in accordance with the above requirements.

Keywords: draft law, reforming, law, codification, systematic, professionalism.

Жернаков В. В. Новітні фактори у розвитку економіки та проблеми реформування законодавства про працю. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Zhernakov13.pdf>.

Електронне наукове видання

ПРАВО ТА ІННОВАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО

№ 2 (13) 2019

Випусковий редактор *І. М. Курашова*

Комп'ютерна верстка *А. Г. Якиної*