

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ НАПРН УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**АДАПТАЦІЯ ДО ПРАВА ЄС  
РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Збірник наукових праць

(за матеріалами «Круглого столу»,  
м. Харків, 26 травня 2015 року)

**АДАПТАЦИЯ К ПРАВУ ЕС  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ  
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Сборник научных трудов

(по материалам «Круглого стола»,  
г. Харьков, 26 мая 2015 года)

Харків  
«Право»  
2015

УДК 346(477):061.1ЄС  
ББК 67.9(4УКР)303.2  
А28

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку  
Національної академії правових наук України  
(протокол № 5 від 12.05.2015 р.)*

Редакційна колегія:

*С. М. Прилипко* – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України; *Ю. Є. Атаманова* – доктор юридичних наук, доцент; *С. В. Глібко* – кандидат юридичних наук, доцент; *К. В. Єфремова* – кандидат юридичних наук

**Адаптація** до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах : зб. наук. пр. (за матеріалами «Круглого столу», м. Харків, 26 трав. 2015 р.) / редкол.: С. М. Прилипко, Ю. Є. Атаманова, С. В. Глібко, К. В. Єфремова. – Х. : НДІ ПЗІР, 2015. – 228 с.

ISBN 978-966-458-847-5

У збірнику подаються доповіді і повідомлення науковців і викладачів наукових та освітніх закладів, а також практичних працівників на «Круглому столі» «Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах», який було проведено Національною академією правових наук України спільно з Науково-дослідним інститутом правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого 26 травня 2015 року у м. Харкові.

«Круглий стіл» проводився з метою обміну практичними і теоретичними напрацюваннями й підготовки рекомендацій учасників щодо вдосконалення діючого законодавства у сфері функціонування економіки України та його адаптації до права Європейського Союзу.

Збірник буде цікавим для науковців, аспірантів, студентів та всіх, хто цікавиться проблемами правового забезпечення функціонування економіки Української держави.

**УДК 346(477):061.1ЄС  
ББК 67.9(4УКР)303.2**

ISBN 978-966-458-847-5

© НДІ ПЗІР, 2015  
© Оформлення. Видавництво «Право», 2015

# ЗМІСТ

## Розділ I

### Правове й законодавче забезпечення національної економічної, технологічної та екологічної безпеки

#### **Гетьман А. П.**

Правове забезпечення екологічної політики в системі національної безпеки України .....6

#### **Білоусов Є. М.**

Актуальні проблеми вдосконалення законодавства у сфері економічної безпеки .....12

#### **Єфремова К. В.**

Технологічна безпека віртуальної інфраструктури .....17

#### **Семеншин А. В.**

Роль і місце ОПК України при вдосконаленні правового забезпечення економічної та інноваційно-технологічної безпеки .....23

#### **Новіков Є. А.**

Мережа трансферу технології як невід’ємна складова сучасної технологічної безпеки .....29

#### **Кузьміна М. М.**

Окремі проблеми правового регулювання виробництва енергії з альтернативних джерел в умовах адаптації до права ЄС .....34

#### **Мозальова М. В.**

Правовий аналіз запровадження енергосервісних контрактів в Україні крізь призму європейського досвіду .....39

#### **Пашков В. М.**

Господарсько-правові аспекти забезпечення національної безпеки у галузі охорони здоров’я .....45

#### **Аркатов Я. А.**

Шляхи реформування системи охорони здоров’я в Україні .....50

#### **Семенова А. В.**

Проблеми адаптації законодавства у сфері запровадження обов’язкового медичного страхування в Україні .....58

#### **Анісімова Г. В.**

Проблеми адаптації законодавства у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки до права Європейського Союзу .....66

#### **Барабаш Т. О.**

Окремі питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції у контексті вимог СОТ .....74

<b>Черкашина М. К.</b> Правові проблеми забезпечення екологічної безпеки у сфері водопостачання як секторі житлово-комунального господарства в Україні.....	81
<b>Єгорова Т. П.</b> Європейське лісове законодавство як інноваційний елемент удосконалення національної лісової політики .....	86
<b>Онегіна В. М., Кравченко О. М.</b> Правове забезпечення аграрної політики в Україні та досвід США й ЄС .....	94
<b>Подрез-Ряполова І. В.</b> Окремі правові аспекти реформування законодавства України про ринок природного газу .....	101
<b>Водорезова С. Р.</b> Поняття та властивості інформації як основи інформаційного суспільства у господарсько-правовому контексті .....	107
<b>Мостицька Т. І.</b> Питання адаптації законодавства з охорони праці у процесі євроінтеграції .....	112
<b>Гармаш І. М.</b> Становлення саморегулювання будівельної галузі: аналіз зарубіжного досвіду та ситуації в Україні.....	118

## Розділ II

### Правове забезпечення адаптації інвестиційної моделі розвитку економіки України та ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу

<b>Внукова Н. М.</b> Адаптація до права ЄС регулювання страхового ринку України .....	124
<b>Внукова Н. М., Глібко С. В.</b> Інвестиційна модель економіки України в умовах адаптації законодавства України до права ЄС (господарсько-правовий аспект).....	131
<b>Глібко С. В., Шовкопляс Г. М.</b> Компенсаційні схеми захисту прав інвесторів у ЄС та їх впровадження в Україні .....	138
<b>Уркевич В. Ю.</b> Актуальні правові питання державного кредитування під заставу сільськогосподарської продукції.....	146

<b>Борисов І. В.</b>	
Адаптація національного законодавства у сфері регулювання ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу .....	152
<b>Дмитрик О. О.</b>	
Трансфертне ціноутворення в Україні та європейських державах .....	160
<b>Кобильнік Д. А.</b>	
Деякі аспекти застосування принципу «витагнутої руки» у трансфертному ціноутворенні за європейським законодавством .....	167
<b>Рева Д. М.</b>	
Роль податкових інструментів у регулюванні інноваційної активності.....	172
<b>Чубенко В. А.</b>	
Деякі аспекти господарсько-правового регулювання міжнародних розрахунків в Україні .....	177
<b>Селиванова І. А.</b>	
Когда медицина в Украине сможет воспользоваться преимуществами государственно-частного партнерства? .....	183
<b>Жигалкін І. П.</b>	
Справедливість як засадничий принцип трудового права України .....	189
<b>Івчук Ю. Ю.</b>	
Охорона праці в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку .....	193
<b>Іванова Г. С.</b>	
Особливості забезпечення прав працівників прокуратури під час дисциплінарного провадження .....	198
<b>Феленко Ю. А.</b>	
Окремі аспекти досягнення балансу інтересів працівника та роботодавця в питаннях матеріальної відповідальності .....	204
<b>Вапнярчук Н. М.</b>	
Післядипломна освіта в Україні: актуальні проблеми сьогодення.....	208
<b>Марченко В. М.</b>	
Припинення повноважень посадових осіб як нова підстава звільнення .....	214
<b>Семенова М. В.</b>	
Правові засоби в державній політиці в галузі туризму в ЄС.....	220

# Розділ I

## Правове й законодавче забезпечення національної економічної, технологічної та екологічної безпеки

А. П. Гетьман

### ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена дослідженню правового забезпечення екологічної політики як гармонійної складової національної безпеки України, необхідності впровадження екологічної політики на макрорівні.*

**Ключові слова:** екологічна політика, національна безпека, еколого-правова доктрина.

За думкою вчених-правознавців екологічна політика держави має уособлювати досягнення науково-технічного потенціалу, а тому має стати осмисленим і цілеспрямованим напрямом діяльності України щодо вирішення реальних екологічних проблем, орієнтованих на забезпечення екологічної безпеки, захист навколишнього природного середовища та дотримання режиму використання природних ресурсів на основі запровадження багатогранності форм права власності і права природокористування. Здійснення екологічної політики України має опиратися на основні засади та важелі соціально-економічного розвитку, тобто базуватися на реальній економіці і безумовній соціальній орієнтації. Тому в якості основних пріоритетів держава має виділяти найважливіші соціальні цінності – гарантування екологічної безпеки і захист екологічних прав людини.

Важливим є і те, що реалізацію екологічної політики слід проводити на базі довгострокових науково-технічних та поточних програм, серцевину яких мають складати цільові заходи економічного, науково-технічного, організаційного, матеріально-технічного та державно-правового забезпечення охорони життя та здоров'я громадян від небезпечного се-

редовища, створеного внаслідок антропогенної діяльності та аномальних природних явищ. При цьому держава має запровадити систему гарантій і визначити основні засади права загального використання природних ресурсів своїм громадянам та створювати необхідні соціально-економічні умови для сприятливого спілкування людини з навколишнім природним середовищем для задоволення рекреаційних, оздоровчих, біологічних та інших життєво необхідних духовних та майнових інтересів громадян. Вирішення екологічних проблем доцільно забезпечити системою гарантій ощадливого використання та відтворення природних ресурсів на основі застосування і впровадження різноманітних форм права власності на природні ресурси, права постійного та тимчасового природокористування, багатогранності форм господарювання з метою задоволення потреб виробників, інших верств населення у продуктах харчування природного походження.

Надзвичайно важливо, щоб прийняття та запровадження державної екологічної політики здійснювалося з дотриманням екологічних, соціальних, гуманітарних, власне еколого-правових принципів збереження, відтворення та поліпшення навколишнього природного середовища, безпечного для життя і здоров'я громадян України [1].

Як вважає О. С. Заржицький, основною метою екологічної політики України є покращення якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів. Екологічна політика покликана узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства як основу вирішення проблем глобальної екологічної кризи. За його думкою, з огляду на екологічну ситуацію, що склалася, та важливість суспільних еколого-значущих відносин, роль збалансування та урівноваження екологічних та пов'язаних з ними інтересів бере на себе держава, яка, здійснюючи екологічну функцію, формує та реалізовує державну екологічну політику. Політика та екологія пов'язуються шляхом застосування політичних механізмів, заходів державного примусу для впорядкування еколого-значущих суспільних відносин, узгодження екологічних інтересів. Внаслідок цього еколого-значущі суспільні відносини набувають політичного змісту, а політична діяльність набуває екологічного значення. Здійснена державою екологічна політика є складовою державної політики і співвідноситься з останньою як окреме та загальне [2].

Національна екологічна політика в сучасних умовах розглядається, як інтегрований фактор соціально-економічного розвитку України, який

сприяє забезпеченню переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування. Однак ефективність регулювання відносин по охороні навколишнього природного середовища, раціональному природокористуванню та забезпеченню екологічної безпеки залишається недостатньо високою. Про це свідчить стан довкілля на значній території України, суттєве зменшення мінерально-сировинних ресурсів, погіршення здоров'я населення та ін.

Антропогенне та техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу та продовжує зростати. На сьогоднішній день у державі накопичено понад 35 млрд. тонн відходів, 17% її території зазнає підтоплення, а понад 18% вражено інтенсивною ерозією.

Щільність викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кілограмів на кожного мешканця, що в десятки разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу.

В Україні найвищий в Європі рівень споживання водних ресурсів, вирубування лісів, розораності земель. Як приклад, розораність сільськогосподарських угідь в Херсонській області – 90,1%, у Миколаївській – 84,6%, Запорізькій – 84,2%, Одеській – 80,2%, тоді як в Україні в цілому – 78.5%. Такого рівня розораності не має жодна країна світу. Близько 15 відсотків території України з населенням понад 10 млн. перебуває у критичному екологічному стані.

Таким чином, сучасна екологічна ситуація в Україні на всіх рівнях, як офіційних, так і неофіційних, однозначно визначається як кризова. Швидкість деградації довкілля в Україні перевищила швидкість процесів біологічного пристосування живих організмів до середовища існування, тобто порушення екосистеми набуває незворотного характеру.

Причини кризи здебільшого мають суб'єктивний характер, що проявляється у відношенні людини, суспільства та держави до навколишнього природного середовища. Можливо виділити декілька основних чинників, що ведуть до поглиблення кризових явищ в екологічній складовій нашої держави.

По-перше, відсутність політичної волі держави до послідовного та ефективного здійснення діяльності по охороні довкілля та забезпечення раціонального природокористування. Верховною Радою України 5 березня 1998 р. була прийнята постанова «Про основні напрямки держав-



ної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Нею було передбачено здійснення низки заходів організаційно-управлінського, політико-правового, соціально-економічного, гуманістичного спрямування по вирішенню екологічних проблем в контексті національної екологічної безпеки України.

Але зволікання з розбудовою системи екологічної стратегії України не дозволили та й не забезпечили можливість в повній мірі реалізувати вимоги цієї постанови.

По-друге, недостатній розвиток законодавства і права в галузі природокористування та охорони довкілля. За наявності великої кількості законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють екологічні суспільні відносини, всі, або майже всі вони страждають від серйозних недоліків: значна кількість декларативних положень, неузгодженість, а іноді й прямі протиріччя, недостатнє регулювання екологічних процедур (екологічного нормування, ліцензування, оцінки впливу на навколишнє природне середовище, організації та проведення екологічної експертизи тощо) відсутність ефективних механізмів реалізації нормативних вимог, конкуренція норм чинних законів та інших нормативно-правових актів.

По-третє, дефекти організації державного управління охороною навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального природокористування. Мова йде перш за все про систему спеціально уповноважених державних органів, на які покладено організацію та забезпечення виконання вимог законодавства у цій сфері. Чого лише коштує хаотично-періодична зміна назв цих органів: Державний комітет земельних ресурсів; Державне агентство земельних ресурсів; Державний комітет земельних ресурсів; Міністерство охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки; Міністерство екології та природних ресурсів; Міністерство охорони навколишнього природного середовища. І такий перелік можна продовжувати.

Наступним чинником є відомчі інтереси, які задовольняються головним чином за рахунок ігнорування екологічних інтересів суспільства. Це явище має назву «відомчий егоїзм», коли відповідні підприємницькі структури, що мають особисті інтереси, лобіюють необхідні рішення в Уряді та парламенті, які суперечать вимогам Конституції, екологічному законодавству та загальним екологічним потребам держави.

До причин поглиблення кризових явищ в сфері охорони довкілля слід також віднести недофінансування програм та заходів з охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки. Низьке фінансування таких видатків зумовлене відсутністю їх у переліку захищених статей, що закріплений ст. 55 Бюджетного кодексу України. Кошти від екологічного податку (за винятком тих, що справляються за утворення радіоактивних відходів та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк) зараховуються до державного і місцевих бюджетів згідно із Бюджетним кодексом України. Виходячи із положень Бюджетного кодексу України, справляння платежів, пов'язаних із спеціальним використанням природних ресурсів, не має наслідком здійснення за їх рахунок цільових видатків, хоча статтею 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і передбачене створення фондів охорони навколишнього природного середовища.

За розрахунками, на охорону навколишнього природного середовища, недопущення і ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха, за статистичними даними витрачається лише 11–19% зборів за використання природних ресурсів та за забруднення довкілля [3].

Завершуючи перелік основних чинників, що ведуть до поглиблення кризових явищ в екологічній складовій нашої держави не можна не згадати і про вкрай низький рівень правосвідомості, екологічних знань та екологічної культури. Вкрай низький рівень загальної і екологічної культури, небувалий моральний занепад суспільства, безкарність – це загальний фон, на якому відбувається деградація навколишнього природного середовища.

Але слід мати на увазі і те, що кризові явища в охороні навколишнього природного середовища безпосереднім чином пов'язані з порушенням екосистем на планетарному рівні.

За час двох революцій (промислової і науково-технічної) спектр впливу людини на природу істотно розширився: до знищення лісів, ерозії й засолення ґрунту додалися постійні та аварійні фізико-технічні впливи на всі геосфери – повітря, воду, ґрунт і біоту. Під дією цих факторів зміни стали відбуватися вже не за життя декількох поколінь людей, як це було, наприклад, зі знищенням лісів, а на очах одного покоління. При цьому фізико-хімічні впливи стала безпосередньо відчувати і сама людина: забруднене повітря міст, нечистоти, що зливають у річки і т.п. почали відчутно впливати на здоров'я населення, на тварин і рослинність [4].

Здійснювати власну екологічну політику є суверенне право держави. Ця теза розглядається як фундаментальний принцип міжнародного екологічного права, але оскільки екологічні проблеми не визнають державних кордонів, тому він застосовується лише в контексті з вимогою: «держава, що забезпечує діяльність на своїй території не завдає екологічної шкоди іншим державам» (принцип 21 Стокгольмської декларації 1972 р. та принцип 2 Декларації Ріо-де-Жанейро 1992 р.). Формування екологічної політики повинно базуватися на європейському підході та носити превентивний характер, відповідати вимогам національної та загальноєвропейської екологічної безпеки.

В ст. 16 Конституції України в акумульованому вигляді сформульовані основні напрямки екологічної політики, а саме: гарантування екологічної безпеки; підтримання екологічної рівноваги на території України; подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу; збереження генофонду українського народу. Поряд з цим конституційними основами екологічної політики є: право власності на природні ресурси (ст. 13); право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення (ст. 50); земля проголошена основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66).

Сучасна екологічна політика розробляється і впроваджується в напружених політичних умовах, за яких різноманітні політичні цілі та інтереси відомств часто призводять до конфліктів між окремими суб'єктами суспільства. Звичайними, нажаль, стають ситуації, коли надзвичайно важко знайти політичний консенсус між екологічними органами та природокористувачами, інтереси яких часто лобіюються відповідними відомствами та місцевим владними і неурядовими структурами.

Розглядаючи зміст екологічної політики крізь призму конкретних результатів дій по реалізації декларованих намірів, прикро визначати, що природо- і енергозатратний, ресурсномісткий тип сучасної економіки країни визначає її невисоке місце в стратегії розвитку. Натомість, екологічні фактори повинні впливати на структуризацію й шляхи модернізації економіки.

Формування екологічної політики є процесом, що належить до найвищих рівнів політики, який репрезентує всеохоплюючий підхід до конкретних екологічних проблем, врівноважуючи цілі економічного розвитку та

охорони довкілля, розглядаючи їх вплив на розподіл національних багатств та макроекономіку. Але найважливіше те, що екологічну політику повинні впроваджувати на мікрорівні, на кожному підприємстві та іншому об'єкті, що впливає на стан довкілля. Прийнятність екологічної політики та її дотримання залежить від того, в якій мірі нижчі рівні урядових органів, промисловості та інших суб'єктів регулювання сприймають встановлені цілі та завдання екологічної політики як такі, що є справедливими та реальними. Від досягнення між ним консенсусу залежить кінцевий успіх екологічної політики. Безумовно, на наведених засадах еколого-правової доктрини й буде розвиватися екологічна політика держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія / О. С. Заржицький. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. нац. гірн. ун-т, 2012. – С. 9.
2. Пономаренко Г. Економіко-правова та екологічна охорона земель як складова національної безпеки / Г. Пономаренко, В. Миронов // Право і безпека. – 2005. – №4 (1). – С. 150–153.
3. Біляєва О. С. Проблеми стимулювання охорони навколишнього природного середовища в Україні / О. С. Біляєва // Актуальні проблеми економічної безпеки України в умовах її інтеграції до світового співтовариства : матеріали конф. / Держ. мит. служба України ; Акад. мит. служби України. – Дніпропетровськ, 2005. – С. 41–42.
4. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль : посібник / Д. В. Зеркалов. – К. : КНТ : Дакор : Основа, 2007. – С. 130.

*Гетьман Анатолій Павлович – д. ю. н., професор, академік НАПрН України, завідувач кафедри екологічного права, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

Є. М. Білоусов

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*У доповіді розкриваються актуальні для України проблеми покращення законодавства у сфері економічної безпеки, необхідність розробки та впровадження Програми забезпечення інноваційної безпеки України.*

***Ключові слова:** проблеми реформування законодавства, економічна безпека, інноваційна безпека.*

Досвід економічного росту в розвинених країнах показує, що найбільший успіх ними досягається при вкладенні інвестицій в освоєння нових технологій. Головним джерелом сучасного економічного росту є науково-технічний прогрес, на його частку в розвинених країнах доводиться від 70 до 90% приросту ВВП. Недооцінка цього положення в нашій практиці породжує небезпеку підриву її економічної безпеки як основи самостійного й стійкого розвитку України й національної безпеки держави в цілому. Тому реалізація національних інтересів і забезпечення національної безпеки України можливі лише на основі стійкого росту промисловості й економіки в цілому, розвитку науково-технічної сфери й інноваційної системи держави, що може забезпечити гідний рівень і якість життя населення, що гарантують соціально-економічну та політичну стабільність суспільства. Наслідком цього є крайня важливість такої складової економічної безпеки держави, як безпека в науково-технічній та інноваційній сферах економіки [1].

Щодо впливу та взаємозв'язку науки, техніки та інновації із економічною безпекою, він проявляється в наступних аспектах:

- у якості нового унікального товару інноваційний продукт здатен стабілізувати внутрішній товарний ринок країни та вочевидь впливає на процес створення доданої вартості, що дозволяє корегувати зовнішньоекономічну діяльність держави;

- інновації є і потенціальним об'єктом для залучення інвестицій, і в той же час потенціальним джерелом експортних надходжень від їх реалізації закордон, що може впливати як позитивно, так і негативно на внутрішню валютно-фінансову стабільність та стабільність економічної системи в цілому. Позитивний вплив проявляється через додаткові можливості вирівнювання зовнішньоторговельного сальдо за рахунок експорту інновацій, а негативні через надмірну насиченість економіки країни іноземними інвестиційними ресурсами, які вкладаються в інноваційні розробки;

- як окремий вид господарських відносин інноваційні відносини як самі по собі, так і через свій кінцевий результат (інноваційний продукт) здатні підвищувати стійкість економіки до негативних факторів зовнішнього середовища, в силу своєї адаптивності, що дозволяє швидко реагувати на зміни світової ринкової кон'юнктури та акцентувати увагу промислового сектору на конкретному напрямку прогресивних науково-технічних розробок. Щоправда, це можливо лише за наявності

відповідної нормативно-правової бази, яка здатна оперативно реагувати на потреби економіки;

– державна інноваційна політика за рахунок відповідного інструментарію регулювання відносин, об'єктом яких є інновації, і які самі по собі є частиною економічних відносин, може розглядатися як потенціально (додаткова) система стабілізаторів розвитку промислового сектору та економіки країни в цілому;

– інновації, а точніше інноваційні розробки та науково-технічні дослідження є об'єктом пильної уваги з боку закордонних економічних партнерів, які за рахунок незаконних, неконкурентних методів прагнуть їх захопити для кінцевого оформлення в якості закінченого продукту із надзвичайно високим рівнем доданої вартості, що суттєво підвищить рівень їх конкурентоспроможності. Протидія таким методам економічної боротьби конкурентів є чи не найважливішим завданням державної інноваційної безпеки.

Все зазначене вище викликає необхідність розробки та прийняття окремого нормативно-правового акту, який би регулював відносини в сфері забезпечення інноваційної безпеки держави. Найбільш прийнятним вважається прийняття відповідного Закону, який би встановлював фундаментальні засади державного регулювання в сфері інноваційної безпеки, та відповідної Стратегії або державної Програми, яка б окреслювала подальші перспективи розвитку відносин в означеній сфері, як в економічному, так і в господарсько-правовому контексті [2].

Дослідження демонструють, що на сьогоднішній день законодавче регулювання забезпечення економічної безпеки в Україні не відповідає ні міжнародним стандартам, ні сучасним соціально-економічним тенденціям, що притаманні світовій економіці. Досвід 2008–2010 років, – мова йде перш за все про запобігання розповсюдженню негативних наслідків глобальної фінансово-економічної кризи на вітчизняну економіку, – демонструє ефективність адміністративних методів управління в короткостроковій перспективі. Таке кон'юнктурне втручання дозволяє досягти бажаного стану рівноваги економічних процесів, але не дає можливостей для стратегічного розвитку в подальшому.

Більше того, імперативні засоби державного регулювання економічних процесів та особливо інноваційних відносин не припустимі в контексті розвитку ринкових процесів. Україна, як молода країна, що розвивається, намагається привернути увагу закордонних інвесторів до

власного промислового сектору, а, відтак, і законодавство повинно відповідати тим вимогам, які до нього висувають ці інвестори [світова економічна спільнота]. В цьому контексті може виникати антагонізм двох прагнень України: захистити національні інтереси й забезпечити національну безпеку та залучити іноземних інвесторів для стимулювання економічного розвитку країни. Якщо виходити з того, що інтереси національної безпеки превалюють над всіма іншими соціально-економічними інтересами, в тому числі інтересами власників засобів виробництва, то приходимо до висновку щодо необхідності розробки Закону України «Про інноваційну безпеку» таким чином, щоб в ньому були передбачені жорсткі імперативні засоби регулювання інноваційно-інвестиційних відносин в промисловому секторі в разі настання економічної кризи або в разі підвищення вірогідності її настання.

В такому випадку цей законодавчий акт може бути віднесений до категорії антикризових законів, які притаманні багатьом державам, причому переважно високорозвиненим, метою таких законів є стабілізація в першу чергу внутрішнього економічного середовища.

Передбачається, що Закон України «Про інноваційну безпеку» створюватиме організаційно-правове та інституціональне підґрунтя для забезпечення стабільного розвитку інноваційних відносин в державі та сталого розвитку промислового сектору інноваційним шляхом.

В I Розділі Закону України «Про інноваційну безпеку» міститимуться засадницькі принципи та визначатимуться базові аспекти забезпечення інноваційної безпеки. Особливу увагу слід приділити визначенню об'єктів інноваційної безпеки. Об'єктом інноваційної безпеки доцільно вважати сукупність інноваційних відносин, змістом яких є розробка та впровадження в промислове виробництво наукоємних технологій з метою підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних промислових підприємств, оновлення основних фондів, створення нових виробничих ліній сучасних технологічних продуктів для всіх галузей промисловості, створення продуктів із високою доданою вартістю. Такий складний об'єкт повинен перебувати під постійним моніторингом відповідних державних інституцій, які б прогнозували можливість розбалансування або переривання інноваційних процесів.

II розділ Закону України «Про інноваційну безпеку», назву якого пропонується викласти в такому вигляді: «Засоби забезпечення державної інноваційної безпеки» і повинен закріплювати перелік інструментів

державного регулювання інноваційних відносин та відносин пов'язаних із впровадженням інновацій в процесі промислового виробництва, в тому числі і інструментів дискримінаційного характеру.

III розділ пропонованого вище Закону слід присвятити методиці оцінки економічних ризиків в інноваційній сфері. Така методика, має передбачати не тільки вірогідність настання небажаних результатів, але і можливі економічні наслідки. Саме через економічні показники і можна оцінити ступінь загроз в інноваційній сфері та глибину негативних наслідків для економіки в цілому.

У IV розділі «Компенсаційні механізми» доцільно закріпити державні гарантії інвесторам, які фінансують реалізацію інноваційних проектів, в разі застосування адміністративних засобів регулювання економічних процесів, а також державні гарантії суб'єктам господарювання та науково-дослідним інститутам, установам, центрам, що фінансують та безпосередньо провадять фундаментальні і прикладні дослідження й реалізують інноваційні проекти за власний кошт.

Цей закон буде спрямований на мінімізацію можливих зовнішніх та внутрішніх ризиків розвитку інноваційного сектору економіки та передбачатиме модель державно-управлінського впливу з метою стабілізації господарсько-правових відносин.

Разом з тим слід розуміти, що наявність Закону України «Про державну інноваційну безпеку», не дає змоги детально врегулювати окремі аспекти інноваційних відносин. Тому важливе місце в системі їх господарсько-правового забезпечення в контексті забезпечення державної інноваційної безпеки посідають програми та стратегії розвитку окремих галузей.

Отже, доцільно розглянути питання розробки та впровадження Програми забезпечення інноваційної безпеки України, яка не буде мати конкретних часових меж реалізації, застосовуватиметься у разі потреби, тобто в разі підвищення ризикогенності факторів зовнішнього економічного середовища і складатиметься з двох частин:

перша – декларативна, яка фактично дублюватиме напрямки та завдання державної політики в сфері забезпечення економічної безпеки та інноваційної безпеки;

друга – практична, яка міститиме конкретні стабілізаційні механізми спрямовані на вирівнювання балансу розвитку інноваційних процесів, що мають застосовуватися лише за умови каталізації зовнішніх чи внутрішніх економічних ризиків.



Таким чином, за рахунок прийняття зазначеного нормативно-правового акту відбудеться, на нашу думку, не лише деталізація механізмів державного регулювання відносин в сфері забезпечення інноваційної безпеки, але і формуватимуться певні засади державної економічної політики в науково-технічній та інноваційних сферах.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 336 с.
2. Про стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.02.2007 №105/2007 – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.
3. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.01.2003 №436-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
4. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 №964-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

*Білоусов Євген Миколайович – к. ю. н., доцент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого, завідувач відділу загальних проблем формування та реалізації інноваційної політики НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

К. В. Єфремова

## ТЕХНОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ВІРТУАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

*Доповідь висвітлює основні аспекти технологічної безпеки віртуальної інфраструктури, необхідність створення головних засад та принципів для подальшого розвитку системи технологічної безпеки.*

**Ключові слова:** технологічна безпека, віртуальна інфраструктура, державна політика.

Технологічна безпека України полягає у впровадженні новітніх технологій, досягненні технічного прогресу, збереженні такого рівня вітчизняного науково-технічного й виробничого потенціалу, який у разі погіршення внутрішніх і зовнішніх умов забезпечив би виживання на-

ціональної економіки за рахунок використання власних інтелектуальних і технологічних ресурсів, збереження державної незалежності.

Проблема нормативно-правового регулювання інформаційного простору в Україні не раз ставала предметом дискусій як науковців, законодавців, політиків, так і споживачів інформації.

Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України» № 60 від 02.03.2007 р., який втратив чинність згідно з наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 року № 1277, визначав, що складовими економічної безпеки є: макроекономічна, фінансова, зовнішньоекономічна, інвестиційна, науково-технологічна, енергетична, виробнича, демографічна, соціальна, продовольча безпека. Науково-технологічна безпека – це такий стан науково-технологічного та виробничого потенціалу держави, який дає змогу забезпечити належне функціонування національної економіки, достатнє для досягнення та підтримки конкурентоздатності вітчизняної продукції, а також гарантування державної незалежності за рахунок власних інтелектуальних і технологічних ресурсів. Зараз же відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України» № 1277 складовими економічної безпеки виділяють такі: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки.

Нині особливо актуальною стала необхідність формування і реалізації державної технологічної політики як довгострокового стратегічного курсу держави, спрямованого на ефективне використання науково-технічного потенціалу і перетворення України в технологічно орієнтовану державу з високим рівнем розвитку національних галузей. У зв'язку з цим надзвичайно важливе значення має реалізація Національної програми України «Критичні технології», головними цілями якої є розвиток і своєчасне впровадження особливо пріоритетних з точки зору національної безпеки та економічного зростання технологій, які дадуть можливість вирішити першочергові критично важливі для держави проблеми, що безпосередньо впливають на обороноздатність, енергетичну незалежність, інформаційну безпеку держави в цілому, конкурентоспроможність, рівень життя народу.

Протягом останнього десятиріччя спостерігається зростання інформатизації, медіатизації та комп'ютеризації суспільства, що стало однією

із закономірностей сучасного соціального прогресу, розширюючи зв'язки держави з громадянським суспільством як у напрямі доведення рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, висвітлення інформації про їх діяльність, так і отримання зворотної інформації про реакцію на них суспільства. Інформаційна політика держави виступає вагомим чинником реформування суспільства.

До об'єктів цієї сфери відносять, зокрема, «інформаційні системи і інформаційні технології, засоби їх забезпечення», де під інформаційною системою розуміють організаційно впорядковану сукупність документів (масивів документів) і інформаційних технологій, в тому числі з використанням засобів обчислювальної техніки і зв'язку, які реалізують інформаційні процеси [1].

Дуже часто, при вирішенні питань інформаційної безпеки, інформаційні системи, що виступають об'єктом захисту, розглядають виключно крізь призму інформаційно-обчислювальної техніки, визначаючи, наприклад, інформаційно-телекомунікаційну систему як «організаційно-технічну сукупність, що складається з автоматизованої системи та мережі передачі даних». Аналогічним шляхом пішли і автори Закону України «Про телекомунікації» визначивши інформаційну систему як сукупність телекомунікаційних мереж та засобів для накопичення, обробки, зберігання та передавання даних (ст. 1) [2].

Але звуження технологічного аспекту інформаційної безпеки виключно до інформаційних систем, як сукупності фізичних об'єктів, на нашу думку є не виправданим. Інформаційна безпека є комплексною категорією, що обумовлюється багатьма факторами. Інформаційні системи працюють не самі по собі. Будь-яка інформаційна система, особливо автоматизована, поділяється на функціональну частину та частину забезпечення, кожна з яких поділяється на складові елементи мінімально можливої розмірності. Функціональна частина інформаційної системи спрямована на виконання функцій і завдань, що підлягають реалізації за допомогою цієї системи. Частина забезпечення представляє собою «наповнення» функціональної частини, за допомогою якого фактично реалізуються функції і завдання системи. Узагальнюючи такий підхід ми можемо говорити, що інформаційна система функціонує за тими ж самими правилами і законами, що і будь-який інший вид систематизованої діяльності з розподілом ролей і функцій. Створення будь-якої системи обробки чи передачі інформації, починаючи від поштової служби і закінчуючи комп'ютерними ме-

режами, включає величезну кількість етапів та елементів. До цього переліку входить: створення фізичних об'єктів, на яких ця система розміщується, створення технічного і програмного забезпечення, підготовка кадрів, забезпечення фінансовими та енергетичними ресурсами тощо. І загрози інформаційній безпеці можуть виникати на будь-якому етапі створення та експлуатації інформаційної системи. Це означає, що існує певна сукупність об'єктів, суб'єктів та відносин між ними, що забезпечує здійснення інформаційних процесів у державі в цілому. Тому важливим для вивчення технологічного аспекту інформаційної безпеки є створення чіткого визначення і окреслення меж відповідної сфери. Останнім часом інформаційні технології дуже широко використовуються в політичній, економічній, соціальній та інших сферах суспільного життя, за їх допомогою активізується участь різних груп і верств населення в управлінні країною, її регіонами та громадою. В той же час поширення інформатизації суспільства зумовило зростання реальних та потенційних загроз національним інтересам в інформаційній сфері та визначило коло питань щодо необхідності забезпечення інформаційної безпеки. Як зазначено у проекті доктрини інформаційної безпеки України, «інформаційна безпека є невід'ємною складовою кожної зі сфер національної безпеки. Водночас інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки, яка характеризує стан захищеності національних інтересів в інформаційній сфері від зовнішніх та внутрішніх загроз і являє собою сукупність інформаційно-психологічної (психофізичної) та інформаційно-технологічної безпеки держави.

Останнім часом набирає обертів віртуалізація інфраструктури. У даному випадку, будемо розуміти під цим терміном створення ІТ-інфраструктури, незалежної від апаратної частини. Наприклад, коли потрібний нам сервіс знаходиться на гостьовій віртуальній машині і нам не важливо, на якому фізичному сервері він розташовується. Складні операції ІТ характерні не тільки для великих організацій. Підприємства малого та середнього бізнесу також стикаються зі значною неоднорідністю ІТ-операцій. При цьому вони мають у своєму розпорядженні набагато меншим числом співробітників. Незважаючи на те, що близько 80% всіх організацій мають фізичні сервери, 34% всіх організацій одночасно керують фізичними та віртуальними серверами, а також операціями в хмарних середовищах, – так звана «потрійна послуга» в комп'ютерних середовищах.

За короткий час віртуалізація справила величезний вплив на сферу ІТ та мережеві технології, вона вже посприяла величезній економії витрат і окупності вкладень для дата-центрів, підприємств і «Хмари». Що здається менш значним і сильно відстає від реальності – це розуміння віртуалізації і віртуалізованих середовищ з точки зору безпеки. Деякі люди вважають, що віртуалізація є більш безпечною, ніж традиційні середовища, так як вони чули про ізоляція між віртуальними машинами (ВМ) і тому що вони раніше не чули про будь-яких успішних атак на гіпервізори. Інші вважають, що нові віртуальні середовища потребують безпеки так само, як традиційні фізичні середовища, тому застосовують той же багаторічний підхід до безпеки. Найбільш важливим фактором є те, що нова середовище більш складна. Віртуальні підходи, додані до вже існуючих мереж, створюють нову мережу, яка вимагає іншого підходу до безпеки. Крім звичайних заходів слід застосовувати і спеціальні заходи безпеки для віртуалізації. В цьому документі ми розглянемо відмінності, проблеми, труднощі, ризики, викликані застосуванням віртуалізації, а також надамо слухні рекомендації та практичні поради, щоб переконатися, що після застосування віртуалізації мережа залишиться такою ж захищеною.

Інформаційний суверенітет виступає володінням і розпорядженням національними інформаційними ресурсами, які включають усю належну державі інформаційну інфраструктуру, інформацію – незалежно від змісту, форми, часу і місця її створення, і забезпечується виключним правом держави на формування і здійснення національної інформаційної політики, власності на інформаційні ресурси, сформовані за державний кошт, створенням національних систем інформації, встановленням режиму доступу інших держав до інформаційних ресурсів України [3].

Протягом 2012–2013 рр. у Верховній Раді України було зареєстровано проекти законів України, якими визначаються правові та організаційні засади забезпечення кібернетичної безпеки України, основоположні принципи державної політики та національної системи у сфері кібернетичної безпеки, а також повноваження суб'єктів її забезпечення: «Про внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України щодо кібернетичної безпеки», «Про кібернетичну безпеку України», «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення кібернетичної безпеки України» [4].

Якщо у віртуальному середовищі обробляються дані обмеженого доступу (конфіденційна інформація, персональні дані, банківська інформація,

державна таємниця, комерційна таємниця тощо), захищеність віртуальної інформаційної системи має відповідати вимогам законодавства.

Методичні рекомендації та матеріали регуляторів щодо забезпечення безпеки персональних даних не розрізняють вимоги між фізичним та віртуальним середовищем обробки даних. Віртуальна інфраструктура підвищує ступінь інтеграції обчислювальних засобів в інформаційній системі, зменшуючи кількість фізичного обладнання, але зовсім не зменшує, а збільшує кількість об'єктів і суб'єктів інформаційного обміну і ускладнює структуру їх взаємодії. Тому підвищувати захищеність віртуальної інфраструктури потрібно комплексно шляхом комбінації мережових і локальних засобів захисту поряд з інтеграцією широкого набору захисних механізмів, що застосовуються одночасно.

На сьогодні вкрай необхідно створити головні засади та принципи, на основі яких можливо здійснювати подальший розвиток системи технологічної безпеки віртуальної інфраструктури. У світі існує досить багато країн з більш високим рівнем інформатизації та віртуалізації, які раніше зіткнулися з тими проблемами, які постають перед Україною сьогодні. Таким чином, пропоную використати їх досвід для добору тих правових засобів, які саме необхідні для правого регулювання у цій сфері нашої країни.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кормич Б. А. Деякі проблеми інформаційної безпеки в Україні / Б. А. Кормич // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 14. – С. 180–185.
2. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
3. Набруско В. Чи стане Україна господарем у власному інформаційному просторі? [Електронний ресурс] / Віктор Набруско // Дзеркало тижня. – 2008. – № 34 (713). – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/viktor\\_nabrusko\\_chi\\_stane\\_ukrayina\\_gospodarem\\_u\\_vlasnomu\\_informatsiynomu\\_prostori.html](http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/viktor_nabrusko_chi_stane_ukrayina_gospodarem_u_vlasnomu_informatsiynomu_prostori.html). – Назва з екрана.
4. Долженко К. І. Нормативно-правове регулювання інформаційної безпеки регіону / К. І. Долженко // Право і безпека. – 2014. – № 3 (54) – С. 43–48.

*Єфремова Катерина Вікторівна – к. ю. н., в. о. вченого секретаря  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

## РОЛЬ І МІСЦЕ ОПК УКРАЇНИ ПРИ ВДОСКОНАЛЕННІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА ІННОВАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

*Стаття присвячена визначенню ролі та місця ОПК України у реформуванні економічної та інноваційно-технологічної безпеки та формуванню державної технічної політики.*

**Ключові слова:** ОПК України, економічна безпека, інноваційно-технологічна безпека.

Інтеграція економіки України у європейський економічний простір, що може відбутися одразу після вступу у дію економічної частини Угоди про асоціацію з Європейським Союзом підписаної 27 червня 2014 року, створює як певні переваги, так і окремі ризики для функціонування вкритої системною кризою української економіки. Тож, перш ніж позбутись частки національного економічного суверенітету на користь інтеграційних намірів, необхідно ретельно вдосконалити безпекове законодавство України в цілому, і особливо в економічній та науково-технологічних сферах.

Чинні базові нормативно-правові акти в сфері національної безпеки – Закон України «Про основи національної безпеки України» №964-IV від 19 червня 2003 року [1] та Стратегія національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України № 105 від 12 лютого 2007 року в редакції Указу Президента України № 389/2012 від 8 червня 2012 року [2] розроблювались в інших геополітичних умовах, а тому без їх суттєвого вдосконалення та цільної модернізації правового порядку не можливо вести мову про дотримання українських національних інтересів – побудову ефективної конкурентоздатної багатгалузевої інноваційної економіки, здатної не асимілюватися, а вигідно інтегруватися у європейський економічний простір.

Нова Стратегія національної безпеки України, яка була схвалена на засіданні РНБО України у травні 2015 року визначила в якості основної загрози економічній безпеці *низьку технологічність* економічної системи. Подолання зазначеної загрози, згідно Стратегії, унеможливлено через деформовану економічну політику, олігархічну модель економічного

розвитку, що орієнтована на експлуатацію утвореного за часів СРСР промислового потенціалу, а також спрямована на привласнення суспільних ресурсів, криміналізація та «тінізація» економіки. Стратегією також наголошується на надмірній залежності національної економіки від кон'юнктури зовнішнього ринку [3].

Як відзначають фахівці Українського Центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, на сьогодні українська економіка переживає складнощі перебудови традиційних коопераційних зв'язків в умовах політики імпортозаміщення, яка проводиться РФ. Рівноцінно, запроваджені торгівельні обмеження, а також призупинення договорів про коопераційні постачання, що вплинуло на безперервність економічних процесів та необхідність нести витрати для заміни поставальників, насамперед, технологічної продукції та вузлів у таких чутливих галузях промисловості як важке і транспортне машинобудування, оборонно-промисловий комплекс, авіабудування, суднобудування. Відбувається блокування трансферу технологій та обігу прав на об'єкти інтелектуальної власності [4].

Стратегія національної безпеки України ще у 2007 році, в частині економічної політики, визначила наступні загрози економічній безпеці:

- залежність внутрішнього ринку від зовнішньоекономічної кон'юнктури, недостатня ефективність роботи щодо його захисту від несумлінної конкуренції з боку українських монополістів та імпортерів, а також щодо боротьби з контрабандою;

- недостатня ефективність використання матеріальних ресурсів, переважання у структурі промисловості галузей з невеликою часткою доданої вартості, низький технологічний рівень вітчизняної економіки;

- наявні валютні ризики, неефективне використання коштів Державного і місцевих бюджетів;

- недосконалість законодавства для прискорення розвитку національної економіки на інноваційних засадах, відносно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення та зменшення тіньової зайнятості;

- надмірний вплив іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки, небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в таких галузях.

Втім, з того часу, де факто, не був усунений чи, навіть, мінімізований вплив жодного із цих факторів на економічну систему. На думку окремих



вчених, які займаються оцінками стану економічної та інноваційно-технологічної безпеки в Україні, що, в результаті, знайшли підтвердження у «Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» [5], опублікованій у грудні 2014 року фахівцями РНБО України, *кількість загроз економічній та інноваційно-технологічній безпеці значно зростає.*

До сучасних загроз економічній безпеці у Доповіді відносять:

1. Руйнування виробничого потенціалу країни, що призводить до порушення кооперації підприємств, пов'язаних єдиним виробничим та/або технологічним циклом, втрати міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків, появи нових соціальних ризиків і в цілому – до формування передумов для подальшого поглиблення макроекономічних дисбалансів у країні.

2. Скорочення обсягів транзитних, пасажиро- й вантажопотоків, що не дозволяє забезпечити потреби економіки та населення в перевезеннях, суттєво ускладнюючи сполучення східних регіонів із Центральною та Західною Україною та посилюючи негативні наслідки для організації виробництва, зовнішньої та внутрішньої торгівлі, забезпечення продовольством регіонів.

3. Звуження експортного потенціалу України внаслідок введення низки обмежень на ринках країн Митного союзу, а також руйнування виробничої бази експортоорієнтованих галузей.

4. Неможливість проведення польових робіт зі збору сільськогосподарських культур та підготовки полів під урожай наступного року в зоні ведення бойових дій, внаслідок чого слід очікувати скорочення обсягів сільськогосподарського виробництва в цих регіонах, що вплине на загальний випуск продукції аграрного сектору та стан продовольчої безпеки держави.

5. Часткова руйнація цілісного єдиного взаємопов'язаного паливно-енергетичного комплексу України, зменшення його внутрішньої ресурсно-сировинної бази, що загострює питання забезпечення сталої роботи енергетичного сектору держави.

6. Недостатня диверсифікація джерел постачання енергоносіїв, насамперед нафти, природного газу та ядерного палива, що формує залежність від поставок імпортного палива, переважно з РФ, та є інструментом політичного тиску на Україну.

7. Посилення дисбалансів у бюджетній сфері внаслідок зниження доходів за основними дохідними статтями держбюджету, що зумовлено зниженням ВВП і тимчасовою втратою контролю над частиною території країни, та різкого зростання витрат бюджету, детермінованого необхідністю збільшення фінансування оборони країни та девальвацією національної валюти.

8. Негативні очікування суб'єктів ринку банківських послуг унаслідок збереження високого рівня воєнних ризиків, що несе серйозні загрози для всієї банківської системи і має наслідком звуження ресурсної бази банків, посилення ризиків ліквідності й неплатоспроможності фінансових установ, проблеми з їх капіталізацією.

9. Дестабілізація національної грошової одиниці у формі обвальної девальвації, зумовлена посиленням кризових макроекономічних тенденцій і зовнішніх дисбалансів, у край обмеженими можливостями НБУ підтримати пропозицію на валютному ринку економічними методами на тлі формування значного дефіциту валютних надходжень та панічних настроїв населення.

10. Неконтрольоване зростання рівня цін, зумовлене девальвацією обмінного курсу гривні, зупиненням роботи багатьох підприємств у зоні бойових дій, підвищенням адміністративно регульованих цін на тлі посилення інфляційних очікувань.

11. Значне зростання державного та гарантованого державою боргу, що посилює ризики виникнення дефолту внаслідок неспроможності його обслуговування в майбутньому.

На нашу думку, руйнування промислового потенціалу країни, що посилюється факторами геополітичної кризи і військового протистояння на території України, може спричинити суттєві негативні наслідки для здатності до самовідновлення економічної системи. На таких традиційних системно утворюючих галузях несільськогосподарського напрямку як транспортне і важке машинобудування, оборонно-промисловий комплекс (далі – ОПК) та суміжних до них (металургія, видобувна промисловість) як раз і базується наявний економічний потенціал країни. Більше того, ОПК тісно пов'язаний із підтриманням належного стану економічної та інноваційно-технологічної безпеки, а основне спрямування результатів його діяльності – підтримання бойової могутності збройних сил, забезпечення їх високотехнологічним озброєнням та військовою технікою фактично і є фундаментом воєнної безпеки та оборони країни.

За оцінками експертного середовища РНБО України, які вони втілили у аналітичній записці «Можливості оборонно-промислового комплексу України в системі національної безпеки», воєнно-політичне керівництво більшості промислово розвинутих країн розглядають оборонно-промисловий комплекс як важливу складову стратегії національної безпеки та оборони країни і приділяють значну увагу захисту важливих і ефективно працюючих підприємств і організацій оборонної промисловості. В ньому сконцентровані значні інтелектуальні, виробничо-технічні та кваліфіковані людські ресурси, зберігається високий експортний потенціал, що забезпечує надходження до державного бюджету значних коштів. Підтримання високого рівня його розвитку для багатьох розвинутих країн є одним із пріоритетних воєнно-економічних завдань національної політики. Стабільна робота підприємств і організацій ОПК не тільки створює передумови для розвитку наукової сфери і суміжних галузей промисловості, але й *сприяє переходу від сировинної моделі економіки до моделі інноваційного розвитку.*

*Інноваційно-технологічна безпека, з точки зору оборонної промисловості, полягає у скороченні термінів виконання замовлень, що можливо за умови раціоналізаторського вдосконалення процесу, створення сучаснішого обладнання і виробничих потужностей; розробка, запуск у серію абсолютно нових сучасних зразків ОБТ, створення системи інтеграції знань із сфери виробництв продукції цивільного призначення.*

В контексті модернізації правового забезпечення функціонування ОПК в Україні, що є стимулюючим чинником до зміцнення інноваційно-технологічної безпеки, М. Сунгуровський відзначає важливість збереження державного регулювання ОПК та здійснення органами державної влади наступних заходів і нормативних регулювань:

- формування військово-технічної політики (заходи щодо розвитку озброєнь і військової техніки) та координація діяльності з її виконання;
- формування державного замовлення та видача (переважно на конкурсних засадах) контрактів на його виконання;
- визначення в законах та підзаконних актах норм і правил для всіх суб'єктів економічної діяльності, а також забезпечення неухильного дотримання цих правил;
- економічний і нормативно-правовий вплив на формування та реалізацію стратегій компаній, підприємств, активи яких повністю або частково перебувають у державній власності;

- ліцензування виробничої і посередницької діяльності;
- оподаткування, в т.ч. надання цільових тимчасових пільг і преференцій підприємствам, що працюють на проривних технологічних напрямках;
- тарифна політика, контроль над цільовим використанням бюджетних коштів та податковий моніторинг;
- державна підтримка експорту та експортний контроль;
- моніторинг стану галузі з метою своєчасного коригування процесу реструктуризації і запобігання негативним соціальним наслідкам;
- підвищення серійності та технологічності військової продукції.

Згідно з чинною Воєнною доктриною України, держава повинна забезпечувати розвиток науково-технічної, технологічної та виробничої бази ОПК; розробку, модернізацію та оснащення Збройних сил України (ЗСУ) системами ОВТ, які становлять основу їх бойового потенціалу, та запобігати військово-технічному і технологічному відставанню у розвитку основних видів ОВТ.

Тож, на сьогодні, особливо актуальною стала необхідність формування і реалізації *державної технічної політики* як довгострокового стратегічного курсу держави, спрямованого на ефективне використання науково-технічного потенціалу і перетворення України в технологічно орієнтовану державу з високим рівнем розвитку національних галузей, розвиток і своєчасне впровадження особливо пріоритетних з точки зору національної безпеки та економічного зростання технологій, які дадуть можливість вирішити першочергові критично важливі для держави проблеми, що безпосередньо впливають на обороноздатність, енергетичну незалежність, конкурентоспроможність та рівень життя народу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 №964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №24. – Ст. 351.
2. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 №105/2007 в ред. Указу Президента України від 08.06.2012 №389/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – №45 (22.06.2012). – Ст. 1749.
3. Проект Стратегії національної безпеки (РНБО України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_book/proekt\\_strateg.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/proekt_strateg.pdf).
4. Національна безпека і оборона : журн. Укр. Центру екон. і політ. дослідж. ім. Олександра Разумкова. – 2014. – №5–6. – С. 92.

5. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К. : НІСД, 2014. – 148 с.

*Семеншин Артем Вікторович – к. ю. н., науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

Є. А. Новіков

## **МЕРЕЖА ТРАНСФЕРУ ТЕХНОЛОГІЙ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА СУЧАСНОЇ ТЕХНОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Стаття присвячена дослідженню особливостей мережі трансферу технологій як невід'ємної складової сучасної технологічної безпеки на прикладі Європейської мережі підприємств (Enterprise Europe Network, ENN).*

***Ключові слова:** трансфер технологій, мережа трансферу технологій, технологічна безпека.*

Ключовим елементом розвитку національної економіки України є технологічна безпека. Що ж саме слід розуміти під поняттям технологічна безпека – це такий стан науково-технологічного та виробничого потенціалу держави, який дає змогу забезпечити належне функціонування національної економіки, достатнє для досягнення та підтримки конкурентоздатності вітчизняної продукції, а також гарантування державної незалежності за рахунок власних інтелектуальних і технологічних ресурсів [1]. Отже забезпечення державою технологічної безпеки сприяє збереженню необхідного рівня вітчизняного науково-технічного та виробничого потенціалу навіть у випадку погіршення внутрішніх і зовнішніх умов розвитку країни або збереженні на тих же позиціях. Необхідно зазначити, що одним з основних критеріїв належного функціонування системи технологічної безпеки є трансфер технологій.

Сутність трансферу технологій полягає в передачі ноу-хау, нових технологій, технологічного обладнання та науково-технічних знань від

власника до замовника. Процес трансферу технологій забезпечує розвиток галузей промисловості, є основою якісних змін в економіці в цілому, на 75–80% визначають приріст ВВП розвинутих країн. Серед основних видів трансферу технологій можна виділити наступні: передача патентів на винаходи, передача «ноу-хау», інжиніринг, інформаційний обмін через персональні контакти, наукові дослідження та розробки під час програм обміну вченими та спеціалістами, а також організування спільного виробництва.

Розрив між створенням новітньої технології та її впровадженням в промисловість розвинені країни постійно скорочують. Завдяки цьому використання та впровадження технологій відбувається все швидше та ефективно їх використовувати. Що стосується України, то через слабку взаємодію науки і бізнесу трансфер технологій не знайшов свого належного розвитку, тому перспективні наукові розробки часто не комерціалізуються. У зв'язку з цим країна втрачає можливість використання стратегії нарощування інноваційного потенціалу на пріоритетних напрямках, що загрожує закріпленням у країні екстенсивної моделі розвитку економіки. Окрім цього це пряма загроза технологічній безпеці України через недосконалість механізму контролю за трансфером технологій, що призводить до відтоку технологій за кордон без належного їх моніторингу.

Прикладом функціонування розумної системи технологічної безпеки слугують високо розвинуті технологічні країни, які намагаються обмежувати доступ до технологій, які можуть загрозувати національній безпеці країни. Основними інструментами обмеження таких технологій як правило вважаються механізми контролю за трансферами. Яскравим прикладом такого контролю є обмеження на експорт технологій, які підпадають під категорію технологій подвійного призначення. В таких випадках контроль здійснюється безпосередньо з боку уповноважених державних органів та ліцензування.

Для запобігання можливим загрозам та удосконаленню механізму трансферу технологій розвинені країни створюють специфічні установи, такі як мережі трансферу технологій. Створення мереж відбувається шляхом організування науково-виробничих і дослідницьких об'єднань та центрів, які мають можливість надавати послуги у сфері трансферу технологій. Як правило основні послуги цих мереж полягають у посередництві, створенні технологій на замовлення, налагоджен-

ні контактів між суб'єктами трансферу, збиранні інформації та створенні баз даних про попит і пропозицію на передачу технологій, охорона інтелектуальних прав і комерціалізація результатів наукових досліджень та розробок.

На даний момент у світі існує багато мереж трансферу технологій, кожна з яких вирішує, в цілому, схожі, але в деталях різні завдання. Загалом поняття «мережа» в інноваційній середі виступає як інструмент інноваційної інфраструктури, що дозволяє ефективно поширювати технологічну інформацію і здійснювати пошук партнерів для реалізації інноваційних проєктів.

Проаналізувавши декілька мереж трансферу технологій можна дійти висновку, що головними їх завданнями є:

- передача / трансфер технологій між науковим сектором і компаніями, а також всередині промислового сектора;
- пошук партнерів для здійснення кооперації в розробці і впровадженні нових наукомістких технологій;
- поширення технологічної інформації серед наукових організацій та підприємств;
- формування єдиної бази технологічних запитів та пропозицій.

За загальним правилом члени мережі збирають інформацію про існуючі пропозиції або займаються пошуком необхідних технологій, проводять технологічний аудит, за результатами аудиту формують єдину базу технологічних запитів і пропозицій мережі. Клієнтами таких мереж можуть бути компанії малого, середнього та великого бізнесу, академічні та галузеві науково-дослідні інститути, університети, приватні особи, які здійснюють просування технологічної інформації та пошук технологічних партнерів.

Функціонування мережі базується на тому, що кожен член мережі взаємодіє з іншими партнерами і клієнтами. Головною ціллю кожного члена мережі є пошук партнерів і встановлення технологічної співпраці між зацікавленими сторонами такими як продавець і покупець технології. Результатом цієї співпраці має стати подальша комерціалізація технологій. Реалізація цілі з пошуку партнерів і встановленні співпраці досягається через аналіз наявних технологічних пропозицій з існуючими ринковими технологічними запитами.

Аналіз існуючих мереж трансферу технології дозволяє дійти висновку, що технологічні запити та пропозиції партнерів і клієнтів ме-

режі, як правило, представлені у вигляді структурованих анкет (профіль), які в свою чергу розміщуються, доповнюються, змінюються в базі даних мережі. Створення таких профільованих дозволить потенційним партнерам отримати первинні уявлення про пропоновану або шукані технології, її комерційних аспектах, інноваційності, головних перевагах, правах інтелектуальної власності і характеристиках бажаного партнерства.

Функціонування більшості мереж трансферу технологій базується на використанні наступних інструментів:

- єдина база технологічних запитів і пропозицій;
- технологічний аудит – перевірка пропозицій / запитів на технічну спроможність і готовність до трансферу;
- веб-сайт мережі – інформаційний ресурс, на якому представлена база технологічних запитів і пропозицій мережі;
- періодична інформаційна розсилка з інформацією про діяльність мережі і нових профілях;
- мережева взаємодія з членами та партнерами мережі.

Найбільш яскравим прикладом такої мережі виступає Європейська мережа підприємств (Enterprise Europe Network, ENN), що складається на даний момент з 250 регіональних консорціумів серед яких центри трансферу та бізнес-інноваційні центри. Мережу ІРЦ було створено починаючи з 1995 року і до нині є висококваліфікованим посередником між виробниками технологій та їх потенційними споживачами, місія якої полягає в тому, щоб підтримувати інновації і міжнаціональне технологічне співробітництво з наданням широкого спектру спеціалізованих послуг. Зокрема, мережа ІРЦ крім розміщення в Інтернеті інформації про технологію та його винахідника, будь-то фізична чи юридична особа, також супроводжує його на всіх етапах трансферу технологій; знаходить інноваційні рішення переважно для малих та середніх підприємств; сприяє технологічній кооперації, пошуку партнерів та підготовці бізнес-плану проекту; забезпечує компаніям доступ до результатів НДДКР; проводить маркетингові дослідження [4]. Не є виключенням і допомога малим та середнім підприємствам у намаганнях взяти участь в рамкових програмах ЄС. Окрім цього Європейська мережа підприємств налічує близько 600 організацій, які є контактними точками мережі в 50 країнах, 27 з яких країни ЄС, чисельністю персоналу близько 4000 осіб.



Головними цілями Enterprise Europe Network є:

- Створити інтегровану мережу послуг підтримки бізнесу, засновану на досвіді двох мереж з 270 Euro Info Centres (EIC) і 250 Innovation Relay Centres (IRC);
- Збільшити синергію між усіма партнерами мережі з метою забезпечення інтегрованих послуг;
- Покращити доступ малого та середнього бізнесу до послуг мережі за концепцією «No wrong door»;
- Полегшити адміністративні процедури для учасників мережі;
- Забезпечити професіоналізм та якість послуг.

Мережа EEN відкрита для всіх зацікавлених організацій, і ніяка вузька група не повинна домінувати і лобювати свої інтереси.

Підводячи підсумки необхідно зазначити, що трансферні мережі розгорнуті по всьому світу і підтримуються найбільшими компаніями. Мережі трансферу технологій покликані глобально об'єднати інноваційні центри світу. У кінцевому рахунку, такі мережі сприяють розвитку інноваційного бізнесу та комерціалізації наукомістких технологій, отримують все більш широке поширення, інтегруються з іншими мережами і є ефективною сполучною ланкою між постачальниками технологій та їх споживачами.

Таким чином видно, в розрізі технологічної безпеки мережі є невід'ємною складовою через недосконалість механізму контролю за трансфером технології, що призводить до відтоку технологій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Технологічна безпека [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Технологічна\\_безпека](http://uk.wikipedia.org/wiki/Технологічна_безпека).
2. Как работают с сетями трансфера технологий [Електронний ресурс] : практ. пособие / [О. Лукша, Г. Пильнов, О. Тарасова, А. Яновский] // Проект EuropeAid «Наука и коммерциализация технологий». – 2006. – 140 с. – Режим доступу: <http://rasstc.ru/goods/2>.
3. Лукша О. П. Европейские технологические платформы: возможности использования европейского опыта для создания нового инструмента содействия инновационному развитию российской экономики / О. П. Лукша // Инновации. – 2010. – №9 (143). – С. 34–41.

*Новіков Євген Андрійович – молодший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЦТВА ЕНЕРГІЇ З АЛЬТЕРНАТИВНИХ ДЖЕРЕЛ В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ДО ПРАВА ЄС

*Стаття присвячена визначенню актуальних для України проблем впровадження ринку альтернативної енергетики на технічному, економічному та правовому рівнях за умов адаптації до права ЄС.*

**Ключові слова:** альтернативна енергетика, адаптація до права ЄС, виробництво енергії.

Енергетична криза в Україні потребує нових підходів до реформування галузі, пошуку найоптимальніших шляхів забезпечення енергією. Розвинені країни переорієнтовують свою енергетику на альтернативні джерела енергії, через те, що енергія вітру, сонця, води, біомаси невичерпна на відміну від газу, вугілля і ядерного палива, запаси яких зменшуються, а ціна зростає, а також вони екологічно чисті, що актуально в умовах погіршення клімату. Щоб зарадити негативним наслідкам, Світовий банк, один з найбільших у світі фінансистів галузі традиційного палива, інвестуватиме значні кошти в екологічно чисту «зелену» енергетику. Вугільні ж проекти фінансуватиме за «крайньої необхідності». Така ініціатива цілком зрозуміла, адже альтернативна енергетика окупається і без негативних наслідків для природи і здоров'я людини. Вона є відновлюваною, тож технології працюватимуть довгі десятиліття, а наука матиме час для винаходів нових методів їх оптимізації [1].

На рівні ЄС прийняті такі документи: Директива 2003/30/ЄС від 8 травня 2003 року з впровадження використання біопалива та інших відновлювальних видів палива для транспорту (Directive 2003/30/EC on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport); Директива 2001/77/ЄС «Про створення сприятливих умов продажу електроенергії, виробленої з відновлюваних енергоджерел, на внутрішньому ринку електричної енергії» (Directive 2001/77/EC on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market); Директива 2009/28/ЄС (ВДЕ) та рішення Комісії 2009/548/WE щодо популяризації відновлювальних джерел енергії. В цих актах зазначені цілі ЄС до 2020 року: 20% зниження викидів парникових газів, 20%

покращення ефективності використання енергії, 20% частка альтернативних джерел енергії в енергетичному балансі ЄС. Зазначається також, що біопаливо, електроенергія, водень з альтернативних джерел повинні використовуватися не менше 10% всіх видів транспорту. У «Дорожній Карті по відновлюваній енергетиці» від 2007 року [2], розробленій Європейською Комісією, вказано, що нові цілі мають бути досягнуті до 2020 року за рахунок вітрових електростанцій (12% від необхідного обсягу електроенергії). Виробництво енергії з поновлюваних джерел залежить від розвитку малих та середніх підприємств, тому державні члени повинні проводити державну політику підтримки підприємств на регіональному рівні. Країни учасниці ЄС повинні забезпечити полегшення процедур сертифікації, ліцензування та інших, що можуть створювати бар'єри в розвитку ринку альтернативних джерел.

Правове регулювання альтернативної енергетики в цілому здійснюється законами України: «Про альтернативні джерела енергії», «Про електроенергетику», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», а також підзаконними нормативно-правовими актами, спільними для всіх відновлювальних джерел енергії, наприклад, постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики: «Про встановлення «зеленого тарифу» для окремих об'єктів альтернативної енергетики на певний період часу», «Про затвердження Порядку формування та ведення реєстру об'єктів електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії», «Про затвердження примірних договорів, які укладаються із суб'єктами господарювання, що виробляють електричну енергію з використанням альтернативних джерел енергії», «Про порядок видачі Національною комісією регулювання електроенергетики ліцензій на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, передачею та постачанням електричної енергії, комбінованим виробництвом теплової та електричної енергії, виробництвом теплової енергії на теплоелектроцентралях та установках з використанням нетрадиційних або відновлюваних джерел енергії» тощо.

В 2014 році КМУ прийняв розпорядження «Про затвердження плану заходів з імплементації директиви Європарламенту та Ради 2009/28/ЄС». Затверджено також «Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року» та «План заходів з реалізації Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до

2020 року». Ці документи передбачають встановлення секторальних цілей для всіх видів альтернативних джерел енергії. Так, у 2020 році потужності ГЕС повинні становити 5 350 МВт, СЕС – 2 300 МВт, ВЕС – 2 280 МВт, об'єкти, що використовують біопаливо, – 950 МВт, об'єкти, що використовують геотермальну енергію, – 20 МВт. Діючі потужності у десятки разів менші. 1 серпня 2014 року потужності ВЕС в Україні становили 497,3 МВт, СЕС – 818,9 МВт, малих гідроелектростанцій – 77,9 МВт, об'єктів, що використовують біопаливо, – 25,7 МВт. Ці дані враховують потужності, розташовані в АПК. Якщо реально оцінювати ситуацію, то Україна має ще нижчі показники, адже значні потужності відновлюваної енергетики розміщені саме в окупованому Криму. Наприклад, кримська фотоелектрична сонячна електростанція «Перове» у 2011 році була визнана найпотужнішою у світі серед собі подібних. Вона розмістилася на площі понад 200 га – це як 259 футбольних полів. Її потужність – 105,56 МВт.

Отже, роботи з виконання зобов'язань перед ЄС багато. Ігнорування реалізації європейських директив може призвести до санкцій з боку Євросоюзу і відсунути європейську перспективу України. Однак найголовнішим повинен стати не зовнішній стимул, а бажання забезпечити енергетичну безпеку країни. Міжнародне енергетичне агентство досі вважає, що в Україні є всі шанси подолати енергетичну кризу. Серед кроків, які для цього необхідні, одним із перших, на думку експертів МЕА, має бути суттєвий перегляд Енергетичної стратегії до 2030 року та приведення її до актуального стану. В Агентстві зазначають, що та стратегія, яка існує зараз, написана до ескалації кризи й не містить жодної згадки про заходи щодо стимулювання безпеки енергопостачання та енергоефективності.

Розглянемо деякі недоліки правового регулювання в окремих сферах ринку альтернативної енергетики.

По-перше, нестабільність законодавства, та його декларативний характер. Наприклад, встановлення зеленого тарифу є дуже позитивною тенденцією для інвесторів у виробництво енергії з альтернативних джерел. Норми стимулювання виробництва повинні бути стабільними, чого не скажеш про національне законодавство, що постійно змінюється. Так, у червні 2014 року Кабмін прийняв розпорядження «Про вдосконалення системи розрахунків за електричну енергію з альтернативних джерел енергії», яким суттєво зменшив коефіцієнт «зеленого» тарифу для со-

нячних електростанцій з 1,8 до 1,01. Більше того, розпорядження уряду від 13 серпня 2014 року «Про вжиття тимчасових надзвичайних заходів на ринку електричної енергії» зменшило «зелений» тариф для інших виробництв альтернативної енергії. Крім цього, встановлено, що обладнання для відновлювальної енергетики, якого в Україні не виробляють можна завозити без мита, але реєстр відповідного обладнання для його ідентифікації так і не створено. Встановлено право на підключення об'єктів альтернативної енергетики до мережі, але повноцінно не забезпечені технічні умови цього процесу.

По-друге, окрім виробника стимулювання має бути спрямоване й на споживача. Слід зазначити, що важливу роль у розвитку вітроенергетики у зарубіжних країнах відіграє політика урядів, спрямована на стимулювання споживачів альтернативної енергії. Проводиться інформаційна політика (наприклад, в Англії складаються маршрути огляду вітроелектростанцій для школярів під час літніх канікул); тарифна (в Швеції споживачу надається право купувати енергію з традиційних джерел чи альтернативних, політика підвищення тарифів на енергію з традиційних джерел порівняно з альтернативними); податкова політика та кредитування купівлі та установки обладнання для виробництва енергії з альтернативних джерел. В Бельгії постачальник енергії пропонує віддячити споживачу, за те що він користується саме його послугами, обравши собі подарунок.

По-третє, у сфері виробництва сонячної енергії застосовуються такі засоби державного регулювання [3]: встановлення «зеленого» тарифу для альтернативної енергії та встановлення податкових преференцій. Необхідним є встановлення пільг не тільки для крупних об'єктів, але й для середніх (до 100 Квт), та приватних господарств, які встановлюються на спорудах, що дозволить зберегти земельні ресурси. Сьогодні неможлива повноцінна реалізація положень законодавства без оновлення мереж, а також запровадження державних програм підтримки розвитку сонячної енергетики, що передбачатимуть: 1) покриття основних витрат на обладнання та монтаж сонячних систем потужністю 1–5 Квт, або 2) покриття відсотків по кредиту для встановлення сонячної системи до 10 Квт, а також стимулювання встановлення систем на даху до 100 Квт.

В цілому слід зазначити, що стимулювання галузі має проводитися одночасно за трьома напрямками: 1) виробництво енергії промисловими

електростанціями та домашніми електростанціями (прозорість механізму будівництва, приєднання до мережі, отримання «зеленого» тарифу); 2) виробництво обладнання (конкурентні умови функціонування виробників); 3) стимулювання споживачів енергії (надання пільгових кредитів на встановлення обладнання). Окрім створення цілісної енергетичної галузі України, слід враховувати регіональне розташування відповідних об'єктів, а тому розробляти та впроваджувати інноваційно-інвестиційні проекти розвитку в окремих регіонах.

Сьогодні в Україні активно формується ринок альтернативних джерел енергії, адже діють суб'єкти господарювання, що генерують енергію з альтернативних джерел, створено органи державного регулювання, розроблено нормативно-правову базу та засоби державного регулювання в цій сфері. Звісно ринок альтернативних джерел може існувати відокремлено від оптового ринку електричної енергії, для задоволення локальних потреб, але для забезпечення енергетичної безпеки держави в майбутньому необхідним є його впровадження в енергетичний комплекс країни. Впровадження має відбуватися на технічному, економічному та правовому рівнях. Національний план дій у сфері альтернативної енергетики має співвідноситись зі стратегією інноваційного розвитку, наприклад, щодо оновлення мереж постачання електричної енергії, впровадження в Україні «розумних мереж» без яких неможливо є повноцінна синхронізація об'єктів традиційної та (поки що) альтернативної енергії.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Оржель О. Зелена перепустка до Європи [Електронний ресурс] / О. Оржель // Укр. правда. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/02/10/527157/>.
2. Renewable Energy Road Map. Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future. COM(2006) 848 final. – Brussels, 10.01.2007.
3. Кузьміна М. М. Розвиток сонячної енергетики в Україні / М. М. Кузьміна // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право». – 2014. – № 29. – С. 183–186.

*Кузьміна Марина Миколаївна – к. ю. н., науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України,  
доцент кафедри господарського права Національного юридичного  
університету ім. Ярослава Мудрого*

## ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕНЕРГОСЕРВІСНИХ КОНТРАКТІВ В УКРАЇНІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

*Стаття присвячена проведенню правового аналізу можливого запровадження енергосервісних контрактів в Україні на прикладі досвіду країн Європи, що, на думку автора, більш життєздатно в умовах сучасного розвитку економіки України.*

**Ключові слова:** енергосервісний контракт, європейський досвід.

Сьогодні електроємність ВВП України в кілька разів перевищує аналогічний показник європейських країн. Однією з причин цього є структура української економіки, яка здебільшого складається з електроємних галузей, і надмірно високі витрати електроенергії на виробництво одиниці продукції. Висока електроємність також викликана істотним технологічним відставанням багатьох галузей промисловості та житлово-комунального господарства, а також високим зношенням основних фондів.

Особливістю сучасного етапу структурної перебудови є те, що вона здійснюється в умовах нестачі інвестиційних ресурсів, технологічного відставання і низької конкурентоспроможності вітчизняного виробництва.

Тривалий період спаду обсягів виробництва зумовлений цілим рядом об'єктивних причин, серед яких: залежність країни від імпорту енергоносіїв, багатьох видів сировини, матеріалів і комплектуючих виробів та їх значне подорожчання з переходом на світові ціни у зовнішній торгівлі; велика кількість матеріало- і енергоємних техногенних виробництв із застарілими технологіями та надмірною потребою у капіталовкладеннях. З огляду на складну соціально-економічну ситуацію, необхідність здійснення комплексу цілеспрямованих заходів для стабілізації виробництва і забезпечення економічного зростання на якісно новій основі передбачається, що структурна перебудова проводитиметься не за галузевим принципом, а за такими основними напрямками: реалізація енергозберігаючої моделі розвитку економіки; запровадження нових технологій, активізація інноваційної діяльності у напрямі науково-технологічного оновлення виробництва в усіх галузях економіки з підвищенням

його техніко-економічних показників і забезпеченням конкурентоспроможності продукції на світовому ринку; зменшення ресурсоемності, насамперед енергоемності матеріального виробництва, за рахунок впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій, згортання та реформування енерго- і ресурсоемних виробництв, переходу до ефективнішої галузевої структури [1].

На сьогодні, основними перешкодами залучення інвестицій до впровадження енергозберігаючих (енергоефективних) заходів у бюджетних установах, а також пов'язаного з цим гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності, передусім, є відсутність практики із застосування енергосервісного договору, взаємозв'язку між досягнутою економією у бюджетних установах та відшкодуванням витрат на оплату енергосервісних послуг, бюджетних стимулів щодо поступового скорочення видатків бюджетних установ на комунальні послуги та енергоносії та порядку відбору енергозберігаючих (енергоефективних) заходів за критерієм найбільшої ефективності, а також відсутність гарантій сплати бюджетними установами за енергосервісні послуги через обмеженість бюджетних зобов'язань одним роком.

В Україні налічується близько 98 тисяч бюджетних закладів. Рівень витрат на їх опалення у 2–3 рази перевищують відповідний рівень витрат на опалення бюджетних установ країн Європейського Союзу.

Реальним виходом із цієї ситуації є залучення інвестицій та досвіду енергосервісних компаній до впровадження енергоефективних проєктів.

Енергосервісна компанія реалізує енергоефективні проєкти за власні кошти, які повертає із отриманої економії витрат на оплату спожитих паливно-енергетичних ресурсів та комунальних послуг протягом строку енергосервісного договору.

Положеннями коаліційної угоди (Розділами VIII «Забезпечення прискореного економічного розвитку» та XIV «Забезпечення громадян комунальними послугами та реформування житлової політики») передбачено законодавче запровадження захищених ринкових механізмів інвестування в енергомодернізацію (енергосервісні контракти) для масштабного залучення приватних інвестицій у енергоефективність, істотного зменшення енерговитрат у державному та комунальному секторах економіки, а також залучення приватних інвестицій у підвищення енергетичної ефективності об'єктів державної та комунальної власності (шкіл, ВНЗ, лікарень тощо), у тому числі створення правових підстав для



розвитку механізмів енергосервісного підряду на об'єктах бюджетної сфери, встановлення можливості укладання довгострокових договорів на продаж теплової енергії, виробленої з альтернативних джерел, для бюджетних установ [2].

Розвиток ринку енергосервісних послуг в Україні стримується за об'єктивними причинами, що притаманні для інших держав де на даний час такі послуги отримали широке розповсюдження або тільки запроваджуються. Такими причинами є недосконалість законодавства, відсутність необхідної методології, високі політичні і фінансові ризики. Виходячи із досвіду інших держав Європейського союзу для сталого існування ринку енергосервісних послуг може знадобитися від трьох до п'яти років. В цей період вносяться необхідні зміни до законодавства, розробляється та вдосконалюється методика виміру заощаджень та економічної доцільності заощаджень енергетичних ресурсів. Окрім того, запровадження європейського досвіду енергозберігаючої моделі економіки можливо тільки за умови функціонування стабільної банківської системи та запровадження нових для нашої країни інститутів фінансової підтримки енергосервісних компаній, що зможуть запропонувати доступні банківські продукти.

Енергосервіс в Україні фактично не має своєї попередньої історії. Першим кроком до його запровадження став Закон України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації».

Відповідно до п. 3 ст. 1 даного закону енергосервісний договір – договір, предметом якого є здійснення енергосервісу виконавцем енергосервісу, оплата якого здійснюється за рахунок досягнутого в результаті здійснення енергосервісу скорочення споживання та/або витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг порівняно із споживанням (витратами) за відсутності таких заходів [4].

Таким чином енергосервісний договір це комбінований договір, що складається з частини притаманної для договорів підряду а саме: містить перелік енергозберігаючих заходів пов'язаних із утепленням приміщень, застосування нових, більш економічних засобів освітлення, перехід на альтернативні види пального, скорочення викидів та скидів та інше, що виконує одна сторона договору а інша сторона зобов'язується прийняти та оплатити виконані роботи. Проте умовою оплати є не сам факт ви-

конання робіт, а факт зменшення споживання паливно-енергетичних ресурсів або витрат на їх оплату або і перше і друге одночасно, які існували б за відсутністю енергосервісного договору.

Одразу варто відмітити, що виконання цього нового та нестандартного договору для нашої країни стає можливим лише за умови по-перше, існування безпосередніх технічних розробок із енергозбереження, що підійдуть для масового споживання, по-друге, запровадження чіткої формули розрахунку платежів, що наступили би у майбутньому з урахуванням постійної зміни вартості паливно-енергетичних ресурсів, по-третє, для суттєвого скорочення витрат необхідно запровадити правила із економного використання ресурсів. У європейських країнах ощадливе використання ресурсів давно стали побутовою традицією для громадян а для юридичних осіб запроваджена розгалужена система пільг та санкцій.

Ще одним важливим фактором, що впливатиме на запровадження енергосервісних договорів стане проведення аудиту об'єкта переоснащення. Аудит має полягати у виявленні усіх факторів за яких формується ціна на паливно-енергетичні послуги на момент укладання договорів та провести такі розрахунки на довгострокову перспективу. Проте суттєвою перешкодою для об'єктивного аудиту може стати наприклад скорочення виробництва на підприємстві та пропорційне до цього скорочення споживання ресурсів, що не залежить від запровадженої енергозберігаючої системи виробництва.

У разі якщо фактичний щорічний рівень скорочення споживання на оплату відповідних паливно-енергетичних ресурсів у результаті енергосервісу не відповідає умовам енергосервісного договору з вини виконавця енергосервісу, виконавець енергосервісу зобов'язаний усунути недоліки та/або запровадити додаткові заходи енергосервісу для забезпечення дотримання умов енергосервісного договору або відшкодувати замовнику енергосервісу суму різниці між фактичним рівнем скорочення споживання та/або витрат на оплату відповідних паливно-енергетичних ресурсів і рівнем скорочення, розрахованим на підставі умов енергосервісного договору [4].

Така відповідальність робить надання енергосервісних послуг дуже ризиковою діяльністю, що може надаватись за умови страхування ризиків за даним договором або залучення третьої сторони – гаранта виконання зобов'язань. Такі додаткові витрати призведуть до збільшення

строку із повернення втрат здійснених на запровадження енергозбереження, що неодмінно вплине на зацікавленості виконавців енергосервісного договору у укладанні такого договору.

З урахуванням того, що держава зовсім не фінансує запровадження енергосервісних договорів та не надає фінансової підтримки у його реалізації, здається за надзвичайно однобічне ставлення до сторін даного договору, де більшість прав та гарантій зосереджена на стороні замовника.

Предметом енергосервісного договору є здійснення енергосервісу на умовах конкурсу. В цій частині проявляється адміністративна складова даного договору. Відповідно до вказаного закону, якщо для визначення найбільш економічно вигідної пропозиції конкурсних торгів, крім показника ефективності енергосервісного договору, застосовуються й інші критерії оцінки, у документації конкурсних торгів визначається їх вартісний еквівалент або питома вага цих критеріїв у загальній оцінці пропозицій конкурсних торгів. Питома вага критерію «показник ефективності енергосервісного договору (чиста приведена вартість)» не може бути нижчою за 75 відсотків.

Слід врахувати, що замовниками енергосервісу можуть бути не тільки юридичні особи а й фізичні особи – громадяни, споживачі комунальних послуг. Проте за умовами ЗУ «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» цей Закон застосовується до всіх замовників, які здійснюють закупівлі енергосервісу, незалежно від вартості предмета закупівлі.

Відповідно виконавцю договору необхідно бути проходити досить жорсткі умови конкурсу навіть заради незначних доходів від даного договору. Тим не менше, ризики з укладання енергосервісного договору з обслуговування громадян є більші ніж з обслуговування юридичних осіб. Серед основних ризиків слід назвати низький рівень навичок із економії житлово-комунальних послуг, можливість несистематичних платежів за послуги навіть за умови їх зменшення, недодержання умов договору з боку замовника та його неплатоспроможність за своїми зобов'язаннями.

Виходячи з цього здається за необхідне спростити процедуру укладання договору із енергосервісу із громадянами виключивши необхідність проходити конкурс. Також запровадити додаткову відповідальність для замовників послуг з наданням певних фінансових гарантій виконавцю.

Протягом п'яти років з дня набрання чинності названим Законом у разі відсутності засобів обліку, необхідних для визначення базового рівня споживання паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг, передбачений енергосервісним договором рівень скорочення замовником енергосервісу споживання або витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг не може становити менше 30 відсотків. Щорічні платежі виконавцю енергосервісу за енергосервісним договором мають становити не менше 80 відсотків та не більше 90 відсотків суми щорічного скорочення витрат замовника.

У європейській практиці більш розповсюджені довгострокові енергосервісні контракти що становлять близько 15 років, проте існує різноманітні форми контрактів, що укладаються між виконавцем та замовником в залежності від домовленостей. Зокрема розповсюджена практика укладання договору на комплексне управління нерухомим майном замовника де обов'язки із управління поєднані із обов'язками з підвищення енергоефективності. При цьому сторони можуть домовитись про фінансування видатків на запровадження енергоефективних заходів та закупівлю відповідного обладнання за рахунок замовника із ротрочкою платежу на певний строк. Така практика здається дуже позитивною та більш життєздатною в умовах сучасного розвитку економіки України та початкового стану застосування енергосервісних договорів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Оновлення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/official-category?cat\\_id=200576](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/official-category?cat_id=200576).
2. Коаліційна угода [Електронний ресурс] // Офіц. сайт партії «Самопоміч». – Режим доступу: [http://samopomich.ua/wpcontent/uploads/2014/11/Koalicyjna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wpcontent/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf).
3. Про енергозбереження : Закон України від 1 лип. 1994 р. (із змінами та допов. Закону від 17 берез. 2007 р.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 30. – Ст. 283.
4. Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації : Закон України від 9 квіт. 2015 р. // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 37. – Ст. 57.

*Мозальова Марина Володимирівна – науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

## ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*Доповідь присвячена дослідженню особливостей національної безпеки у галузі охорони здоров'я, критикуються невдалі спроби поєднати соціальний та ринковий підходи до реалізації права на охорону здоров'я в Україні.*

**Ключові слова:** національна безпека, охорона здоров'я, соціальний та ринковий підходи.

Проблема охорони здоров'я як невід'ємної частини національної безпеки та вироблення оптимальної стратегії її забезпечення у нерозривній єдності з формами реалізації державою економічної політики (ст. 9 ГК) вимагає застосування передбачених ст. 10 ГК основних напрямів економічної політики держави. В той же час, принципово важливим є усвідомлення того, що в галузі охорони здоров'я загрозу становить не лише саме явище, а, насамперед, системні чинники, що його обумовлюють та призводять до неефективності впровадження державної політики в галузі охорони здоров'я, невідповідності між визначеними пріоритетами щодо забезпечення здоров'я громадян та станом реформування економіки країни. Йдеться, зокрема, про створення нормативно-правових та економічних умов і механізмів, які б оптимізували розподіл відповідальності, саме держави, суб'єктів господарювання всіх форм власності та всього українського суспільства, як суб'єкта формування і практичної реалізації державної політики щодо охорони здоров'я. Тобто, галузь охорони здоров'я повинна стати органічною й ефективною складовою суспільно-господарського комплексу держави. З цієї точки зору, серед умов, що сприятимуть докорінному вдосконаленню як самої державної політики у галузі охорони здоров'я, так і підвищенню ефективності її практичного впровадження, та дозволять значною мірою нейтралізувати загрози національній безпеці, що зумовлені соціальними факторами ризику, слід розглядати: розроблення та реалізацію єдиної концепції та програми розвитку галузі охорони здоров'я як невід'ємної частини соціальної безпеки України, яка б була органічно пов'язаною із суспільно-політичними і, особливо, економічними перетвореннями в державі, адже стан та розви-

ток галузі охорони здоров'я знаходиться у нерозривному причинно-наслідковому зв'язку зі станом та умовами розвитку реального сектору економіки, з впроваджуваною бюджетною, інвестиційною, кредитно-фінансовою, податковою політикою тощо. Нова єдина концепція та програма розвитку галузі охорони здоров'я як соціальної домінанти національної безпеки повинна базуватись на засадах забезпечення конституційно визначених соціальних гарантій та реалізації стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку у нерозривній єдності з євроінтеграційними та глобалізаційними орієнтирами України.

Абстрагуючи діяльність в сфері охорони здоров'я із соціальною діяльністю держави можна зауважити, що незважаючи на різноманітність концепцій соціальної діяльності держави, а також в якому обсязі вона має реалізовуватися, більшість дослідників погоджуються з тим, що ця діяльність все ж таки повинна мати місце. Її метою є забезпечення кожному громадянину право на здоров'я, гідних умов існування, соціальної захищеності тощо. Розв'язання проблеми забезпечення сталого функціонування соціальної сфери, акумулюється у такій сфері теоретичної, соціально-політичної та управлінської діяльності, як соціальна безпека. Необхідність виокремлення соціальної безпеки в окрему сферу як компонента національної безпеки зумовлена наявністю особливого об'єкта – сфери соціальної безпеки; специфікою соціальних відносин, що складаються між соціальними суб'єктами з приводу соціальної захищеності особи і суспільства; розширенням масштабів соціальних загроз та небезпек і на національному, і на глобальному рівнях. Отже, ціннісні основи, що орієнтують життєдіяльність суспільства на створення сталої і незалежної соціальної системи, є підсистемою цінностей соціальної безпеки. В складних умовах трансформації економіки України проблема формування ціннісних основ соціальної безпеки набуває особливого значення. Аналіз соціальної безпеки як ціннісного феномену передбачає розкриття її сенсу та значення, виявлення соціальної потреби в ній, осмислення її значущості та ролі в житті суспільства і людини, визначення ціннісного змісту. Оцінка соціальної безпеки як соціально значущого явища можлива через виявлення сенсів, що розкривають її зміст. Аналіз підходів до визначення соціальної безпеки дає змогу звести її до таких основних сенсів: стан соціальної стабільності та спроможності протистояти соціальним загрозам [1, с. 42–43]; життєво важливих соціальних інтересів особи і суспільства від внутрішніх і зовнішніх за-

гроз [2, с. 97]; забезпечення офіційно встановлених соціальних нормативів, що визначають якісний рівень життя людини і суспільства, захист життя, фізичного і психічного здоров'я людей [3, с. 73]. По суті, як об'єкт соціальної безпеки, виокремлюється соціальний ідеал стабільного суспільства, життєво важливі соціальні інтереси і цінності, а також соціальні норми. Центральним та інтегральним об'єктом є соціальні цінності, що віддзеркалюють цей соціальний ідеал, є зосередженням інтересів та визначають систему відповідних соціальних норм. Нарешті Паламарчук В. М. вважає, що реалізація цієї настанови передбачає утворення в суспільстві певного стану, який за аналогією з правовим станом, може бути визначений як соціальний стан, що характеризується наявністю забезпечення соціальних гарантій та реалізацією соціальних прав громадян і є соціальною безпекою. При цьому необхідність гарантування системою державного управління соціальної безпеки громадян виявляється настільки ж необхідною діяльністю, як і гарантування всіх інших видів безпеки [4]. В узькому значенні, з точки зору О. Скрипнюка, соціальна безпека може тлумачитися як реалізація та гарантування системою державного управління низки соціальних прав своїх громадян [5]. В галузі охорони здоров'я, переводячи зазначену проблему в юридичну площину необхідно дослідити відносини, що виникають між елементами системи державного управління, господарюючими та негосподарюючими суб'єктами і саме громадянами в сфері відносин захисту здоров'я та життя останніх. У цьому сенсі можна констатувати, що в сучасному конституційному законодавстві спостерігається наявність таких основних тенденцій, це по-перше, яка полягає у конституційному переліку низки соціальних прав. Друга полягає у визначенні основних соціальних пріоритетів і цілей. Адаже в умовах активної динаміки законодавства об'єктивно зростає суспільно-політична ціна функціонування конституційно-правових механізмів забезпечення відповідного змісту, зокрема, актів господарського законодавства основним принциповим положенням національної правової політики, що закріплені в Конституції України [6]. В контексті загального процесу державного управління соціальна безпека може бути визначена як позитивно врегульований правовими нормами і реалізований на практиці стан, коли держава забезпечує наявними в її розпорядженні демократичними методами управління підтримання гідного рівня життя громадян та гарантує можливість задоволення основних потреб її розвитку. Інакше кажучи, мається на увазі зв'язок

соціальної безпеки з сукупністю правових норм, які встановлюються на державному рівні і виступають визначальними щодо державного управління [4]. Гарантуючи соціальні права громадян на охорону здоров'я, держава тем самим декларує, що стан соціальної безпеки стає можливим лише за умови застосування механізмів правового регулювання. З метою гарантування соціальної безпеки, держава повинна постійно утримувати баланс між сферою публічного та приватного, а й водночас ефективно діяти в напрямі постійного вдосконалення економічної та правової бази соціальної безпеки. Провідна роль в забезпеченні соціальної безпеки як складової національної безпеки належить саме дотриманню конституційного економічного порядку. Особливістю конституційного економічного порядку, з точки зору Задихайло Д. В. є те, що відповідні конституційно-правові норми не тільки визначають зміст поточного господарського законодавства, а таким чином і зміст правового господарського порядку, а й на підставі ст. 8 Конституції України є нормами прямої дії, що має підвищувати значення конституційно-правових засад для ефективного розвитку економічних відносин. Положення про пряму дію конституційно-правових норм робить категорію конституційно-економічного порядку не тільки доктринальною, концептуальною категорією, а й безпосередньо самостійним регулятивним правовим феноменом [6]. Крім того, слід зазначити, що саме Конституція України містить низку принципів положень, котрі мають бути покладені в основу функціонування і розвитку суспільства і держави та їх взаємостосунків, а відповідно і правового регулювання таких суспільних відносин. З цього приводу, Задихайло Д. В. визначає перелік норм, серед яких, на нашу думку, можна відокремити ті, забезпечення яких безпосередньо пов'язано із забезпеченням права на охорону здоров'я, а саме: ст. 3 – що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; ст. 13 – щодо власності яка не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству; ст. 16 – щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу, що є обов'язком держави; ст. 17 – щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності в Україні, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, що є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу, і вірно він зауважив, що



положення цієї норми не увійшли до переліку конституційних основ правового господарського порядку – ч. 2 ст. 5 ГК України, що не є логічним [7].

Можна констатувати, що на сучасному етапі спроби запровадження реформування галузі охорони здоров'я не призвели до позитивних змін, які б мали сталий системний характер. Така ситуація безумовно свідчить про масове й системне порушення конституційного права громадян України на охорону здоров'я і вимагає вжиття термінових заходів для покращення ситуації. Саме тому Закон України «Про основи національної безпеки України» чітко окреслив основні загрози в соціальній сфері, серед яких зокрема можна виділити: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення, як наслідок – небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення соціальних хвороб, зокрема наркоманії та алкоголізму; загострення демографічної кризи, посилення тенденції старіння нації; зменшення чисельності населення та його природного росту.

Отже, охорона здоров'я як складова соціальної політики є визначальним напрямом внутрішньої політики держави і потребує втілення в соціальні програми і різноманітні заходи, спрямовані на задоволення здоров'я громадян. Зрозуміло, що соціальна політика в галузі охорони здоров'я має бути адекватною стану економіки, але ігнорування соціальними проблемами може призвести до значних економічних втрат. Способом реалізації прав громадян на охорону здоров'я є система обов'язків держави перед громадянами щодо задоволення їх права на здоров'я. Існують соціальний та ринковий підходи до реалізації права на охорону здоров'я. Соціальний підхід виходить з надання конституційних гарантій кожному громадянину України щодо надання безоплатної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Ринковий підхід виходить з того, що держава бере на себе обов'язок створити умови для кожного члена суспільства на отримання якісного медичного обслуговування. В Україні робляться спроби комбінувати ці обидва підходи. Але з ряду як об'єктивних так й суб'єктивних причин результативність цієї комбінації мінімальна. Зрозуміло, що необхідність подібних дій органів державного управління передбачає проведення ними активної соціальної політики. Причому основні напрямки цієї політики мають бути чітко й однозначно визначені на вищому державному рівні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Михальченко М. І. Безпека соціальна / М. І. Михальченко // Соціологія : корот. енцикл. слов. / під заг. ред. В. І. Воловича. – К. : Укр. центр духов. культури, 1998. – С. 40–43.
2. Гошовська В. А. Соціальна домінанта національної безпеки / В. А. Гошовська // Стратег. панорама. – 2003. – №2. – С. 94–99.
3. Гнатцов О. Г. Соціальні інновації як необхідна передумова становлення системи соціальної безпеки / О. Г. Гнатцов // Соціальна безпека: пошук нової парадигми : зб. наук. ст. – К. : НАУ, 2003. – С. 72–79.
4. Паламарчук В. М. Економічні перетворення і соціальна безпека / В. М. Паламарчук. – К., 1996. – Вип. 1. – С. 51.
5. Скрипник О. Проблема реалізації прав людини при здійсненні державного управління соціальною та економічною сферами України / О. Скрипник // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 4 (47). – С. 22–34.
6. Задохайло Д. Конституційний економічний порядок: проблема систематизації нормативно-правового забезпечення / Д. Задохайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 4 (47). – С. 127–137.
7. Задохайло Д. В. Мобілізаційна стратегія економічного розвитку в контексті правового господарського порядку: постановка питання / Д. Задохайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – № 1 (48). – С. 158–168.

*Пашков Віталій Михайлович – д. ю. н., доцент, завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

Я. А. Аркатов

## ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

*У статті приділяється увага визначенню можливих шляхів реформування системи охорони здоров'я в Україні та переходу на модель бюджетно-страхової медицини, запропоновано структуру і зміст відповідного Закону України.*

**Ключові слова:** *система охорони здоров'я, реформування, бюджетно- страхова медицина.*

На сучасному етапі розвитку суспільства в Україні надзвичайної популярності набула проблема регулювання відносин у сфері охорони здоров'я. Закон України «Про основи національної безпеки України» [1]

у ст. 7 визначив такі основні реальні й потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в соціальній сфері: а) невідповідність програм реформування економіки країни й результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; б) неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності й збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; в) криза системи охорони здоров'я й соціального захисту населення і, як наслідок – небезпечне погіршення стану здоров'я населення; г) поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; д) загострення демографічної кризи.

Згідно зі ст. 5 Основ законодавства України про охорону здоров'я державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи і громадяни зобов'язані: (а) забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, (б) не завдавати шкоди здоров'ю населення й окремих осіб, (в) у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам і потерпілим від нещасних випадків, (г) сприяти працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також (д) виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я. Для ілюстрації важливості неухильного дотримання принципу «охорона здоров'я – загальний обов'язок суспільства й держави» звернімося до прикладу із судової практики.

У листопаді 2006 р. прокурор Мелітопольського району звернувся до суду з позовом до Мелітопольської районної ради про визнання п. 2.1 рішення сесії цієї ради «Про стан та заходи щодо поліпшення медичного обслуговування населення району» від 24 березня 2005 р. незаконними. Пунктом 2.1 резолютивної частини вказаного рішення встановлено: «Головному лікарю А. переглянути ліжковий фонд відділення до 30 ліжок кожне, а неврологічне – до 20 ліжок за рахунок ліжок гінекологічного відділення».

Мелітопольський міськрайонний суд Запорізької області посилався на те, що ч. 2 ст. 49 Конституції України передбачено, що держава створює умови для ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно: існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Статтею 5 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачено, що заклад охорони здоров'я здійснює свою діяльність на підставі статуту, затвердженого власником або упов-

новаженим ним органом. Відповідно до розд. 6 Статуту Мелітопольської центральної районної лікарні, затвердженого рішенням сесії Мелітопольської районної ради 31 серпня 2001 р. й зареєстрованого розпорядженням голови Мелітопольської райдержадміністрації 4 жовтня 2001 р. за № 570, орган управління, яким є Мелітопольська районна рада, не має права втручатися в діяльність лікарні й головного лікаря. Установлено, що на час прийняття радою вказаного рішення в Мелітопольській ЦРЛ гінекологічне відділення складалося з 25 ліжок. Згідно з Орієнтовними нормативами потреб у стаціонарній медичній допомозі дітям, вагітним жінкам, роділлям, породіллям і гінекологічним хворим, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України № 74 від 24 березня 1998 р., кількість ліжок для надання гінекологічної допомоги на 10 тис. населення має складати 4,5 ліжок. Виходячи з чисельності населення Мелітопольського району ця цифра складає 25 ліжок. Отже, в результаті збільшення ліжок інших відділень за рахунок гінекологічного, їх кількість буде зменшена в порушення вказаних нормативів. Крім того, ст. 42 Конституції України передбачено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом. Таким чином, п. 2.1 рішення Мелітопольської районної ради суперечать вимогам Конституції, Законів України й підзаконних актів [2].

Основними принципами охорони здоров'я в Україні є:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямком діяльності суспільства й держави, одним з головних чинників виживання й розвитку народу України;
- дотримання прав та свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я й забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;
- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у царині охорони здоров'я;
- відповідність завданням і рівню соціально-економічного й культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна й фінансова забезпеченість;
- орієнтація на сучасні стандарти здоров'я й медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у сфері охорони здоров'я;

- попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний і медичний підхід до охорони здоров'я;
- багатоукладність економіки охорони здоров'я, багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з монополізацією та заохоченням підприємництва й конкуренції;
- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів і самостійності працівників охорони здоров'я на правових і договірних засадах.

Учасники парламентських слухань «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні», що відбулися 20 травня 2009 р. [3], відзначили, що здоров'я населення України характеризується критично низьким рівнем. Показники смертності населення у 2–4 рази перевищують аналогічні показники у країнах Європейського Союзу. Україна має найвищий у Європі рівень депопуляції населення. Темпи поглиблення демографічної кризи загрожують національній безпеці держави. На здоров'я й відтворення населення негативно впливають забруднення навколишнього природного середовища, наслідки Чорнобильської катастрофи, погіршення умов життя, поширення таких соціально небезпечних захворювань, як туберкульоз і СНІД, наркоманія й алкоголізм. Усе це зумовлює зростання потреб у медичній допомозі, що за умов обмеженого фінансування цієї галузі зменшує можливості системи охорони здоров'я в забезпеченні населення якісними медичними послугами. За останні 15 років рівень фінансування цієї системи не піднімався вище 3,4% обсягу ВВП (за мінімальної потреби у 5%). Водночас у європейських країнах цей показник перевищує 10%.

Зазначені проблеми охорони здоров'я залишаються і продовжують поглиблюватися в умовах економічної кризи. Державне фінансування охорони здоров'я у 2009 р. в розрахунку на душу населення становило 90 дол. США, що в 60 разів менше порівняно із США, у 30–40 разів менше, ніж у країнах Європейського Союзу й у 7–12 разів менше, ніж у найближчих сусідів України – Молдови, Білорусі, Росії й Польщі. В умовах гострої нестачі бюджетних коштів дедалі більша частка медичної допомоги стає платною, що негативно позначається на її доступності. Особливо страждають найуразливіші категорії населення – діти, люди похилого віку, інваліди, хронічно хворі. Поряд з недостатнім і несталим фінансуванням спостерігається неефективне й нераціональне використання фінансових і матеріально-технічних ресурсів. Залишається неви-

рішенням питання підвищення оплати праці медичних працівників. Незважаючи на політику уряду щодо поетапного підвищення посадових окладів працівникам бюджетної сфери, рівень заробітної плати в галузі охорони здоров'я залишається на передостанньому місці серед інших сфер економіки.

При цьому позитивних зрушень у питанні охорони здоров'я населення можна досягти тільки через системну реформу й комплексний, законодавчо врегульований перехід на модель бюджетно-страхової медицини, яка має включати: (а) збільшення бюджетного фінансування медичної галузі; (б) забезпечення збалансованості обсягів державних гарантій надання населенню безоплатної медичної допомоги з фінансовими можливостями держави; (в) запровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування; (г) координацію діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування й суб'єктів медичного страхування; (д) підвищення ефективності використання всіх фінансових ресурсів; (е) забезпечення господарської самостійності медичних закладів і перехід до прогресивних форм їх господарювання; (є) підвищення рівня оплати праці та соціального захисту медичних працівників.

Конституційний Суд України ще в 1998 р. в Рішенні по справі про платні медичні послуги вказав, що вихід із критичної ситуації, що склалася з бюджетним фінансуванням охорони здоров'я, полягає не в запровадженні практично необмеженого переліку платних медичних послуг, а в зміні відповідно до Основного Закону країни концептуальних підходів до вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права на медичну допомогу, – в розробленні, затвердженні і втіленні в життя відповідних загальнодержавних програм, у яких було б чітко визначено гарантований державою (у тому числі державним фінансуванням) обсяг безоплатної медичної допомоги всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, в запровадженні медичного страхування та ін. «Умови запровадження медичного страхування, в тому числі державного, мають бути визначені законом», – робить висновок вищий орган конституційного правосуддя в Рішенні по справі про безоплатну медичну допомогу у 2002 р. [4].

За допомогою такого інструменту, як закон, держава, здійснюючи реформи, впливає на створення нових соціальних відносин, регулює нові царини суспільного життя, забезпечує організацію і функціонування державного й суспільного механізму, гарантує права і свободи людини,

народу, справедливість, особливо в умовах формування ринкової економіки й нових політичних структур. Є. А. Лук'янова доходить висновку, що відносини, що підлягають регламентації законом, повинні оцінюватися за 3-ма критеріями – особливої значимості, типовості і стійкості. Такий потрібний підхід найповніше відображає специфіку і всебічно визначає особливості об'єкта законодавчого регулювання [5].

Початком реформ у системі охорони здоров'я України має стати розроблення і прийняття її Верховною Радою Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування». Є й інше бачення відповідної перспективи, яке полягає, у тому, що запровадження медичного страхування породить чимало проблем, серед яких численні матеріальні, часові й кадрові [6], а також посилення податкового тиску на виробника [7].

Категорично заперечуємо цю точку зору і вважаємо, що прийняття вказаного Закону дозволить (а) здійснити демонополізацію й децентралізацію управління системою охорони здоров'я, (б) покращити доступ громадян до медичної допомоги, (в) підвищити якість медичних послуг, (г) створити умови для цільового й раціонального їх фінансування, а також (д) захистити права й інтереси застрахованих осіб при отриманні медичних послуг.

Відмітимо, що спроби опрацювання спеціальних законів, присвячених медичному страхуванню, здійснювалися в державі неодноразово. Однак погодимося з тими вченими, які вважають, що потрібно припинити зайві дискусії й перейти нарешті до реальних, цілеспрямованих і наполегливих дій щодо поетапного впровадження медичного страхування в Україні [8]. Усі дії в цьому напрямку мають бути виважені. Необхідно ретельно вивчити зарубіжний досвід у сфері медичного страхування, щоб уникнути недоліків при нормотворенні й запозичити лише ті позитивні моменти, які якнайкраще зможуть бути адаптовані в Україні й відповідати її реаліям. Для досягнення належного результату потрібно поставити собі основні цілі – людину, її права й інтереси, і, враховуючи матеріали наукових досліджень і практичний досвід, розробити таку програму реформування системи охорони здоров'я, яка б була ефективною й дієвою в нашій державі.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування» повинен визначити соціальні, економічні, правові й організаційні заходи, спрямовані на компенсацію або мінімізацію наслідків зміни

матеріального становища громадян у зв'язку з витратами на надання необхідного обсягу медичних послуг.

Пропонуємо структуру і змістове наповнення Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування»:

Розділ I. Загальні положення.

Стаття 1. Визначення термінів.

Стаття 2. Цілі й завдання загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 3. Принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 4. Законодавство про загальнообов'язкове державне медичне страхування.

Стаття 5. Сфера дії Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування».

Стаття 6. Суб'єкти загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 7. Гарантії прав і законних інтересів застрахованих осіб

Стаття 8. Добровільне медичне страхування.

Стаття 9. Страховий ризик і страховий випадок.

Стаття 10. Профілактика настання страхових випадків.

Стаття 11. Програма загальнообов'язкового державного медичного страхування населення.

Стаття 12. Договори загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Розділ II. Управління загальнообов'язковим державним медичним страхуванням.

Стаття 13. Фонд медичного страхування та його повноваження.

Стаття 14. Система управління Фондом медичного страхування.

Стаття 15. Правління Фонду медичного страхування.

Стаття 16. Виконавча дирекція Фонду медичного страхування.

Стаття 17. Майно Фонду медичного страхування.

Стаття 18. Відносини із цільовими соціально-страховими фондами.

Розділ III. Нагляд у сфері загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 19. Державний нагляд у сфері загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 20. Засоби державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного медичного страхування.



Стаття 21. Наглядова рада Фонду медичного страхування.

Розділ IV. Кошти загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 22. Джерела коштів Фонду медичного страхування.

Стаття 23. Порядок надходження коштів Фонду медичного страхування.

Стаття 24. Нарахування страхових внесків.

Стаття 25. Сплата страхових внесків.

Стаття 26. Порядок використання коштів Фонду медичного страхування.

Розділ V. Страхові виплати.

Стаття 27. Страховий стаж.

Стаття 28. Види страхових виплат.

Стаття 29. Розгляд справ про страхові виплати.

Стаття 30. Умови здійснення страхових виплат.

Стаття 31. Тривалість страхових виплат.

Стаття 32. Розміри страхових виплат.

Стаття 33. Припинення страхових виплат.

Розділ VI. Відповідальність суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування й надавачів медичних послуг.

Стаття 34. Відповідальність Фонду медичного страхування.

Стаття 35. Відповідальність страхувальника.

Стаття 36. Відповідальність надавача медичних послуг.

Стаття 37. Відповідальність застрахованої особи.

Стаття 38. Вирішення спорів.

Розділ VII. Прикінцеві положення.

При цьому реальне запровадження системи загальнообов'язкового державного медичного страхування потребує також розроблення спеціальної Державної програми, яка має передбачити порядок вжиття відповідних заходів у правовій, адміністративній і фінансовій сферах.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Про визнання п. 2.1 рішення сесії Мелітопольської районної ради незаконним [Електронний ресурс] : постанова Мелітоп. міськрайсуду Запоріж. обл. від 20.02.2007 № 2-а-94/07. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>.

3. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні»: постанова Верхов. Ради України від 21.10.2009 № 1651-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 51. – Ст. 760.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29.05.2002 № 10-рп/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 23. – Ст. 1132.
5. Лукьянова Е. А. Закон как источник советского государственного права : монография / Е. А. Лукьянова. – М. : Юрид. лит., 1988. – 150 с.
6. Мостипан А. Нужно ли сегодня Украине обязательное медицинское страхование? / А. Мостипан // Медиц. вестн. – 1998. – № 3. – С. 6, 7.
7. Гладун З. С. Державне управління в галузі охорони здоров'я : монографія / З. С. Гладун. – Тернопіль : Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
8. Синенко С. Страхова медицина. І не тільки... / С. Синенко // Віче. – 2001. – № 3 (108). – С. 80–97.

*Аркатов Ярослав Андрійович – к. ю. н., старший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

А. В. Семенова

## **ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Статтю присвячено проблемі адаптації законодавства у сфері запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні. Аналізується досвід європейських країн у сфері обов'язкового державного медичного страхування і виокремлюються позитивні аспекти організації охорони здоров'я, які були б прийнятними для нашої країни.*

**Ключові слова:** *обов'язкове медичне страхування, право на охорону здоров'я, надання медичної допомоги.*

На сьогодні в Україні особливої актуальності набувають проблеми забезпечення та реалізації прав, свобод і законних інтересів людини. Значною мірою це стосується сфери охорони здоров'я громадян. На жаль,

доступність, якість надання медичної допомоги в Україні дуже відстає від стандартів провідних демократичних держав. Очевидним є те, що існуюча система надання медичної допомоги в нашій державі з кожним роком все більше погіршується. Незважаючи на відносно стабільний рівень фінансування галузі охорони здоров'я, використання бюджетних коштів проводиться неефективно і не прозоро, внаслідок чого ця галузь поступово занепадає. Адміністративні і лікувальні функції виконуються одними і тими органами в результаті чого, замість очікуваного якісного медичного обслуговування, громадяни зустрічають байдужу до їх потреб монопольну систему охорони здоров'я, яка сама себе фінансує і контролює. Держава та її органи вже не в змозі ні фінансово, ні організаційно гарантувати всім громадянам реалізацію на належному рівні їх прав у сфері охорони здоров'я.

Обмеження фінансових можливостей держави при наростанні бюджетного дефіциту, що викликано загальним спадом виробництва, унеможливило забезпечення необхідних витрат на цю галузь лише за рахунок державних коштів. Як наслідок – назріла потреба радикальних якісних змін у рамках самої цієї системи. Проголошення у ст. 49 Конституції України безоплатності медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я не виключає можливості її фінансування за рахунок розвитку позабюджетних механізмів залучення додаткових коштів, у тому числі і шляхом створення страхових фондів, діяльність яких має бути врегульована законом [1]. Адже світовий досвід показує нам, що ефективність використання коштів у страхових системах значно вища, ніж при бюджетній системі їх розподілу, що позначається на характері лікування і якості обслуговування пацієнта. Інтереси останнього додатково захищає медико-страховий позабюджетний фонд. При цьому, держава забезпечує надання громадянину гарантованого рівня безоплатної медичної допомоги та її відповідність встановленим державним стандартам.

Притримуємось думки, що право на охорону здоров'я є одним із основних прав людини, є невідчужуваним і таким, що належить кожному від народження. Держава це право визнає й гарантує його забезпечення.

Важливо зазначити, що здоров'я є станом повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, здатність індивіда адаптуватися до змін зовнішнього і внутрішнього середовища, відсутність хвороб і фізичних

вад. Це оптимальний фізичний і психічний стан людського організму, необхідний для забезпечення біологічного існування, здатності до тривалого й активного життя, до відтворення здорового покоління. Фізичне здоров'я – це нормальне функціонування систем та органів людини; душевне здоров'я – це душевний комфорт, який дозволяє їй проявляти себе адекватно біологічним і соціальним ситуаціям і власним потребам; соціальне здоров'я – цінності, які допомагають людині адаптуватися в соціумі.

Охороною здоров'я слід вважати діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, закладів охорони здоров'я, медичних і фармацевтичних працівників, а також громадян, спрямовану на здійснення політичних, правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, наукових, культурних, медичних, лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних та інших заходів з метою збереження і зміцнення фізичного і психічного стану кожної людини, підтримання її працездатності, довголітнього й активного життя, а також недопущення прояву чинників, що негативно впливають на здоров'я.

Одну із найбільш важливих ролей у системі гарантій права людини на охорону здоров'я відіграє загальнообов'язкове державне медичне страхування, яке є одним із різновидів соціального страхування і спрямоване на забезпечення конституційного права громадян на охорону здоров'я. Воно становить собою систему прав, обов'язків і гарантій їх реалізації застрахованих осіб, страхувальників, страховиків і постачальників медичних послуг. Ця система передбачає матеріальне забезпечення застрахованих осіб для профілактики й лікування їх захворювань, травм, отруєнь, патологічних станів, у зв'язку з вагітністю й пологами, для придбання лікарських і протезних засобів, а також отримання цими особами соціальних послуг за рахунок коштів Фонду медичного страхування, що формуються за рахунок страхових внесків, а також інших незаборонених джерел, у випадках, на умовах, в обсязі й у порядку, передбачених законодавством.

За останні роки у Верховній Раді України було зареєстровано 11 законопроектів, спрямованих на запровадження обов'язкового медичного страхування. Є сподівання, що найближчим часом один із проектів набуде статусу закону. А отже, необхідно попередньо розробляти чіткі механізми правового регулювання суспільних відносин у сфері обов'язкового медичного страхування [2].

У майбутньому саме Закон України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування» повинен визначати засади й механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного медичного страхування, порядок призначення й виплати грошових допомог, надання соціальних послуг з коштів Фонду медичного страхування. Виключно в цьому нормативному документі мають бути зафіксовані: права й обов'язки суб'єктів цього виду страхування; види й умови набуття права на грошові виплати й соціальні послуги, а також порядок визначення їх розмірів та обсягу; порядок здійснення страхових виплат; порядок використання коштів Фонду медичного страхування; організація й порядок здійснення управління в системі загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Доведено, що загальнообов'язкове медичне страхування не є видом особистого страхування, а відповідні відносини не входять до предмета цивільного права, позаяк:

- воно, будучи фундаментом соціального страхування, має свої цілі, завдання, функції, принципи, суб'єкти і зміст;

- цей вид страхування має примусовий характер і включений до загальної системи охорони здоров'я, яка фінансується за рахунок не тільки обов'язкових страхових внесків, а й за Державного бюджету, місцевих бюджетів і роботодавців через систему колективних договорів та угод;

- у преамбулі Закону України «Про страхування» [3] зазначається, що цей Закон регулює відносини у сфері страхування і спрямований на створення ринку страхових послуг, посилення страхового захисту майнових інтересів підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, а його дія не поширюється на державне соціальне страхування.

Орієнтація України на інтеграцію до Європейського Союзу і ратифікація низки загальносвітових і регіональних документів відкривають для нашої держави нові можливості долучитися до найбільш прогресивних надбань людства, зокрема, в царині охорони здоров'я. Правовим, організаційним, управлінським і фінансовим засадам медичного страхування населення значна увага приділяється як на рівні міжнародних організацій, так і в законодавстві зарубіжних країн. До основних завдань цього виду страхування треба віднести:

- 1) максимальне охоплення медичним страхуванням усіх категорій населення;

2) покращення доступу застрахованих осіб до медичних послуг;

3) доцільне, цільове й раціональне фінансування останніх, належне управління якістю наданих медичних послуг; захист прав та інтересів застрахованих осіб при отриманні таких послуг.

З метою повної реалізації в Україні конституційного права громадян на охорону здоров'я та підвищення якості надання медичної допомоги Кабінету Міністрів України слід розробити та подати на розгляд Верховної Ради України законодавчі пропозиції щодо ратифікації в цілому конвенцій Міжнародної організації праці № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» та № 130 «Про медичну допомогу та допомоги у випадку хвороби» [4].

Для посилення координації заходів, спрямованих на збереження і зміцнення здоров'я населення, усунення дублювання функцій і подолання диспропорцій у сфері дії й раціонального використання фінансових, технічних і кадрових ресурсів, оптимізації організаційно-управлінських процесів, вважаємо доречним уже зараз об'єднати медичне страхування і страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими похованням, під егідою загальнообов'язкового державного медичного страхування. У середньостроковій перспективі (протягом 5-ти років) до об'єданого виду соціального страхування треба приєднати страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання. Перспективність такої реформи зумовлена ідентичністю основних завдань цих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а саме: відновлення здоров'я і працездатності застрахованої особи, проведення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання захворюванням та іншим випадкам загрози здоров'ю застрахованих. Схожими за своєю природою й суттю є і страхові ризики, які стосуються безпосередньо збереження здоров'я громадян, надання їм медичної допомоги і які охоплюють: необхідність отримання медичної допомоги, тимчасову непрацездатність, трудове каліцтво і професійне захворювання, материнство, інвалідність, потребу в забезпеченні санаторно-курортним лікуванням.

Відповідно до стратегії євроінтеграції нашої держави, адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу полягає в зближенні національного законодавства із сучасною Європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний роз-

виток держави в межах Європейського Союзу, сприятиме поступовому зростанню рівня життя населення [5].

В основу проведення обов'язкового медичного страхування закладають програми обов'язкового медичного обслуговування. Ці програми визначають обсяги й умови надання медичної та лікувальної допомоги населенню. Програма охоплює мінімально необхідний перелік медичних послуг, гарантованих кожному громадянину, який має право ними користуватися [6].

Досліджуючи процес розвитку медичного страхування, необхідно виокремити такі його особливості:

- медичне страхування, яке провадиться в обов'язковій формі, набуває рис соціального страхування, оскільки порядок його проведення визначається державним законодавством;
- обов'язкова форма страхування координується державними структурами;
- страхові платежі, сплачувані громадянами та медичними особами, мають форму податку;
- обов'язкове медичне страхування перебуває під жорстким контролем держави і характеризується безприбутковістю. Ця форма дає змогу планувати медичну допомогу завдяки тому, що надходження коштів до страхового фонду характеризується стабільністю.

В. Ю. Стеценко у своїй праці проаналізувала на прикладі зарубіжних країн як саме у них функціонує система обов'язкового медичного страхування та зазначила досвід формування державних гарантій з високим рівнем медичного обслуговування громадян незалежно від їх фінансових можливостей.

На прикладі позитивного досвіду Німеччини фінансування сфери охорони здоров'я здійснюється в основному (57%) за рахунок коштів обов'язкового державного медичного страхування – Gesetzliche Krankenversicherung (цим видом страхування охоплюється близько 90% населення, інша частина громадян або має приватне страхування, або підпадає під інші спеціальні державні програми, наприклад, військово-службовці, поліцейські, одержувачі соціальних виплат, та ін.). Близько 10,5% надходять від інших складових державної системи (кошти пенсійного страхування, страхування на випадок виробничого травматизму та страхування на випадок медичного догляду), інші кошти надходять від приватних страховиків – Private Krankenversicherung (8,4%) та від безпосередніх особистих платежів населення (12,2%) [7].

З-поміж позитивних аспектів організації охорони здоров'я та системи обов'язкового медичного страхування Німеччини можна виокремити: 1) можливість людини, дохід якої перевищує встановлену суму, вийти з системи державного обов'язкового страхування і перейти в приватний сектор страхування; 2) можливість працюючого забезпечувати медичне страхування непрацюючих членів його сім'ї; 3) обмеження суми заробітної плати, з якої стягується страховий внесок; 4) можливість вільного вибору страхової компанії, лікаря, медичної установи.

На досвіді Французької системи обов'язкового медичного страхування забезпечує високий рівень надання кваліфікованої медичної допомоги і, в цілому, задовольняє потреби населення. Всі основні програми медичного страхування реалізують на практиці Національний фонд медичного страхування і відповідні місцеві структури. Всього в рамках загальної програми страхування працюють: 129 місцевих фондів медичного страхування (*caisses primaires d'assurance maladie*), які оформлюють страхування і відшкодовують витрати на лікування; 16 регіональних фондів, які опікуються виробничим травматизмом і професійними захворюваннями; Національний фонд медичного страхування найманих працівників, який контролює діяльність регіональних і місцевих фондів; Спеціальна медична служба (в якій працюють 2500 лікарів, фармацевтів і дантистів), що контролює медичну обґрунтованість призначеного лікування застрахованих і сприяє розповсюдженню ефективної лікарської практики [8].

З досвіду Франції Україні доцільно було би перейняти: дуже відповідальне ставлення держави до системи соціального захисту населення, зокрема у сфері охорони здоров'я. Втім, істотними вадами, які не можуть бути сприйняті, є: 1) дуже високі витрати; 2) безсистемність, фрагментарність побудови системи медичного страхування, яка історично склалась у Франції під впливом постійних компромісів між усіма професійними медичними працівниками, медичними страховими фондами та державою [9].

Отже Інтеграцію України до Європейського Союзу проголошено пріоритетним напрямом зовнішньополітичного курсу держави. Основи зовнішньої політики України, механізм і тактику втілення її європейського вектору визначає низка документів, зокрема Конституція України (стаття 18); Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, який підкреслює, що «з огляду на своє гео-



політичне становище, історичний досвід, культурні традиції, багаті природні ресурси, потужний економічний, науково-технічний та інтелектуальний потенціал Україна може і повинна стати впливовою світовою державою, здатною виконувати значну роль в забезпеченні політико-економічної стабільності в Європі.

Як нам відомо, що успіх реформ залежить від поетапності із запровадження певних законодавчих положень та нормативно-правових актів. Для успішного здійснення реформ системи охорони здоров'я необхідна, на думку міжнародних експертів, розробка трьох напрямів політики в області охорони здоров'я: 1) поліпшення стану здоров'я населення шляхом підвищення рівня життя і поліпшення умов навколишнього середовища; 2) поліпшення роботи механізмів ефективного асигнування і розподілу ресурсів шляхом чіткої постановки завдань, підвищення ефективності роботи по обмеженню ризику і заборони витрат; 3) вдосконалення медико-санітарного законодавства, підготовки і перепідготовки медичного персоналу, вдосконалення структури і функцій медичних установ.

Однією з ключових проблем в сфері охорони здоров'я в Україні, є недосконалість нормативно-правових актів, які впливають на створення умов поліпшення стану здоров'я населення та підвищення ефективності використання в системі охорони здоров'я людських, матеріально-технічних та фінансових ресурсів в умовах ринкової економіки.

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріями набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правовій системі України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

Невід'ємною частиною цієї Програми є адаптація правових актів України у сфері охорони здоров'я та життя людей до *acquis* Європейського Союзу. Виходячи із цього, потреба запровадження медичного страхування населення в Україні є невідкладною.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : прийнята Верхов. Радою України 28.06.1996 №254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 49.
2. Стеценко В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Ю. Стеценко. – Х., 2010.
3. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 № 85/96 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 18.
4. Про мінімальні норми соціального забезпечення : Конвенція МОП від 28.06.1952 № 102 // Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП : [у 2 т. Т. I (1919–1964)]. – Женева : Міжнар. бюро праці, 1999. – С. 554–579.
5. Серeda Т. М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Т. М. Серeda // Юрид. часоп. Нац. акад. внутр. справ. – 2012. – № 1 (3). – С. 50–56. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aymvs\\_2012\\_1\(3\)\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aymvs_2012_1(3)_7.pdf).
6. Яковлева Т. Соціально-правові передумови запровадження обов'язкового медичного страхування / Т. Яковлева // Підприємництво, госп-во і право. – 2008. – № 11. – С. 71–74.
7. Busse R. Health care systems in transition Germany / R. Busse, A. Riesberg. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2004. – 220 p.
8. Sandier S. Health care systems in transition: France / S. Sandier, V. Paris, D. Polton. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2004. – 137 p.
9. Стеценко В. Ю. Обов'язкове медичне страхування в Україні: тези до нормативно-правового забезпечення / В. Ю. Стеценко // Публ. право. – 2013. – № 2. – С. 57–63. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pp\\_2013\\_2\\_8.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pp_2013_2_8.pdf).

*Семенова Альона Вячеславівна – к. ю. н., молодший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

Г. В. Анісімова

## **ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМОГ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Статтю присвячено проблемам адаптації законодавства у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки до права Європейського Союзу. Досліджено формування*

*сучасної концепції адаптації екологічного законодавства до стандартів Європейського Союзу з урахуванням світового досвіду.*

**Ключові слова:** *екологічна безпека, екологічно-інформаційні відносини, екологічні стандарти Європейського Союзу.*

Правове регулювання забезпечення вимог екологічної безпеки в Україні вважається одним з найважливіших питань в сфері систематизації законодавства, формування сучасної еколого-правової доктрини й подальшого розвитку суспільства, в яких життя і здоров'я людини, її безпека в навколишньому середовищі визначаються найвищою цінністю. Екологічне законодавство являє собою систему нормативно-правових актів, що містять правила поведінки з приводу забезпечення екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках – захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків і задоволення екологічних та інших інтересів, потреб.

Невипадково забезпечення екологічної безпеки є невід'ємним складником сучасної державної екологічної політики, сталого економічного і соціального розвитку країни. Основними її завданнями є: забезпечення екологічної, біологічної і генетичної безпеки; збереження, відтворення та невиснажливе використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі; здійснення державного контролю у сфері збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї тощо. Акцент на міжнародне-правове регулювання в зазначеній царині сприяє розширенню меж еколого-правового впливу, пошуку доцільного співвідношення з існуючими національними регуляторами та чинними нормативно-правовими актами, а також обґрунтованого введення в обіг нових. Пріоритетними напрямками співробітництва України та ЄС у галузі забезпечення вимог екологічної безпеки стали правовідносини щодо: вдосконалення процедур, необхідних для здійснення оцінки впливу на довкілля; впровадження комунікаційної стратегії щодо підтримки політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; підтримки суб'єктів громадянського суспільства та місцевих органів влади; розви-

ток рамкового законодавства, удосконалення основних процедур та забезпечення розроблення планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, визначених в Основних напрямках державної політики України у сфері охорони навколишнього середовища, їх виконання та ін.

Відповідно до Закону України від 18.03.2004 р. № 1629-IV «Про Згажднодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» Програма визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. У Програмі подається ряд положень, які є важливими для адаптації й екологічного законодавства, сама адаптація законодавства визначається як «процес приведення нормативно-правових актів України у відповідність до *acquis communautaire*», тобто до правової системи Європейського Союзу, котра включає акти законодавства Європейського Союзу, прийняті в рамках Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці.

Впровадження законодавства ЄС, як зазначено на сайті Мінприроди, відбувається у 8 секторах, їх регламентують 29 джерел права ЄС у цій галузі. 21 серпня 2014 року Мінприроди представило «Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля». Увагу акцентовано на положеннях статті 363 Глави 6 «Навколишнє середовище» та Додатку XXX до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом. Плани імплементації Директив та регламентів у сфері охорони довкілля вже розроблено, вони проходять процедуру перепогодження у центральних органах виконавчої влади і найближчим часом їх буде винесено на розгляд Кабінету Міністрів України [4].

Проект «Підтримка України у наближенні до екологічного законодавства ЄС», метою якого є сприяння процесу наближення законодавства України до екологічного законодавства ЄС на основі Угоди про асоціацію Україна-ЄС та інших рамкових документів, буде фокусуватись на трьох секторах. Перший – це горизонтальні директиви, а саме: система управління довкіллям, інтеграція екологічної політики та інших галузевих політик. Другий – якість води та управління водними ресурсами. Третій – охорона довкілля (Директива про захист диких птахів, Директива про

збереження природного середовища існування дикої флори та фауни) [4]. Безумовно кожний з них буде пов'язаний з питаннями забезпечення безпеки в екологічних правовідносинах.

Адаптація – це послідовний і тривалий процес, на сучасному етапі в сфері екологічних правовідносин доцільно привернути увагу та привести у відповідність, уніфікувати екологічну термінологію, закріпити її у законодавстві; переглянути та уточнити переклад Директив українською мовою; внести відповідні зміни до законів України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд», «Про екологічну мережу», «Про екологічну експертизу», «Про відходи»; Водного кодексу України, Кодексу України про надра, Лісового кодексу України тощо. Доцільно ретельно опрацювати функції екологічного управління (екологічну сертифікацію, екологічний аудит, екологічне страхування, екологічний контроль, екологічне інформування, екологічний моніторинг тощо), здійснити заходи щодо впорядкування державного управління в сфері природокористування та охорони довкілля. Елементом адаптації екологічного законодавства має стати перевірка проектів законів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire* з метою недопущення прийняття актів, які суперечать *acquis* Європейського Союзу. А також створення механізму та прийняття порядку обміну на міжнародному рівні екологічною інформацією щодо прогнозування стихійних лих, природних катастроф, інших негативних факторів та ліквідації їх наслідків між зацікавленими компетентними органами України та відповідними органами сусідніх держав.

В Україні на рівні національного законодавства буде доречним звернути увагу на особливості правового забезпечення та оприлюднення екологічної інформації. Привернути увагу на співвідношення низки нормативно-правових актів з цього приводу Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про інформацію» (1992 р.) [2; 1992. – №48. – Ст. 650], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»(1994 р.) [2; 1994. – №27. – Ст. 218], «Про звернення громадян» (1996 р.) [2; 1996. – №47. – Ст. 256], «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) [2; 2011. – №32. – Ст. 314] тощо. Правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається не тільки різноманітними законами України, а й міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана

Верховною Радою України, а саме Закон України від 06.07.1999 р. №832-XIV «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [2; 1999. – №34. – Ст. 296]. Виходячи з наведеного, маємо різноманітні тлумачення щодо змісту інформаційних екологічних відносин, його забезпечення. Суб'єкти окреслених правовідносин мають різноманітну компетенцію, повноваження по делегуванню повноважень, відсутній єдиний підхід щодо змісту екологічної інформації.

Відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Згідно з Законом України від 29.06.2004 р. №1906-IV «Про міжнародні договори України» [2; 2004. – №50. – Ст. 540]. Для нашої країни міжнародні договори щодо екологічної безпеки, охорони довкілля, екологічної інформації є вкрай необхідними, тому їх кількість у екологічному законодавстві постійно зростає. Як доречно зазначає П. О. Гвоздик у визначенні міжнародних договорів як джерел екологічного права важливим є питання встановлення пріоритетності (верховенства) міжнародного договору над національним законодавством [3, с. 180]. Однак досі відсутня єдина точка зору на зазначене співвідношення. В науці теорії права склалися три основних підходи, хоча й спираються науковці на тлумачення однієї й тієї ж статті 9 Конституції України. Прибічники першого тлумачать її як встановлення пріоритету міжнародного права над національним законодавством. Другі – не розглядають міжнародний договір як верховне право країни та вважають, що формулювання положення про те, що коли міжнародним договором, укладання якого відбулося у формі закону, встановлені інші правила, ніж передбачені законодавством України, то застосовується правило міжнародного договору, яке закріплено у ст. 19 Закону «Про міжнародні договори України», потребує приведення у відповідність із Конституцією України. А треті (наприклад, Гвоздик П. О.) – стверджують, що Основний Закон лише доводить у певний спосіб своє верховенство в національній системі права. При цьому за все тією ж ст. 9 в країні не можлива ситуація, коли держава бере участь у міжнародному договорі з питань охорони довкілля чи інших, які суперечать Конституції України [3, с. 181].

Ще наголосимо, що мова в зазначеній статті 19 частині 2 Закону «Про міжнародні договори України» йде про нові договори, «якщо міжнарод-

ним 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». Сучасне національне законодавство не стоїть на місці, а розвивається, вбираючи все найкраще з світового досвіду правотворення.

Проаналізуємо положення чинного законодавства щодо еколого-інформаційних відносин. Не говорячи про різноманітні визначення екологічної інформації, що надаються у законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 25 «Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)») та «Про інформацію» (ст. 13 «Інформація про стан довкілля (екологічна інформація)»), у ст. 12 Закону «Про доступ до публічної інформації» мова йде про інформацію про стан довкілля, а також у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ст. 2) та інші. Доцільно привести у відповідність положення зазначених законів. Розмежувати дефініції «довкілля» та «навколишнє природне середовище» (тому що вони не є тотожними) при визначенні поняття правової категорії «екологічна інформація», дослідити її складники, а також провести ґрунтовний науковий аналіз термінів, привести їх до відповідності та єдиного розуміння, тлумачення й застосування на практиці.

Слід ще раз звернути увагу на п. 4 ст. 2 Орхуської конвенції, в якій надано визначення «громадськості» – це одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. Кожна зі Сторін договору забезпечує належне визнання об'єднань, організацій або груп, що сприяють охороні навколишнього середовища, та надає їм відповідну підтримку і забезпечує відповідність своєї національної правової системи цьому обов'язанню. Надається ця інформація громадськості, відповідно до зазначеного нормативно-правового акту, в максимально стислі строки, але не пізніше одного місяця після подання заяви, якщо тільки обсяги та складність відповідної інформації не виправдовують продовження цього терміну до двох місяців після подання заяви. Подавця заяви інформують про будь-яке продовження строків і про причини, які є підставою для цього.

Відповідно до Закону України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» Верховна Рада визначає порядок здійснен-

ня та забезпечення права кожного на доступ до інформації, зокрема, екологічної, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Суб'єктами відносин у зазначеній царині є: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації – суб'єкти, визначені у статті 13 цього Закону; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. Особливості оформлення запитів на отримання інформації регламентуються ст. 19 зазначеного закону. Має певні відмінності й порядок розгляду запитів, а саме строки її надання. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Слід звернути увагу на визначення переліку законопроектних робіт в сфері екологічних праввідносин, а саме на: підготовку проектів законів України та інших нормативно-правових актів, їх експертизу фахівцями. Можливо говорити й про розробку та прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта в сфері екологічних відносин. Стан екологічного законодавства та права в міжнародному та національному контексті викликає турботу спільноти, гостро постають питання щодо використання питань природних ресурсів для задоволення енергетичних потреб, при цьому питання забезпечення екологічної безпеки повинні посідати перше місце. В сучасних умовах неприпустимі будь-які види господарської діяльності, що мають непередбачені несприятливі негативні наслідки для довкілля й життя та здоров'я людини.



Проаналізувавши нормативно-правові акти, що регламентують окреслені правовідносини, можливо відзначити, що законодавством встановлені як загально-правові засади, а саме Конституція, «Закон про охорону навколишнього природного середовища» та інші по ресурсові закони та кодекси, так і спеціальні правові положення, закріплені в законах «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про регулювання містобудівельної діяльності» тощо. Доцільно погодитися з точкою зору Г. І. Балюк, що подальший розвиток екологічного законодавства та права повинен бути пов'язаний з відходом від галузевого регулювання екологічних відносин (за окремими природними ресурсами) та розробкою Екологічного кодексу України як акту міжгалузевої кодифікації. Розуміння цього уже сьогодні передбачає наявність нової методології класифікації та систематизації норм екологічного права та класифікації нормативних актів, які їх містять. Це має бути акт не галузевої, а міжгалузевої кодифікації [1, с. 20].

Фундаментальна проблема зараз полягає у формуванні сучасної концепції адаптації екологічного законодавства до стандартів Європейського Союзу з урахуванням світового досвіду, міжнародних доктринальних і законодавчих підходів. На підставі вивчення та узагальнення відповідного досвіду держав Центральної та Східної Європи доцільно створити ефективний загальнодержавний механізм адаптації екологічного законодавства з урахуванням сучасних економічних умов. Необхідно сприяти підвищенню рівня екологічної свідомості та культури як державних службовців, так і громадян з питань європейського екологічного права, включаючи розроблення та затвердження відповідних навчальних програм у вищих навчальних закладах та ін.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Балюк Г. І. Сучасні проблеми кодифікації екологічного законодавства України / Г. І. Балюк // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : зб. тез наук. доп. учасн. «круглого столу» (9 листоп. 2012 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», Нац. акад. прав. наук України, Всеукр. еколог. ліга. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 19–22.
2. Відом. Верхов. Ради України.
3. Гвоздик П. О. Джерела екологічного права України : монографія / П. О. Гвоздик ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Прав. єдність : Алерта, 2012. – 304 с.

4. Європейські експерти допоможуть Україні адаптувати екологічне законодавство до норм ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3452-yevropeiski-eksperty-dopomozhut-ukraini-adaptuvaty-ekolohichne-zakonodavstvo-do-norm-yes>.

*Анісімова Ганна Валеріївна – к. ю. н., доцент кафедри екологічного права  
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

Т. О. Барабаш

## **ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ У КОНТЕКСТІ ВИМОГ СОТ**

*У статті розкрито проблеми правового регулювання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Досліджуються питання підвищення ефективності аграрного сектору економіки. Визначаються перспективні завдання у досліджуваній сфері в контексті вимог СОТ.*

**Ключові слова:** екологічна безпека, сільськогосподарська продукція, агропромислова державна політика.

Досліджуючи питання правового регулювання забезпечення Україною екологічної безпеки сільськогосподарської продукції у контексті вимог СОТ, необхідно звернути увагу на виконання нашою державою своїх міжнародно-правових зобов'язань у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. У цьому аспекті актуалізуються проблеми внутрішньої агропромислової та продовольчої державної політики. Okремо слід зупинитися на впровадженні правових, організаційних і економічних механізмів, за допомогою яких має відбуватися підвищення ефективності аграрного сектору української економіки. Важливим у зв'язку з цим стає також вирішення соціально-правових проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій України.

Зважаючи на важливість наведеного, метою роботи є узагальнення законодавчого і нормативно-правового забезпечення функціонування підприємств агропромислової сфери, а також визначення напрямків ви-

рішення окремих питань правового регулювання забезпечення Україною екологічної безпеки сільськогосподарської продукції у контексті вимог СОТ. З огляду на поставлену мету передусім треба вирішити наступні завдання: розкрити сутність низки нормативно-законодавчих документів; систематизувати і узагальнити законодавчу практику стосовно інновацій у господарській діяльності підприємств аграрної сфери.

Актуальність окресленої проблеми визначається недостатньою емпіричною базою і невеликою кількістю праць, присвячених аналізу нормативно-правового регулювання забезпечення Україною екологічної безпеки сільськогосподарської продукції відповідно до вимог СОТ. У контексті завдань нашого дослідження слід назвати таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: А. П. Гетьман, О. С. Заржицький, А. В. Духневич, Д. А. Еделев, К. А. Кондратьєва, Ю. А. Краснова, А. Н. Мамцев, С. А. Павлов, С. М. Романко та ін. [13–20]. Дослідження цих науковців можуть стати теоретичною базою для подальшого вивчення проблеми.

Міжнародний досвід підтверджує, що системи еколого-правових норм різних держав постійно розвиваються і мають такі специфічні ознаки:

- 1) міжнародні еколого-правові норми базуються на законах природи;
- 2) їх формування зумовлене взаємодією екологічних, економічних, соціальних та політичних вимог і чинників;
- 3) вони мають комплексний характер, зумовлений специфікою самих відносин, які складаються між суб'єктами міжнародного права у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки;
- 4) їм притаманна антропоцентрична спрямованість, тобто забезпечення і захист права людини на сприятливе навколишнє середовище, закріплене в Декларації принципів із навколишнього середовища та розвитку, прийнятої в Ріо-де-Жанейро в 1992 р.;
- 5) у суспільстві спостерігається процес надання цим нормам глобального екологічного характеру, збільшенням різного роду екологічних загроз;
- 6) відбувається екологізація різних сфер міжнародно-правового регулювання;
- 7) вказані норми враховують рівень науково-технічного розвитку, нові наукові здобутки та визначають умови міждержавного співробітництва у сфері екологічно безпечних технологій, досліджень тощо.

Україна бере активну участь у міжнародно-правовому співробітництві у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та створенні умов для екологічної безпеки. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, стають частиною національного законодавства України. Будучи ратифікованими, норми міжнародних договорів потребують подальшої імплементації на національному рівні. У свою чергу, стан розвитку національного законодавства України в зазначеній сфері також впливає на міжнародно-правове регулювання галузі [14, с. 184].

З огляду на сказане додамо, що, беручи на себе зобов'язання з модернізації сфери екологічної безпеки і вдосконалення національного законодавства, українська держава передусім повинна вирішувати проблеми щодо забезпечення суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я, навколишнє природне середовище; реалізацію інституційно-правових гарантій екологічної безпеки.

У контексті виконання Україною зобов'язань щодо якості і безпечності сільськогосподарських товарів (продовольчої безпеки) відповідно до Угоди СОТ «Про сільське господарство» [1] необхідно детально вивчити приписи, які визначають загальні засади механізму організаційно-правового регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції [13, с. 94]. Для цього звернемося до законодавства.

Зауважимо, що до цієї групи приписів належать положення Конституції України [2], також відповідних законів України: «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3], «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], «Про основи національної безпеки України» [5]. Про необхідність дотримання громадянами та юридичними особами санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм при здійсненні будь-якої діяльності йдеться в нормах Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [6], а закони України «Про відходи» [7] та «Про безпечність та якість харчових продуктів» [8] визначають належний рівень захисту здоров'я людей.

Питання безпеки сільськогосподарської сировини регулюється розділом V Закону України «Про пестициди та агрохімікати» [9], який містить 3 нормативні приписи про відповідність сировини санітарним вимогам щодо максимальних меж залишків у ній пестицидів і агрохімікатів, а також положення про подальші дії з сировиною, яка цим вимогам

не відповідає. У сфері забезпечення якості та безпеки риби, інших водних живих ресурсів та харчової продукції діє Закон України «Про рибу, інші живі водні ресурси та харчову продукцію з них» [10]. Названий Закон регулює якість та безпеку продуктів лову та харчової продукції з них і встановлює вимоги до переробки цих продуктів, необхідність контролю критичних точок виробництва продуктів лову та харчової продукції з них, тобто норму, що впроваджує принципи системи НАССР (Система аналізу небезпек і критичних точок контролю (англ. НАССР Hazard Analysis Critical Control Point) у переробку продуктів лову, а також створення та акредитацію виробничої лабораторії з контролю за якістю та безпекою цієї продукції, передбачає атестацію виробництва з переробки продуктів лову, підтвердження відповідності якості та безпеки харчових продуктів лову та харчової продукції з них чинному законодавству [13, с. 96].

Право споживача на безпеку продукції закріплено у ст. 14 Закону України «Про захист прав споживачів» [12] та захищається такими заходами:

- 1) забороною відповідних органів виконавчої влади випуску і реалізації продукції, якщо немає нормативно закріплених вимог до її безпеки;
- 2) установленням строку придатності на продукцію, використання якої понад визначений строк може становити небезпеку для здоров'я споживачів;
- 3) належним виконанням виробником продукції своїх обов'язків щодо забезпечення безпеки продукції.

Розглянувши приписи, які стосуються безпеки особи-споживача, перейдемо до стратегії розвитку АПК. У цілому вона має орієнтуватися на адаптацію експортно-імпорتنих операцій до зовнішнього економічного середовища. Для цього необхідно планувати зближення з міжнародною системою стандартизації – ISO. Внутрішнє ринкове середовище України і її АПК мають бути адаптовані до системи Світової організації торгівлі.

Подальше удосконалення чинного законодавства України у сфері забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції варто проводити у напрямку нормативно-правового регулювання організаційних заходів, передбачених Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів» [8]. До них належать, наприклад, такі обов'язки: провадити діяльність із дотриманням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів; застосовувати санітарні заходи, належну практику виробни-

цтва та системи НАССР; забезпечувати оптимальні умови зберігання харчових продуктів; надавати безперешкодний доступу представників контролюючих органів до зразків продукції та необхідних документів.

Вказані нормативно-організаційні механізми відповідають вимогам Регламенту ЄС 853/2004 від 29 квітня 2004 р. про спеціальні правила гігієни для продуктів тваринного походження та Регламенту ЄС 854/2004 від 29 квітня 2004 р. про спеціальні правила офіційного контролю продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною, у яких встановлені вимоги до якості та безпеки окремих видів продукції тваринництва та визначені процедури їх забезпечення [17, с. 195].

Наступним кроком щодо забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції є послідовна реалізація закріпленого у ст. 58, 59, 68, 71, 79, 80 Закону України «Про ветеринарну медицину» [11] основного принципу європейського законодавства у сфері безпеки продукції – принципу простежуваності всіх етапів харчового ланцюга виробництва продукції і для неїстівних продуктів тваринного походження шляхом встановлення обов'язку виробника ведення та зберігання записів, які дозволяють відстежити закуплену ним сировину, та продаж виробленої продукції протягом трьох років.

Подальшого розвитку вимагає нормативно-правове врегулювання ліквідаційних механізмів:

- добровільного вилучення з обігу небезпечної, непридатної до споживання або неправильно маркованої продукції;
- виправлення недоліків харчових продуктів, які знаходяться в обігу;
- добровільного знищення небезпечної продукції виробником під контролем ветеринарного інспектора;
- компенсації шкоди, заподіяної споживачам внаслідок:
  - 1) забруднення або іншого негативного впливу на навколишнє середовище;
  - 2) споживання небезпечних чи неправильно маркованих харчових продуктів;
  - 3) використання небезпечної продукції;
  - 4) порушення вимог санітарного законодавства.

Підсумовуючи вищесказане, варто наголосити на необхідності вдосконалення українського законодавства у сфері нормативно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської

продукції відповідно до міжнародно-правових актів, що встановлюють загальні принципи, на яких ґрунтується природоохоронна діяльність у цілому, а особливо тих, що регулюють відносини у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

До перспективних завдань у досліджуваній сфері в контексті вимог СОТ слід віднести: проведення ефективної політики безпеки продуктів харчування; впровадження міжнародної системи аналізу ризиків і критичних контрольних точок (НАССР); втілення принципу попередження при управлінні ризиками; визначення важливих характеристик сільськогосподарської продукції та способів її виробництва й переробки.

Водночас із впровадженням міжнародної системи аналізу ризиків і критичних контрольних точок (НАССР) необхідно, на нашу думку:

1) запровадити супутні програми, приміром, належну гігієнічну практику згідно з Кодексом Аліментаріус та вимогами до безпеки харчових продуктів. Подібна практика в Україні, зокрема, регулюється ст. 1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», яка формально визначає поняття належної практики виробництва, але фактично не розкриває її змісту;

2) використовувати досвід діяльності Європейського органу з питань безпеки харчової продукції (EFSA) щодо процедури збору інформації та оцінки ризиків у сфері безпеки сільськогосподарської та харчової продукції;

3) закріпити в чинному законодавстві України правила, які покликані визначати, ким та як має здійснюватися збір інформації та оцінка ризиків у сфері безпеки сільськогосподарської та харчової продукції;

4) створити контролюючий орган – Національне агентство із контролю за якістю та безпекою продукції, який виконував би функцію зі збору інформації та оцінки ризиків у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської та харчової продукції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про сільське господарство [Електронний ресурс] : від 15.04.1994. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19. – Ст. 429.

4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. №1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – №41. – Ст. 546.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. №964-ІV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №39. – Ст. 351.
6. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квіт. 2000 р. №1645-ІІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – №29. – Ст. 228.
7. Про відходи : Закон України від 5 берез. 1998 р. №187/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – №36. – Ст. 242.
8. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України від 6 верес. 2005 р. №771-97/ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – №50. – Ст. 533.
9. Про пестициди і агрохімікати : Закон України від 2 берез. 1995 р. №86-95/ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – №14. – Ст. 91.
10. Про рибу, інші живі водні ресурси та харчову продукцію з них : Закон України від 6 лют. 2003 р. №486-ІV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №15. – Ст. 107.
11. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 черв. 1992 р. №2498-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – №36. – Ст. 531.
12. Про захист прав споживачів : Закон України від 1 груд. 2005 р. №3161-ІV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – №7. – Ст. 84.
13. Гетьман А. П. Право на безпечне життя для здоров'я довілля та його судовий захист / А. П. Гетьман // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : міжнар. наук.-практ. конф. (23 листоп. 2012 р., м. Полтава) : зб. наук. ст. та тез наук. повідомл. / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого»; Полтав. юрид. ін-т; Нац. акад. прав. наук України; Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування; Асоц. випускників Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Точка, 2012. – Ч. 1. – С. 16–17.
14. Духневич А. В. Нормативно-правове регулювання забезпечення Україною екологічної безпеки сільськогосподарської продукції відповідно до вимог СОТ / А. В. Духневич // Бюл. М-ва юстиції України. – 2014. – №1. – С. 93–100.
15. Еделев Д. А. Международный опыт обеспечения безопасности и качества продуктов питания / Д. А. Еделев, В. М. Кантре, В. А. Матсон // Пищевая пром-сть. – 2010. – №12. – С. 70–71.
16. Кондратьєва К. Юридичне поняття та особливості екологічної безпеки у сфері сільськогосподарського виробництва / К. Кондратьєва // Юрид. Україна. – 2012. – №12. – С. 85–89.
17. Краснова Ю. А. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві України / Ю. А. Краснова // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матеріали Всеукр. круглого столу (25 трав. 2012 р.). – К., 2012. – С. 87–90.



18. Мамцев А. Н. Управление безопасностью пищевых продуктов на основе принципов ХАССП: [система ХАССП (анализ рисков и критические контрольные точки) обеспечивает безопасность пищевых продуктов и повышает их конкурентоспособность] / А. Н. Мамцев, Е. В. Кузнецова // Достижения науки и техники АПК. – 2007. – № 12. – С. 30–31.
19. Павлова С. А. Методы получения экспертной оценки экологической ситуации в АПК: [основаны на комплексе оценочных, информативных показателей, должны включаться в модели исследования ситуации и в систему общей экспертной оценки экологической ситуации] / С. А. Павлова, И. Е. Павлов // Аграр. наука. – 2008. – № 11. – С. 12–14.
20. Романко С. М. Нормативно-правове регулювання права споживача на якість та безпеку сільськогосподарської продукції [Електронний ресурс] / С. М. Романко // Актуал. пробл. вдосконалення чин. законодавства України. – 2012. – Вип. 30. – С. 193–199.

*Барабаш Тетяна Олегівна – к. ю. н., асистент кафедри екологічного права  
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

М. К. Черкашина

## **ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ЯК СЕКТОРІ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ**

*У статті розглянуто проблеми забезпечення екологічної безпеки у сфері водопостачання в Україні. У публікації визначено ключові заплановані зміни, до яких слід віднести: закріплення зобов'язання держави забезпечити усі міста та селища системами каналізації; створення переліку уразливих зон та запровадження принципу додаткової очистки стічних вод перед скидом у таких зонах.*

**Ключові слова:** екологічна безпека, водопостачання, водопровідні мережі, житлово-комунальне господарство, система каналізації.

Четверта частина очисних споруд водопровідної мережі, кожна п'ята насосна станція та половина насосних агрегатів України відпрацювали нормативний строк експлуатації. В аварійному стані перебуває понад 37 тис. кілометрів водопровідних та 14 тис. кілометрів каналізаційних мереж, або більше 30 відсотків їх загальної довжини, витоки з яких крім

вторинного забруднення питної води обумовлюють підтоплення території населених пунктів в окремих регіонах.

На початку 2002 року вступив у дію Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III, що визначає правові, економічні й організаційні засади функціонування системи питного водопостачання, спрямовані на гарантоване забезпечення населення якісною й безпечною для здоров'я людини водою. У той самий час дотепер основним нормативним документом, що визначає якість питної води, залишається ГОСТ 2874–82 «Вода питна. Гігієнічні вимоги й контроль за якістю». За цим нормативним документом якість питної води оцінюється за 28 санітарно-хімічними і бактеріологічними показниками. З 1 січня 2000 року в Україні введено в дію Державні санітарні правила й норми (ДСанПіН) «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання», затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23.12.1996 р. № 383, де включено 54 показника якості й контролю за якістю питної води. У цьому документі значно розширений спектр показників, нормативні рівні деяких з них стали більш жорсткими.

Проблема забруднення поверхневих джерел водопостачання та якості питної води є актуальною для всього світу. У світовій практиці стандарти якості питної води постійно переглядаються. Стандарти Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) у 1970 р. мали 9, у 1984 р. – 27, у 1993 р. – вже 95 показників. Зазначені стандарти покладені в основу Директиви 90/778/ЄС і для багатьох країн світу та є основними.

Гігієнічні нормативи якості питної води, представлені в новому нормативному документі ДСанПіН «Вода питна», є більш вимогливими, ніж у ГОСТ 2874–82, і більш наближеними до стандартів якості ВООЗ та ЄС, та у деяких випадках жорсткіше них (органолептичні показники, мутність, барій, фтор, хлорфеноли, хлороформ тощо). Наближення вітчизняних гігієнічних нормативів якості питної води до рівня стандартів ВООЗ й ЄС є одним із елементів входження України в Європейське Співтовариство.

Іншою проблемою є забруднення водних об'єктів – джерел питного водопостачання, що створює серйозну небезпеку для здоров'я населення в багатьох регіонах України, обумовлює високий рівень захворюваності кишковими інфекціями, гепатитом, збільшує ризик впливу на організм людини канцерогенних і мутагенних факторів. Відставання Укра-

їни від розвинутих країн за середньою тривалістю життя та висока смертність певною мірою пов'язані зі споживанням недоброякісної питної води.

Сучасний незадовільний стан водних об'єктів показує, що проблеми у сфері охорони вод від забруднення та виснаження не тільки не знайшли вирішення, а й значно загострилися, особливо в останні роки. В аварійному стані перебуває більше 30 відсотків каналізаційних мереж, які експлуатуються вкрай незадовільно. Так, питомі норми водоспоживання перевищують аналогічні показники розвинутих країн у 1,5–3 рази, втрачає в системах водопостачання сягають 30–40, а в деяких регіонах перевищують 50 відсотків.

Іншим джерелом водопостачання населення є водні джерела та бутильована вода. Водні джерела повинні відповідати вимогам Директиви 98/83/ЕС щодо якості води, призначеної для споживання людиною. У Директиві також подано чіткі вимоги щодо інформації на етикетці, зокрема, на ній повинна бути інформація про хімічний склад, місце експлуатації джерела і назву джерела, інформація про будь-яку (дозволену) обробку. В назві чи торговій марці може бути вказана місцевість лише за умови, що вода там і добувається. Розповсюдження на ринку води з одного джерела з різними назвами і описами заборонено. Нині на українському ринку немає чіткої класифікації бутильованої води за типами і, відповідно, нормативних документів на всю наявну у продажу воду. В Україні досі не затверджено держстандарт на бутильовану питну воду, хоча українськими науковцями розроблено стандарт, що поширюється на питну фасовану воду, призначену для реалізації через торговельну мережу, і установлює вимоги щодо її вироблення, постачання, використання.

Будівельні норми і правила, стандарти на питну воду і методики визначення якісних показників у сфері питної води та питного водопостачання недосконалі і потребують приведення їх у відповідність із стандартами Європейського Союзу. Відповідно до цього потребує вдосконалення й наявна в Україні лабораторна база, що вимагатиме значних витрат.

Суттєвою екологічною проблемою є високі потреби ЖКГ у водних ресурсах. На потреби комунального господарства витрачається щорічно близько 4 км<sup>3</sup> (18%) або 311 літрів за добу на одного міського жителя.

У країнах Європи норми приблизно в 2–2,5 рази нижчі. У Великобританії – 155 літрів за добу, Франції – 145, Німеччині – 163 літри за добу. У Швеції та країнах Бенілюксу трохи більше 100 літрів. При загальному зменшенні водовитрат в кінці 90-х різко погіршилося співвідношення на одиницю продукції. Залишалися досить високими втрати води під час її транспортування до 9 відсотків від водозабору.

В Україні існує достатній рівень забезпечення населення послугами водопостачання та водовідведення у містах (де до 90% населення користується централізованим водопостачанням та каналізацією). Водночас 345 селищ міського типу, 95 відсотків сільських населених пунктів не оснащені централізованими системами каналізації, а в 187 міських населених пунктах очисні каналізаційні споруди працюють неефективно – у водойми щодоби скидається понад 12 тис. куб. метрів неочищених та недостатньо очищених стічних вод.

Законом України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» від 24 червня 2004 року № 1869-IV передбачається гармонізація законодавства, що регулює діяльність у сфері житлово-комунального господарства, з директивами і стандартами ЄС у період з 2009 до 2014 рр.

Відповідальність за його підготовку покладено на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Мінприроди.

На жаль, не уточнюється зміст запланованих змін, проте до першочергових слід віднести: закріплення зобов'язання держави забезпечити усі міста та селища системами каналізації; створення переліку уразливих зон відповідно до критеріїв, встановлених у додатку II до Директиви (можливо як додаткової категоризації), та запровадження принципу додаткової очистки стічних вод перед скидом в таких зонах.

Також необхідно розробити та ухвалити технічну та інвестиційну програми впровадження положень Директиви та встановити обов'язок водоканалів регулярно готувати та оприлюднювати звіт про скидання стічних вод та осаду в підзвітних їм регіонах. Слід також зазначити, що офіційний переклад деяких положень Директиви українською мовою має недоліки, які необхідно терміново усунути. Слід також наголосити на необхідності приведення у відповідність термінологічного апарату та закріплення його у законодавстві.

**Визначення очікуваних результатів прийняття запропонованого регуляторного акта у галузі водопостачання**

Ключові групи інтересів	Вигоди	Витрати
Інтереси держави	<p>Забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Покращення стану водних об'єктів</p> <p>Зменшення рівня захворюваності та смертності населення</p> <p>Підвищення працездатності і народжуваності</p>	Збільшення витрат на підвищення ефективності роботи очисних споруд, мереж водопостачання і водовідведення
Інтереси суб'єктів господарювання	Удосконалення здійснення господарської діяльності у зазначеній сфері	Потреба у кваліфікованих кадрах
Інтереси громадян	<p>Поліпшення якості питної води</p> <p>Зменшення захворюваності</p> <p>Зростання рівня життя</p> <p>Поліпшення стану водних об'єктів</p>	Можливе зростання тарифів на послуги

Витрати, які будуть виникати на етапах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в галузі ЖКГ у сфері водопостачання можливо зменшити завдяки ефективному використанню коштів міжнародної технічної допомоги, зменшенню водоспоживання, збільшенню частки житлового фонду, обладнаного приладами обліку води.

*Черкашина Марина Костянтинівна – к. ю. н., доцент кафедри екологічного права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

## ЄВРОПЕЙСЬКЕ ЛІСОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЛІСОВОЇ ПОЛІТИКИ

*Стаття присвячена лісовому законодавству ЄС як інноваційному елементу удосконалення національної лісової політики. У публікації розглянуті питання гармонізації національного лісового законодавства із лісовим законодавством ЄС, запропоновано інноваційну модель розвитку лісової галузі в Україні.*

**Ключові слова:** лісове законодавство, національна лісова політика, інноваційна модель.

Україна, успадкувавши багато традицій природоохоронної справи з відповідної традиції колишнього СРСР, істотно відстала у розвитку процесу формування і впровадження системних підходів активного збереження природного середовища, зокрема у впровадженні принципу сталого управління лісами, яка на сьогоднішній день детально розроблена і успішно функціонує у низці країн ЄС.

Метою даної статті є висвітлення питання гармонізації національного лісового законодавства із лісовим законодавством ЄС, впровадження інноваційної моделі розвитку лісової галузі в Україні, заснованої на концепції сталого розвитку та управління лісами з використанням передового досвіду країн Європи.

Правові засади досягнення відповідності національного законодавства України до *acquis communautaire* Європейського Союзу встановила загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС (2004). Окремо виділеного лісового *acquis*, тобто переліку законів ЄС, пов'язаних з лісовим господарством, що мають бути в повній мірі прийняті країнами-кандидатами до того як вони приєднаються до Союзу, немає. Документи щодо управління лісами є складовою нормативно-правових баз декількох спільних політик ЄС, зокрема, сільськогосподарської політики та політики розвитку сільських територій, екологічної політики, енергетичної політики, розвитку внутрішнього ринку тощо.

Наріжними принципами всього лісового законодавства ЄС є сталий лісовий менеджмент та багатофункціональна роль лісів. Співтовариство розуміє, що забезпечення сталого лісового менеджменту веде до росту

операційних витрат і, як наслідок, – до зниження конкурентоздатності лісового сектора. Тому, Лісовий План Дій ЄС розпочинається з визначення ключових дій щодо поліпшення довготермінової конкурентоздатності.

Для досягнення заявлених Лісовою Стратегією ЄС (1998) та Лісовим Планом Дій (2006) спільних «лісополітичних» цілей всі країни-члени Співтовариства розробили та впроваджують національні лісові програми, відповідно до принципу субсидіарності та концепції розподіленої відповідальності. Перспективне планування, а не слідування формальному підходу Міністерських Конференцій із захисту лісів в Європі до підготовки національних лісових програм, залишилося формою підготовки державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки. Дослідники відзначають, що наслідком некритичного ставлення до участі зацікавлених сторін та міжсекторального обговорення стала умовність окремих показників програми, зокрема, переглянутого з 2000 року вчетверте ключового пріоритету з «підвищення лісистості». Проведення масштабного лісорозведення досі не розглядається в контексті запобігання чи адаптації до змін клімату [9].

Планові обсяги проведення Міністерством аграрної політики полезахисного лісорозведення, передбачені державною цільовою програмою «Ліси України» на 2010–2015 роки та державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року [8], відрізняються. В жодному із заходів останньої програми Державний комітет лісового господарства не визначений головним розпорядником коштів. На відміну від ЄС, розвиток лісового господарства в Україні не розглядається як складова розвитку сільських територій при формуванні державної політики та складанні відповідних програм. Серед сорока заходів, передбачених Регуляцією з розвитку сільських територій ЄС (2005), чотирнадцять стосуються безпосередньо ведення лісового господарства, а вісім орієнтовані винятково на ведення лісового господарства, з окремими бюджетами та індикаторами. Політика розвитку сільських територій України, описана в проекті державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року, не включає заходи зі сталого менеджменту лісів.

Для вирішення задекларованого «завдання формування дієвої системи управління розвитком сільських територій з урахуванням політики та стандартів ЄС» проект Державної цільової програми сталого розвитку

сільських територій на період до 2020 року потребує суттєвого доопрацювання в частині інтеграції лісового господарства в розвиток сільських територій. Використання біомаси для енергетичних потреб розглядається як найбільш важливий вклад європейського лісового сектору в досягнення цілей Кіотського протоколу протягом першого облікового періоду – 2008–2012 роки. В 2009 році уряд України надав використанню деревини як альтернативного джерела енергії стратегічного значення та виділив 25 млн. грн. на придбання технологічних комплексів і обладнання для виробництва паливної тріски. Однак досвід показав, що використання деревини як альтернативного виду палива є дорогим і недостатньо ефективним.

Усі країни-члени Європейського Союзу проводять національні лісові інвентаризації; на рівні Співтовариства закладено понад 500 тис. пробних ділянок. Національна інвентаризація лісів є єдиним достовірним методом оцінки показника поточного приросту насаджень, що є критерієм нормування обсягу лісозаготівель на рівні держави. Дані національної інвентаризації лісів використовуються країнами для цілей національної та міжнародної звітності про ліси, наприклад, до Кіотського протоколу РКЗК.

Як відзначають експерти, відсутність актуальних статистичних даних про ліси є критичною проблемою лісової політики України. Поетапне запровадження національної інвентаризації лісів в Україні було передбачене державною програмою «Ліси України» на 2010–2015 роки (захід «проведення інвентаризації лісів з використанням статистичних методів»), проте це питання досі не врегульоване ні законодавчо, ні організаційно [9].

Переходячи до практичної частини статті – аналізу досвіду ведення лісового господарства у європейських державах, слід наголосити, що в усіх випадках воно засноване на концепції сталого управління лісами, яка в Україні перебуває ще у процесі розроблення.

Лісове законодавство Німеччини створює правове поле для успішного функціонування трьох форм власності на ліси: державної, комунальної та приватної. У Німеччині домінують невеликі за розміром лісоволодіння. Середня площа одного лісоволодіння складає 15,5 га. Лісова політика в Німеччині проводиться з врахуванням розмірів лісових господарств. З метою проведення ефективної лісової політики в приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до одного



гектара (ліси повністю підпорядковуються інтересам сільського господарства); площею 1–5 га (ліси використовуються головним чином для екологічних і соціальних потреб); площею 5–20 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв); площею 20–50 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв; лісовласники регулярно працюють у лісі); площею 50–200 га (лісовласники регулярно працюють у лісі; господарство в лісах ведеться з метою отримання доходу і пов'язане з іноземними споживачами лісових ресурсів) [2, с. 29].

У Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу. Чинне законодавство Німеччини зобов'язує лісові підприємства складати так звані рамочні плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства, а також можлива і участь громадських об'єднань. Основними податками лісового господарства Німеччини є земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. Цікавим є той фактор, що з лісовласників, які мають лісові ділянки площею до 0,3 га, земельний податок не справляється. Ця пільга не поширюється на дрібних лісовласників, які використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини [3, с. 73].

В Італії чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства планувати лісогосподарське виробництво, але лише половина громадських лісів охоплена плануванням. Планування відтворення лісових ресурсів використовується як інструмент, за допомогою якого регулюється державна і міжнародна допомога, яка спрямована на покращення стану лісів, розвиток мережі доріг у лісі, тощо.

В Італії оподаткування лісів базується на лісовому кадастрі. Лісовласники вносять податки на доходи від землі, капіталу та праці. Ставки податку диференційовані залежно від рівня доходів. Юридичні особи сплачують податок на доходи за ставкою 25%. Крім того, з лісовласників справляється місцевий податок у розмірі 15% від суми доходу.

Податок на доходи в Італії зменшується у випадках, коли ліси розташовані на висоті 700 м над рівнем моря. Таким чином, стимулюється розвиток лісоторування в гірській місцевості, яка характеризується складними природно-економічними умовами зосередження лісових ре-

курсів. В Італії введений спеціальний податок на продукцію з паперової маси і паперу в межах 0,6–3,0% від реалізаційної ціни. Нагромаджені кошти використовуються на підтримку розсадників, на технічну допомогу і дослідницькі роботи з плантаційного вирощування деревини.

У Швеції розроблено систему планування комплексного розвитку лісового господарства і лісової промисловості, що базується на методах автоматизованої системи обробки даних [10].

Розробка системи планування здійснюється наступним чином: передусім складається проект плану рубок. Дані про запаси деревини нагромаджуються шляхом визначення її руху і виміру модельних дерев. У Фінляндії результати такого планування називають «розрахунками рубок». Ці дані складають основу лісогосподарського плану. У «розрахунках рубок» представлена інформація про стан лісу і про майбутні витрати і доходи. На основі «розрахунків рубок» складається план рубок, який найбільшою мірою відповідає вимогам лісового господарства і є основою роботи лісозаготівельного виробництва. У Фінляндії для визначення «розрахунків рубок» використовується спеціальний метод, орієнтований на доходи [4, с. 30].

Система оподаткування майна в Швеції стимулює консервацію невеликих землеволодінь, оскільки ставка податку зростає із збільшенням розмірів землеволодінь. Низькі ставки на майно є основним фактором, що призвів до надто низької інтенсивності рубок у приватних лісах. Тут введений спеціальний податок у розмірі 0,8% від величини лісового майна, нагромаджені кошти від справляння якого використовуються на будівництво лісових доріг. Таким чином створюються сприятливі умови для фінансування лісовідновлення і охорони лісів. У Швеції введений податок на приріст деревини. Цей податок справляється у випадках, коли продаж лісоматеріалів перевищує приріст деревини. Такий податок спрямований на розвиток лісокористування в рамках щорічного приросту деревини [10].

У лісовому господарстві Норвегії основним є податок на лісовий дохід. При цьому об'єктом оподаткування є середня величина лісового доходу за останні п'ять років. Таке оподаткування лісового доходу є справедливим, оскільки стимулює розвиток сталого лісокористування.

У Фінляндії, у якій домінують приватні ліси, планування відтворення і використання лісових ресурсів відіграє неабияку роль. Планування охоплені як державні, так і приватні ліси. Покращенню планування лісо-

користування у Фінляндії сприяє моніторинг за станом лісів, який покладений на органи лісовпорядкування.

Оподаткуванню у Фінляндії підлягає чистий дохід і вартість робіт, виконаних власником на своїх лісових ділянках. У цьому разі лісовідновлювальні роботи розглядаються як послуги, які приводять до збільшення лісового доходу. Оподаткування цих робіт, на нашу думку, має як позитивні (стимулює скорочення обсягів лісовідновлювальних робіт за рахунок сприяння природному поновленню лісу), так і негативні (може призвести до скорочення лісовідновлювальних робіт там, де вони вкрай необхідні, а, відповідно, до зниження продуктивності лісів) впливи на розвиток лісокористування. Ставки податку на стиглі й перестійні ліси у Фінляндії вищі порівняно зі ставками податку на інші ліси. Таким чином, система оподаткування стимулює скорочення запасів деревини в стиглих і перестійних насадженнях [7; 10].

Оскільки Україна належить до постсоціалістичних країн, то цікавим для нас є досвід Естонії в галузі організації управління лісовим господарством. Державне управління лісовим господарством Естонії незалежно від форм власності здійснює Міністерство охорони навколишнього природного середовища через лісовий департамент.

Територіальними органами, які виконують функції державного управління лісовим господарством, є комітети природних ресурсів в адміністративних районах. Усі органи, які перебувають під юрисдикцією Міністерства охорони навколишнього природного середовища, не виконують жодних господарських функцій.

Лісові господарства на своїй території безпосередньо виконують функції господарського управління шляхом планування і організації відтворення лісів; лісовідновлення і лісовирощування; охорони і захисту лісів; реалізації лісової продукції [5, с. 14–15].

В умовах, коли домінують державні ліси і державні лісогосподарські підприємства, заслуговує уваги досвід країн Східної Європи щодо розвитку приватних підприємств, які надають лісові послуги (виконують на замовлення лісокультурні, лісогосподарські та інші роботи з відновлення лісу). Так, чинне законодавство Польщі не забороняє функціонування таких підприємств.

У Польщі функціонувало 377 приватних лісових підприємств, які надавали послуги з лісовідновлення, лісозаготівлі, транспорту, лісовпорядкування тощо. Управління лісовим господарством в Польщі здійснює

Міністр охорони навколишнього природного середовища та лісівництва (рис. 2) через корпорацію «Ліси державні». Генеральна дирекція «Лісів державних» наділена повноваженнями ініціювати, організувати та координувати заходи в справі охорони лісів, раціонального ведення лісового господарства і розвитку лісівництва, організувати лісовпорядкування і планування в лісах та прогнозування в лісництвах; ініціації та фінансування проведення досліджень у сфері охорони та розвитку лісів.

У Польщі план ведення лісового господарства складається на 10 років. Для лісів, що не входять до складу державного лісового фонду, складається спрощений план ведення лісового господарства. Слід зазначити, якщо власником лісу є фізична особа, то план ведення лісового господарства складається за кошти державного бюджету Польщі; якщо власником є юридична особа, то план складається за її кошти.

Складанням плану займаються спеціалісти корпорації «Ліси державні». Цей план затверджується Міністром навколишнього природного середовища та природних ресурсів і лісівництва [6, с. 16].

Досвід Польщі для України є корисним щодо оподаткування лісового господарства, оскільки ця країна успішно здійснила економічну реформу і є нашим сусідом, з яким налагоджена плідна співпраця. Оподаткування підприємств лісового господарства в Польщі регулює закон «Про ліси», яким передбачено справляння спеціального лісового податку. Об'єктом оподаткування є умовні гектари лісової площі. Площа лісів окремих лісовласників в умовних гектарах розраховується за допомогою перевідних коефіцієнтів. Ставка податку за один перевідний гектар лісової площі становить 0,125 м<sup>3</sup> пиловника хвойних порід. Ця ставка податку встановлюється на основі середньої ціни одного кубометра пиловника хвойних порід, яка подається в піврічних звітах Голови Головного статистичного управління Польщі (публікується в урядовому збірнику «Монітор Польщі»).

Порівняння української та польської моделей ведення лісового господарства за переліком якісних індикаторів сталого лісового менеджменту Міністерських Конференцій із захисту лісів у Європі свідчить про те, що протягом усього періоду незалежності Україна дотримується політики вилучення лісів з господарського використання. Українська модель «невиснажливого ведення лісового господарства» сформувалася в умовах законодавчого закріплення переважаючої екологічної ролі лісів, тоді як польська модель «раціонального ведення лісового господарства» базу-

ється на законодавчому закріпленні умови самофінансування державного лісового господарства. Загальна площа лісів України і площа лісів Польщі за період з 1990 по 2005 роки зросли приблизно однаково на 300 тис. га і склали 9575 тис. га та 9200 тис. га відповідно. За цей період площа лісів, доступних для користування в Польщі, збільшилася на 100 тис. га, в той час як Україна зменшила площу лісів, доступних для використання, на 1 млн. га. Нині площа лісів Польщі, доступних для лісокористування, в півтора рази більша ніж площа таких лісів в Україні, а абсолютні значення поточного приросту та обсягів рубок втричі перевищують відповідні показники по Україні.

Отже, погоджуємось із експертами і вважаємо, що впровадження організаційної моделі державного лісового господарства з утворенням крупної лісової компанії саме за польською моделлю, що активно вивчається та обговорюється упродовж останніх десяти років, є особливо актуальним нині, в ході реалізації державної політики, спрямованої на централізацію державної форми власності на ліси, інакше реформа в лісовому господарстві України носитиме половинчастий та незакінчений характер.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Панаит Н. М. Лесное хозяйство в условиях реформ / Н. М. Панаит // Лесное хоз-во. – 2001. – № 5. – С. 22–23.
2. Лосев М. В. Долгосрочная программа перехода лесного хозяйства Германии на устойчивое развитие / М. В. Лосев // Лесное хоз-во. – 2001. – № 3. – С. 28–30.
3. Синякевич І. М. Лісове господарство України в ХХІ ст.: сценарії розвитку / І. М. Синякевич, І. П. Соловій, А. М. Дейнека // Економіка України. – 2007. – № 9. – С. 72–81.
4. Благун І. С. Управління лісопромисловим комплексом в ринкових умовах / І. С. Благун. – Івано-Франківськ : Прикарпат. ун-т ім. В. Стефаника, 2003. – 260 с.
5. Петров А. П. Управление лесами и ведение лесного хозяйства в Эстонии (опыт экономических реформ) / А. П. Петров, А. Талиярв // Лесное хоз-во. – 2002. – № 2. – С. 13–15.
6. Борисов В. А. Разгосударствление лесов в Чехии / В. А. Борисов // Лесное хоз-во. – 2002. – № 2. – С. 15–17.
7. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения : материалы семинара (Москва, Россия, 25 февр. 2012 г.). – М. : Алекс, 2012. – 178 с.
8. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon3.rada.gov.ua](http://www.zakon3.rada.gov.ua).

9. Порівняльний аналіз лісового законодавства України та пов'язаних з ним правових актів на відповідність до законодавчої бази Європейського Союзу з питань сталого управління лісами / Програма «Удосконалення систем правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії» (ENPIFLEG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fleg1.fleg.org.ua/index.php?id=14&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=34&cHash=529761387b4ea48d73b3b7b2d39c3303](http://fleg1.fleg.org.ua/index.php?id=14&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34&cHash=529761387b4ea48d73b3b7b2d39c3303).
10. Леньо Р. В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в системі управління лісовим господарством України / Р. В. Леньо // Держ. управління: теорія та практика. – 2012. – №2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp\\_2012\\_2\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_21.pdf).

*Єгорова Тетяна Петрівна – здобувач кафедри екологічного права  
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого,  
молодший науковий співробітник НДІ правового забезпечення  
інноваційного розвитку НАПрН України*

В. М. Онегіна, О. М. Кравченко

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ДОСВІД США Й ЄС**

*Статтю присвячено проблемам правового забезпечення аграрної політики в Україні. Досліджено досвід США та європейських країн. Розглянуто необхідність прийняття єдиного законодавчого акта, що регулював би весь комплекс напрямів аграрної політики.*

**Ключові слова:** *аграрна політика, аграрний сектор, державна підтримка.*

Базовим принципом державного регулювання аграрного сектору та його актуальної форми, аграрної політики, виступає принцип законності. Та лише після 15 років від початку ринкових реформ в Україні був прийнятий Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. №2982-IV, в якому були визначені цілі та завдання держави в галузі регулювання аграрного сектору, стратегічні цілі державної аграрної політики. Не можна не відзначити, що й до цього базового Закону приймалися законодавчі акти стосовно державного регулювання сільського господарства, достатньо згадати Закони України «Про державне регулювання виробництва і реалізації продукції тваринництва» та «Про державне регулювання виробництва і реалізації продукції рослинництва».

лізації цукру» від 17 червня 1999 р. № 758-XIV, «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18 січня 2001 р. № 2238-III, «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 17 грудня 1998 р. № 320-XIV, «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. № 2238-III; «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4.07.2002 р. № 37-IV; «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. № 1877-IV, але в цілому законодавче забезпечення реалізації державної аграрної політики залишається фрагментарним, частковим, неузгодженим та непослідовним. Положення законів уточнюються в постановах міністерств, строки прийняття яких є непередбачуваними, фінансові зобов'язання по яким не завжди виконуються. Якщо в 2008 р. обсяг видатків по Міністерству аграрної політики та продовольства України склав 11 млрд. грн., то в 2010–5,8 млрд. грн., у 2013 р. – 8,7 млрд. грн. У 2015 р. у зв'язку з кризовим становищем в країні обсяг видатків Державного бюджету по Міністерству аграрної політики та продовольства скоротився катастрофічно до 2,2 млрд. грн.

Досвід США та ЄС із формування правового забезпечення державної аграрної політики вважаємо корисним для України. Основу інституційної матриці аграрної політики в США утворює Сільськогосподарський акт (або так званий Фермерський Білл). Ще за часів Великої депресії правові засади оперування держави на аграрних ринках сільськогосподарської продукції та підтримки фермерів встановили Сільськогосподарський маркетинговий акт 1929 р. (Agricultural Marketing Act) та прийнятий в русі Нового курсу Акт пристосування сільського господарства 1933 р. (Agricultural Adjustment Act). У подальшому практика розробки, прийняття та імплементації Сільськогосподарських актів у США подовжилася.

У 1937 р. приймається Акт сільськогосподарських маркетингових угод (Agricultural Marketing Agreement Act), та запроваджується практика ринкових угод, що встановлювали мінімальні ціни на продукцію фермерів. Законодавчі Акти 1960-х рр. запровадили програми продовольчих талонів, безкоштовних шкільних сніданків (Food and Agricultural Acts 1962 р., 1965 р., Food Stamp Act 1964 р.). Особлива увага у зв'язку із потребою в розширенні попиту на сільськогосподарську продукцію в Сільськогосподарських Актах у 70-ті роки 20 ст. приділяється заходам, спрямованим на доступність продовольства на внутрішньому ринку,

освоєння закордонних ринків та стимулювання експорту сільськогосподарської продукції.

Сільськогосподарськими актами 1981 р., 1985 р. були передбачені заставні позики, компенсаційні платежі, контроль за посівними площами, виплати фермерам у випадку стихійного лиха, формування фермерських резервів, також підвищення цінової підтримки у випадку ембарго на експорт американської сільськогосподарської продукції, експортні субсидії.

Сільськогосподарський акт 1996 р. (Federal Agricultural Improvement and Reform Act) було оцінено як такий, що орієнтує фермерів на ринкові сигнали. Та вагомість державної підтримки залишалася значною. За нашими розрахунками на підставі збірників із сільськогосподарської статистики Міністерства сільського господарства США прямі державні виплати в чистому фермерському доході становили у 1999 р. – 45,1%, у 2000–46,8% [2, с. 97].

У 2002–2007 рр. у США державні програми для фермерів застосовувалися відповідно до положень Акту фермерської безпеки та розвитку інвестування в сільській місцевості (Farm Security and Rural Investment Act) 2002 р. Сільськогосподарський акт 2008 р. за актуальними акцентами в аграрній політиці було названо актом продовольства, консервації, та енергії (Food, Conservation, and Energy Act), та ним на визначені цілі передбачалося виділити 288 млрд. дол.

У лютому 2014 р. був підписаний та вступив у дію Фермерський акт (2014 Farm Act), чинність якого передбачена до 2018 р. Розділи цього Закону регулюють взаємовідносини держави та виробників і споживачів сільськогосподарської продукції і продовольства у сферах виробництва продукції рослинництва, молочного та м'ясного скотарства, консервації земель, харчування, розвитку сільських територій, наукових досліджень та дорадництва, енергії, страхування в рослинництві, органічного сільського господарства, локального та регіонального продовольства. При реалізації заходів цього Фермерського акту планується витратити 489 млрд. дол. США [3].

Особливостями Сільськогосподарських актів як правової основи аграрної політики в США є, по-перше, всебічність, тобто вони охоплюють різні напрями державного регулювання сільського господарства. По-друге, періодичність прийняття та розрахованість дії на певний період (останнім часом на 5–6 років), що дозволяє привести систему дер-



жавного регулювання у відповідність до змін у розвитку країни, її аграрного сектору, тенденцій на світових ринках та одночасно забезпечити стабільність і прогнозованість умов регулювання. По-третє, чисельні заходи держави, що передбачені Сільськогосподарськими актами, є узгодженими між собою. По-четверте, визначені в них обсяги державної підтримки сільського господарства є основою для формування річних федеральних бюджетів.

Досвід ЄС дає приклади узгодження інтересів країн при проведенні спільної аграрної політики (САП) та формуванні її правових засад. У статтях 38–47 Римської угоди визначалися фундаментальні положення САП та зокрема види сільськогосподарської продукції, що включаються в єдиний ринок (ст. 38), завдання спільної аграрної політики (ст. 39), заходи трансформаційного періоду, спільні норми, положення щодо організації ринків та формування фінансових ресурсів для запровадження САП (ст. 40), заходи з підтримки досліджень та аграрної освіти (ст. 41, 42), сфери діяльності спільних інститутів (ст. 43,47).

Головними принципами здійснення САП були визначені: принцип єдиного ринку, преференцій співтовариства; фінансової солідарності.

Програми САП неодноразово переглядалися. Зокрема, на Берлінському саміті в 1999 р. була прийнята «Програма денна 2000» («Agenda 2000»). Основними завданнями САП у ній визначалося підвищення конкурентоспроможності Співтовариства за рахунок зниження цін підтримки; гарантування безпеки та якості харчування; сприяння стабільним доходам та справедливим стандартам життя сільських громад; забезпечення екологічно безпечного виробництва; створення альтернатив для отримання доходів та зайнятості для фермерів та членів їх родин. У червні 2003 р. Рада Міністрів ЄС досягла угоди в подальшому реформуванні САП. Ця угода містить пропозиції подальшої ринкової орієнтації аграрної політики, що здійснюється в руслі завдань «Agenda 2000» щодо забезпечення стійкого розвитку сільського господарства та сільської місцевості. Заходи з організації єдиного ринку за цією угодою передбачали збереження інтервенційних цін на зернові та прямих платежів фермерам на рівні 63 євро/т, які з 2005–2007 рр. (залежно від обраного країною терміну перехідного періоду) увійшли до складу єдиного платежу на ферму (ЄПФ); відміну інтервенційних цін на жито; встановлення платежів додатко-

вої підтримки для твердої пшениці в розрахунку 40 Євро за 1 т з їх послідовним включенням до ЄПФ; скорочення інтервенційних цін на рис на 50% до 150 Євро/т з компенсацією за рахунок зростання прямих платежів; включення премій на голову худоби у ЄПФ; запровадження реформи на ринку молочної продукції у 2007 р.; доступність платежів при дотриманні фермерами у веденні виробництва санітарних та екологічних стандартів; обов'язкову довгострокову консервацію частки земель; додаткові виплати фермерам, продукція яких задовольняє стандартам вищої якості.

Ухвалення в 2013–2014 рр. пакету нормативних актів, які запроваджували нові орієнтири та правила САП, стало результатом суспільного обговорення та розробок Єврокомісії, представлених громадськості ще у 2010 р. Правові засади САП на період 2014–2020 рр. формують Політична угода з реформи САП від 26 червня 2013 р. між Європейською Комісією, Європейським Парламентом та Радою Європи, чотири базових Регуляцій (Basic Regulations) та Трансформаційні правила для 2014 р. (Transition Rules for 2014), пакет Делегованих Регуляцій (Commission Delegated Regulation) та Багаторічні фінансові рамки (Multiannual Financial Framework) [6]. У САП 2014–2020 виділено 2 складових (колони). Перша складова визначає ринкові фінансові заходи та схеми єдиного платежу й єдиного територіального платежу. Друга складова САП передбачає заходи з підтримки сільського розвитку.

Зі спільною аграрною політикою на 2014–2020 пов'язані завдання зробити її ринкову орієнтацію більш глибокою, суспільну підтримку аграрного сектору більш цілеспрямованою, підвищити довгостроково продуктивність, стійкість та ефективність сільського господарства. За її основні напрями були визначені: економіка, екологія та території. Якщо бюджет САП на 2012 р. був передбачений на рівні 58 млрд. Євро, на 2013 р. – 57 млрд. Євро, то на 2014–2020 рр. заплановано виділити на реалізацію заходів САП 363 млрд. Євро, тобто в середньому щорічно – 52 млрд. Євро (у цінах 2011 р.) [6].

Отже, правове забезпечення САП ЄС також охоплює комплекс питань з розвитку аграрного сектору, запроваджує порядок державної підтримки фермерів та сільського розвитку на певний період.

На разі рівень державної підтримки сільського господарства є неоднаковим у різних країнах (табл.).

**Підтримка сільськогосподарських товаровиробників у деяких  
країнах-членах ОЕСР за показником PSE, %**

Країна	2012 р.	2013 р.
Австралія	2,0	1,9
Канада	14,5	11,6
Ісландія	47,2	41,3
Ізраїль	10,3	8,1
Японія	55,1	55,6
Південна Корея	50,2	52,5
Нова Зеландія	1,0	1,0
Норвегія	60,2	52,9
Швейцарія	56,2	49,4
Туреччина	18,9	19,2
США	7,9	7,4
ЄС-27	19,6	19,8
У цілому ОЕСР	18,8	18,2

Джерело: дані ОЕСР [5]

У 2012 році Міністерством аграрної політики та продовольства України було розроблено проект Закону України «Про сільське господарство». Цей Закон мав, за думкою розробників, визначити правові, соціально-економічні засади організації сільського господарства України. На наш погляд, не сільське господарство потребує спеціального закону, який регламентує його організацію та розвиток, а саме – державне регулювання аграрного сектору. Аналіз цього законопроекту показав, що він підміняє та повторює в деяких положеннях Земельний та Господарський кодекси України (розділи 4 «Організаційно-економічні засади розвитку сільськогосподарського виробництва», 5 «Земельні відносини у сільському господарстві») та одночасно не вирішує ті питання, які мали б бути визначеними у цих кодексах, зокрема, із збереженні та поліпшення земель, особливостей використання земель суспільного призначення. З іншого боку, поза положень проекту Закону залишилися питання щодо механізмів цінового регулювання на різних товарних ринках, надійного фінансового забезпечення відтво-

рення у сільському господарстві, розвитку сільських територій, інші. Фактично, проект цього Закону є відображення відомого висловлення Я. Корнаї: «Держава у нових демократичних країнах не може знайти своє місце у соціально-економічних процесах. Вона надмірно активна, коли для цього немає достатньо підстав, та пасивна там, де є потрібним державне регулювання та управління» [1, с. 6].

На разі Міністерством аграрної політики та продовольства України підготовлений проект Закону «Про державну підтримку сільського господарства України». Але проект цього нормативного документу не враховує всього комплексу питань, які мають бути вирішеними у державному регулюванні аграрного сектору, та не визначає фінансові зобов'язання держави, не пов'язує державну підтримку виробників з дотриманням норм екологічної безпеки, залишає поза увагою підтримку аграрної науки та багато інших питань.

Подібним до американської та європейської практик законодавчим актом, що регулює весь комплекс напрямів аграрної політики, мав би стати Закон України «Про державне регулювання аграрного сектору», який би приймався періодично та був би розрахований на 4–5 років дії. За основні його розділи пропонуємо такі: 1. Пріоритетні цілі та завдання державного регулювання. 2. Інновації та матеріально-технічне забезпечення. 3. Фінансово-кредитне забезпечення. 4. Підтримка рослинництва, тваринництва, селекції. 5. Продовольча безпека. 6. Маркетинг сільськогосподарської продукції. 7. Ризк-менеджмент у сільському господарстві. 8. Аграрна освіта, наука та дорадництво. 9. Розвиток сільських територій. 10. Природні ресурси та екологічна безпека. Цей закон мав би закласти інституційні засади прозорої, послідовної, передбачуваної, узгодженої аграрної політики в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Корнаї Я. Тенденции постсоциалистического развития / Я. Корнаї // Вопр. економики. – 1996. – № 1. – С. 5–16.
2. Онегіна В. М. Державне регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників / В. М. Онегіна. – К. : ІАЕ, 2007. – 590 с.
3. The Farm Bill [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=farmbill>.
4. Agrarian Policies and Agricultural Systems / Ed. by A. Bonnanno. – Boulder : Westview Press, 1990. – 331 p.

5. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014/ OECD countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation\\_22217371](http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation_22217371).
6. The Common Agricultural Policy after 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm).

*Онегіна Вікторія Михайлівна – д. е. н., професор, завідувач кафедри економіки та маркетингу Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка*

*Кравченко Ольга Михайлівна – к. е. н., доцент, доцент кафедри економіки та маркетингу Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка*

І. В. Подрез-Ряполова

## **ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО РИНОК ПРИРОДНОГО ГАЗУ**

*Стаття присвячена окремим правовим аспектам формування законодавства України про ринок природного газу. Проаналізовані положення Закону України № 329-VIII «Про ринок природного газу», який передбачає реальні можливості впорядкувати і систематизувати діяльність суб'єктів ринку природного газу у відповідності з європейськими стандартами та є гарантом побудови повноцінного, прозорого та ефективного ринку природного газу в Україні.*

**Ключові слова:** ринок природного газу, енергетичне законодавство, постачання природного газу, європейські стандарти.

Головною сучасною кардинальною реформою енергетичного законодавства України є ухвалення 09 квітня 2015 року Верховною Радою України та підписання 05 травня 2015 року Президентом України Закону № 329-VIII «Про ринок природного газу» (далі – Закон), проект якого було розроблене Міністерством енергетики та вугільної промисловості України разом з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики та комунальних послуг, та Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України» на виконання

зобов'язань щодо приведення у відповідність законодавства України до вимог законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері природного газу. Прийняття цього закону було обумовлене наявністю невідповідності існуючої нормативно-правової бази щодо ринку природного газу вимогам законодавства Енергетичного Співтовариства та ЄС.

Згідно з аналізом регуляторного впливу до проекту цього закону, метою його прийняття є визначення правових, економічних та організаційних засад функціонування ринку природного газу України, заснованого на принципах вільної конкуренції, належного захисту споживачів та безпеки постачання природного газу, а також інтеграції із ринками природного газу сторін Енергетичного Співтовариства, в тому числі шляхом створення регіональних ринків природного газу. Закон набрав чинності з дня його опублікування, але починає застосовуватися з 1 жовтня 2015 року за виключенням окремих положень. При цьому Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг надається термін, щоб забезпечити прийняття та затвердження підзаконних нормативно-правових актів, передбачених цим Законом та перегляд і скасування власних нормативно-правових актів, що суперечать цьому Закону.

Прийнятий закон ліквідує існуючі невідповідності газового законодавства праву ЄС та повинен бути гарантом побудови прозорого та ефективного ринку природного газу в Україні.

В пункті 1 статті 2 Закону чітко визначене, що він спрямований на імплементацію актів законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики, а саме: Директиви 2009/73/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС; Регламенту (ЄС) 715/2009 про умови доступу до мереж транспортування природного газу та яким скасовується Регламент (ЄС) 1775/2005; та Директиви 2004/67/ЄС про здійснення заходів для забезпечення безпеки постачання природного газу.

Особливої уваги в Законі приділене безпеці постачання природного газу, що є дуже важливим, враховуючи той факт, що раніше поняття «безпека постачання природного газу» взагалі не було належним чином сформульоване в законодавстві України. Також незважаючи на існування значного кола досліджень проблем енергетичної безпеки, це, наприклад, публікації науковців О. Волович, В. Горбуліна, В. Микитенко,

А. Шевцова, переважна більшість яких присвячена характеристиці організаційно-економічних механізмів забезпечення енергетичної безпеки, наукові дослідження щодо розкриття правових аспектів забезпечення безпеки постачання природного газу на даний час практично відсутні.

Глосарій термінів Закону, який дійсно є його основою, містить багато нових понять та починається з терміну «безпека постачання природного газу» – це надійне та безперебійне постачання необхідних обсягів природного газу споживачам, яке забезпечується наявними джерелами надходження природного газу, а також належним технічним станом газотранспортних та газорозподільних систем, газосховищ та установок LNG (де установка LNG означає установку зрідженого природного газу) [1].

При цьому, норми Закону, які встановлюють принципи функціонування ринку природного газу, визначають забезпечення першочергового інтересу безпеки постачання природного газу. Таким чином, особлива увага в Законі приділяється безпеці постачання природного газу, починаючи з закріплення самого поняття, а також положень, регламентуючих різні аспекти, які вміщає це поняття. Тобто, стає питання про складові безпеки постачання природного газу, які тісно взаємопов'язані між собою, та якими згідно з законодавчо визначеним поняттям є: надійність та безперебійність постачання, наявність джерел надходження природного газу та забезпечення належного технічного стану газотранспортних та газорозподільних систем, газосховищ та відповідних установок.

Основні норми Закону щодо безпеки постачання природного газу регламентують:

1) Вимоги щодо здійснення заходів з безпеки постачання природного газу, які повинні забезпечувати надійне та безперебійне постачання необхідних обсягів природного газу споживачам. Так, стаття 5 Закону визначає обов'язок центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовій галузі (яким є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України), щодо розробки та затвердження правил про безпеку постачання природного газу, які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами ринку природного газу та визначається перелік обов'язкових положень, які повинні містити ці правила, зокрема, вводиться поняття та перелік мінімальних стандартів безпеки постачання природного газу. При розробці цих правил, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України зобов'язане враховувати економічний вплив відповідних заходів, їх

ефективність та економність, наслідки для функціонування ринку природного газу та впливу на довкілля та споживачів. Закон містить критерії, яким потрібні відповідати ці правила: вони повинні базуватися на ринкових засадах, бути прозорими, недискримінаційними та такими, що заздалегідь не передбачають неможливість їх виконання, не спотворюють конкуренцію на ринку природного газу і не перешкоджають його розвитку та не повинні створювати надмірного тягаря для суб'єктів ринку природного газу та мінімізувати негативні наслідки для функціонування ринку природного газу.

2) Вимоги щодо визначення заходів для усунення або зменшення загального негативного впливу кризової ситуації. Відповідно норм статті 6 Закону центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовому комплексі, розробляє і за результатами консультацій з суб'єктами ринку природного газу, представниками споживачів (у тому числі побутових споживачів) та за погодженням з Регулятором (яким є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики та комунальних послуг) затверджує Національний план дій, що є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами ринку природного газу та визначає заходи для усунення або зменшення загального негативного впливу кризової ситуації. При цьому, у Національному плані дій визначаються три рівні кризової ситуації, а саме: кризова ситуація рівня раннього попередження, кризова ситуація рівня попередження, кризова ситуація рівня надзвичайної ситуації, для кожного з яких встановлюються система заходів реагування, обов'язки суб'єктів ринку природного газу, завдання та повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовому комплексі, а також інших суб'єктів владних повноважень, уповноважених брати участь у подоланні кризової ситуації. У разі кризової ситуації або якщо існує загроза безпеці населення, небезпека руйнування газотранспортної або газорозподільної системи, газосховища, установки LNG чи загроза цілісності газотранспортної системи, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовому комплексі, ухвалює рішення про необхідність вжиття тимчасових запобіжних заходів та невідкладно повідомляє Секретаріат Енергетичного Співтовариства про ухвалення такого рішення, а також про заходи, що він планує вжити відповідно до Національного плану дій.



3) Вимоги щодо здійснення системного контролю – моніторингу безпеки постачання природного газу. Згідно зі статтею 7 Закону моніторинг повинен здійснювати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовій галузі. Закон визначає моніторинг: 1) стану впровадження заходів з безпеки постачання природного газу; 2) балансу попиту та пропозиції природного газу в Україні; 3) укладених протягом звітного року довгострокових зовнішньоекономічних договорів купівлі-продажу або постачання природного газу; 4) стану ресурсного забезпечення ринку природного газу (ліквідності ринку природного газу); 5) достатності потенціалу сполучення між газотранспортними системами України та газотранспортними системами інших держав; 6) рівня очікуваного попиту, доступних надходжень та, відповідно, прогнозованої ситуації на ринку природного газу з урахуванням зміни попиту, автономності джерел надходження природного газу та можливої зміни таких джерел; 7) обсягу нових потужностей газотранспортних та газорозподільних систем, газосховищ, установки LNG, будівництво яких планується або вже розпочато; 8) технічного стану газотранспортних і газорозподільних систем; 9) заходів, спрямованих на задоволення пікового попиту, а також покриття тимчасового дефіциту природного газу в одного або декількох постачальників. При цьому, результати моніторингу повинні бути оприлюднені відповідним засобом в мережі Інтернет.

4) Вимоги щодо затвердження технічних норм та стандартів безпеки на ринку природного газу. Відповідно до норм статті 8 Закону такі правила повинні бути об'єктивно необхідними, недискримінаційними та забезпечувати безперебійну роботу складових газотранспортної системи. При цьому, технічні норми та стандарти безпеки, поширюються на газотранспортні та газорозподільні системи, газосховища, установку LNG, в тому числі правила техніки безпеки, мінімальні технічні вимоги до проектування та експлуатації, вимоги до проведення технічної перевірки, вимоги до професійної кваліфікації та досвіду фізичних та юридичних осіб, які виконують роботи з будівництва, інженерно-технічні роботи та технічне обслуговування газотранспортних та газорозподільних систем, газосховищ, установку LNG, та затверджуються Міністерством енергетики та вугільної промисловості України.

Важливим аспектом є те, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтога-

зовій галузі, повинен сприяти впровадженню технічних норм і стандартів безпеки Європейського Союзу.

В зв'язку з вищевказаним, варто відмітити, що важливим документом в сфері безпеки постачання природного газу є Директива 2004/67/ЄС «про здійснення заходів для забезпечення безпеки постачання природного газу», яка встановила законодавчу основу щодо гарантування належного рівня безпеки поставок газу і застосування заходів щодо належного функціонування внутрішнього газового ринку ЄС. Положення Директиви містять вимоги щодо визначення належного мінімального рівню стандартів безпеки поставок газу, які повинні бути застосовані на основі принципів недискримінації та прозорості, вимоги щодо моніторингу безпеки постачання природного газу. Також ця Директива особливо увагу приділяє питанням диверсифікації постачання та встановлює, що диверсифікація газових потоків та джерел постачання є важливим для покращення безпеки постачання, яка залежатиме в тому числі від інвестицій у газові сховища та у диверсифікацію газових потоків. Тобто, Директива 2004/67/ЄС відносить диверсифікацію джерел і шляхів газопостачання до заходів забезпечення безперебійності поставок газу [2]. Норми, закріплені цією Директивою щодо безпеки постачання природного газу втілені в Законі «Про ринок природного газу», однак, на наш погляд, питання щодо диверсифікації джерел і шляхів постачання як заходів забезпечення безперебійності поставок газу та питання щодо забезпечення інвестування в відповідні сфери не знайшли чіткої регламентації.

Аналізуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що Закон України «Про ринок природного газу» в цілому відповідає європейським правилам, передбачає реальні можливості впорядкувати і систематизувати діяльність суб'єктів ринку природного газу у відповідності з європейськими стандартами та є гарантом побудови повноцінного, прозорого та ефективного ринку природного газу в Україні. Закон на достатньому рівні враховує необхідні європейські норми та чітко визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування ринку природного газу України на засадах вільної конкуренції, надійного захисту споживача і безпеки постачання природного газу, а також здатного до інтеграції з ринками природного газу держав – сторін Енергетичного Співтовариства, у тому числі шляхом створення регіональних ринків природного газу.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про ринок природного газу : Закон України від 09.05.2015 №329-VIII // *Голос України*. – 2015. – № 80(6084). – С. 4–11.
2. Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply. – *Eur-Lex, Official Journal L 127, 29/04/2004 p. 0092-0096* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004L0067>.

*Подрез-Ряполова Ирина Валеріївна – здобувач кафедри господарського права  
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

С. Р. Водорезова

## ПОНЯТТЯ ТА ВЛАСТИВОСТІ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ОСНОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА У ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОМУ КОНТЕКСТІ

*Стаття присвячена поняттю та властивостям інформації як основи інформаційного суспільства. У публікації визначено головну роль інформаційно-комунікаційних технологій як одного з найважливіших факторів впливу формування суспільства двадцять першого століття.*

**Ключові слова:** *інформація, інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології.*

В історії людства інформація завжди займала важливе місце, про що говорить загальновідомий вислів: «Хто володіє інформацією, той володіє світом». В сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства, проникнення інформації в усі аспекти життя, інформація виступає основним об'єктом інформаційних відносин.

З появою та розвитком нових інформаційних технологій, основою яких є впровадження засобів обчислювальної техніки, зв'язку, систем телекомунікації, інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організацій та громадян. Від її якості та достовірності, оперативності одержання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях. Враховуючи вагоме значення інформації для розбудови сучасної економічної моделі в Україні, господарські відносини в сфері інформаційної діяльності виступають однією з найбільш важливих сфер правового регулю-

вання. В умовах інтеграції України до Європи досить актуальною є проблема правового регулювання та упорядкування інформаційних відносин. Рух до демократії, ринкового господарства та інформаційного суспільства, який базується на засадах верховенства права та забезпечення прав і свобод людини і громадянина передбачає приведення національного законодавства у відповідність до положень європейського та міжнародного права.

Інформація (від лат. *informatio* – роз’яснення, виклад) – відомості, що передаються людьми усним, письмовим або іншим способом (за допомогою умовних сигналів, технічних засобів і т.д.); з середини ХХ ст. це загальнонаукове поняття, що включає обмін відомостями між людьми, людиною і автоматом, автоматом і автоматом; обмін сигналами у тваринному і рослинному світі; передачу ознак від клітини до клітини, від організму до організму; одне з основних понять кібернетики [1].

З розвитком кібернетики про інформацію почали говорити більш детально. Батько кібернетики, Н. Вінер зазначав що інформація – інформація, а не енергія і не матерія. К. Шеноном була розроблена теорія передачі повідомлень, в якій була вироблена вдала формула точної кількісної оцінки складності переданих послань, з часом будь-який її додатак став автоматично сприйматися як обчислення інформації [2]. І. Й. Юзвизин сформулював поняття інформації як «генералізаційно-єдиної первинної субстанції Всесвіту». За цим підходом усі відносини між будь-якими об’єктами та елементами (від окремих атомів та часток до галактик і Всесвіту в цілому) ґрунтуються на процесі обміну інформацією. Отже, й сама інформація є головним ресурсом розвитку як у мікро-, так і в макросвіті, головним ресурсом розвитку людства [3, с. 7].

С. І. Ожегов визначає інформацію як:

- відомості про навколишній світ і процесах що протікають у ньому, які сприймаються людиною або спеціальним пристроєм.
- повідомлення, що інформують про стан справ, про стан чого-небудь [4].

Питанням визначення поняття інформації в правовому аспекті займалися такі вчені як В. О. Копилов, І. В. Аристова, О. В. Синеокий, Б. А. Кормич, та інші.

Наприклад, О. В. Синеокий надає визначає інформацію як відомості щодо людей, предметів, фактів, подій, явищ і процесів, незалежно від форми їх подання, передані усним, письмовим або іншим способом,

в тому числі за допомогою умовних сигналів, технічних засобів і т. п. [5, с. 94]. Б. А. Кормич пропонує визначати інформацію як відомості, що були організовані в такій формі, документовані, передані або оголошені таким чином, що можуть бути сприйнятими іншою особою [3, с. 10].

В англійському бізнес-словнику інформацію визначають як факти, точні дані, які організовані в певному порядку для досягнення певної мети, які подані в контексті що пояснює їх значення [6].

В міжнародному стандарті ISO/IEC 5127:2001 [7] інформація – це знання, яке стосується певних об'єктів, наприклад, фактів, подій, речей, процесів чи ідей, включаючи концепції, яке в межах певного контексту має конкретний зміст. А в стандарті ISO/IEC 10746–2:2009 [8] інформація – це будь-який вид знань, якими можуть обмінюватися користувачі, про речі, факти, поняття і так далі, у всесвіті дискурсу. Також інформація повинна бути виражена в певній формі подання, для того щоб вона була зрозумілою для певного кола осіб.

В російському законодавстві інформацію визначають як відомості (повідомлення, дані) незалежно від форми їх подання [9].

В багатьох вітчизняних нормативно-правових актах закріплені дефініції інформації. Вітчизняний законодавець в Законі України «Про інформацію» [10] та в Цивільному кодексі України [11] інформацію визначає як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді; в Законі України «Про телекомунікації» [12] інформацію визначають як відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб. В Законі України «Про захист економічної конкуренції» [13] інформація визначена як відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості. Законом України «Про доступ до публічної інформації» [14] встановлено що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень,

інших розпорядників публічної інформації. А в Державному стандарті України 2226–93 [15] під інформацією розуміються відомості про суб'єкти, об'єкти, явища та процеси.

Інформація – це досить специфічний, нематеріальний об'єкт, і зважаючи на це, він має свої специфічні властивості. В юридичній літературі їх класифікують на загальні та юридичні властивості. До загальних відносять такі властивості, що притаманні будь-якій інформації, що використовується в суспільстві, і впливають на всі суспільні відносини, які пов'язані з інформацією, незалежно від наявності чи відсутності правового регулювання.

Б. А. Кормич [3, с. 12] до загальних властивостей інформації відносить:

- системність інформації;
- селективність;
- субстанціональну несамостійність;
- невичерпність;
- здатність інформації до розповсюдження;
- здатність інформації до трансформації.

До юридичних науковці відносять такі властивості, що безпосередньо зумовлюють специфіку правового регулювання суспільних відносин щодо інформації. Б. А. Кормич [3, с. 14] до юридичних властивостей відносить:

- – фізична невідчужуваність інформації, вона пов'язана з ідеальною природою інформації, інформація не здатна відчужуватись від людини її носія. Ця властивість може бути перенесена і на юридичних осіб, суб'єктів інформаційних відносин;
- – необхідність відособлення інформації;
- – незалежність прав на інформацію та на її матеріальний носій;
- – здатність до тиражування.

Сьогодні інформація, інформаційно-комунікаційні технології є одним з найважливіших факторів впливу формування суспільства двадцять першого століття. Інформація дає можливість усім приватним особам, фірмам і співтовариствам, що займаються підприємницькою діяльністю, більш ефективно і творчо вирішувати економічні та соціальні проблеми. Для створення чіткого правового механізму регулювання господарських правовідносин, які виникають та розвиваються в інформаційній сфері, на нашу думку, необхідно вдосконалити визначення інформації на дер-

жавному рівні. Вирішивши проблему недосконалого законодавства на етапі формування інформаційного суспільства в Україні, передбачивши механізм його реалізації, можна буде забезпечити реальне здійснення права людини на свободу інформації, яке передбачене Конституцією України. Інформація створюється й застосовується в усіх сферах діяльності і забезпечує виконання багатьох функцій і завдань, які постають як на державному рівні так і перед фізичними і юридичними особами.

Інформація – це об’єкт багатофункціональний, тому надати універсальне визначення на державному рівні досить складно. На нашу думку, визначення інформації, яке закріплено в Законі України «Про інформацію» [10] можна визнати найбільш вдалим. Подальшого дослідження потребує проблема законодавчого визначення суміжних з поняттям інформації понять, що надасть в перспективі можливість гармонізувати законодавство України із законодавством європейських країн.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Большой энциклопедический словарь [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vedu.ru/bigencdic/24156/>.
2. Философская энциклопедия : в 5 т. Т. 2 / АН СССР, Ин-т философии ; редкол.: Ф. В. Константинова (гл. ред.) и др. – М. : Сов. энцикл., 1962. – 575 с.
3. Кормич Б. А. Інформаційне право : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Б. А. Кормич. – Х. : БуруніК, 2011. – 333 с.
4. Толковый словарь русского языка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ozhegov.org/>.
5. Синеокий, О. В. Основы информационного права и законодательства в области высоких технологий и ИТ-инноваций : учеб. пособие / О. В. Синеокий. – Харьков : Право, 2011. – 591 с.
6. Business dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.business-dictionary.com/definition/information.html>.
7. ISO/IEC 5127:2001 Information and documentation – Vocabulary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:5127:ed-1:v1:en:term:1.1.3.08>.
8. ISO/IEC 10746-2:2009 Information technology – Open distributed processing – Reference model: Foundations – Part 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.iso.org/obp/ui/ru/#iso:std:iso-iec:10746:-2:ed-2:v1:en>.
9. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – № 165.
10. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

11. Цивільний кодекс України : прийнятий Верхов. Радою України 16.01.2003 №435-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №40. – Ст. 356.
12. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 №1280-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – №12. – Ст. 155.
13. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 №2210-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №12. – Ст. 64.
14. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 №2939-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – №32. – Ст. 314.
15. ДСТУ 2226–93 Автоматизовані системи. Терміни та визначення. – К. : Держстандарт України, 1993. – 92 с.

*Водорезова Сусанна Робертівна – здобувач кафедри господарського права  
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого,  
провідний юрисконсульт ДУ «Інститут медичної радіології  
ім. С. П. Григор'єва НАМН України»*

Т. І. Мостицька

## **ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА З ОХОРОНИ ПРАЦІ У ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

*У статті розглянуті питання адаптації законодавства з охорони праці у процесі євроінтеграції, що передбачає реформування правової системи України та поступове приведення її у відповідність із європейськими стандартами охорони праці та трудового законодавства в цілому.*

**Ключові слова:** охорона праці, європейські стандарти охорони праці, трудове законодавство.

Сьогодні наша держава перебуває на шляху інтеграції до Європейського співтовариства, процесу який передбачає собою реформування та адаптацію до європейських стандартів всієї системи національного законодавства. В свою чергу, реформування законодавства в сфері охорони та оплати праці, флексибілізації ринку праці, а також системи пенсійного та соціального забезпечення є одними з найактуальніших, адже, як показує світовий досвід, ці процеси є вирішальними для успішного проходження етапу євроінтеграції, а також розвитку економіки держави.

Треба зазначити, що відносини між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) були започатковані ще у грудні 1991 року, коли Міністр



закордонних справ Нідерландів, який в той час обіймав посаду Президента ЄС, офіційно визнав незалежність України від імені Європейського Союзу. І з того часу, не дівлячись на обставини, які відбувалися в державі, головною ціллю української зовнішньої політики було і досі є, досягнення фінального кроку цього процесу – стати повноцінним членом ЄС. Як зазначено у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», зовнішня політика держави направлена зокрема на «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі [1]. В свою чергу, процес євроінтеграції знайшов своє продовження 21 березня та 27 червня 2014 року, коли під час двоступеневої процедури була підписана Угода про Асоціацію з Європейським Союзом, яка була ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 року, одночасно з Європейським Парламентом. Все це дозволило нашій державі встановити регулярний діалог між Україною та ЄС на засадах співпраці з питань розвитку економіки, політики, торгівлі та реалізації соціальних програм.

Зважаючи на те, що Україна – це європейська держава, яка поділяє багатовікові європейські цінності та стандарти, одним з визначальних процесів євроінтеграції – є процес адаптації законодавства України до *acquis communautaire*. Ця процедура бере свій початок ще з прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами», а також в Постанові Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Згідно зазначеної постанови, «адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є процесом зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до законодавства Європейського Союзу» [2], таким чином можна зробити висновок, що поняття «адаптація» передбачає собою «приспособлення чинних внутрішньодержавних норм до нових міжнародних зобов'язань держави без внесення будь-яких змін в її законодавство [3].»

Одже, якщо певна країна має на меті приєднатися до Європейського Союзу, вона повинна реформувати своє законодавство таким чином, щоб привести його у повну відповідність з діючим правом ЄС. В свою чергу,

адаптація законодавства в сфері захисту праці та трудових правовідносин є однією з пріоритетних, у зв'язку з тим що, соціально-трудовим правам громадян країн, які є членами ЄС приділяється особлива увага, а також вимагається високий рівень реалізації прав працівників. З іншого боку, адаптація трудового законодавства дозволить реформувати весь ринок праці в нашій державі і реалізувати його потенціал, використовуючи при цьому можливості ЄС, що в свою чергу призведе не тільки до зміни рівня дотримання та реалізації прав людини, але й до стрімкого економічного розвитку.

Треба зазначити, що не дивлячись на те, що вивченням процесу гармонізації законодавства займалися багато вчених, серед яких В. В. Жернаков, В. С. Венедиктов, О. І. Процевський та ін., ряд нагальних проблем адаптації саме трудового законодавства України до норм Європейського Союзу все одно залишалося поза рамками наукових досліджень держави.

І хоча загалом трудове законодавство України відповідає встановленим нормам ЄС, детальний аналіз вітчизняних норм щодо охорони праці дозволяє зробити висновок, що ця система не є досконалою.

Як відомо, політика Європейського Союзу в сфері охорони праці та дотримання прав працівників базується на таких засадах: 1) забезпечення відповідності товарів, що виробляються в рамках цього сектора, стандартам безпеки та гігієни; 2) захист працівників шляхом забезпечення відповідного рівня охорони праці. А головною метою політики з охорони праці є зведення до мінімуму показників професійних захворювань та травматизму на виробництві.

До того ж, останнім часом ця політика набуває ще одної сфери застосування, яка отримала назву «добробуту на роботі», що має на меті зне тільки зменшення показників нещасних випадків чи професійних захворювань або взагалі їх відсутність, а й забезпечення сприятливих моральних та психологічних умов роботи. [4]

Серед нагальних проблем в сфері охорони праці нашої держави можна відзначити такі як: низький рівень трудової і технологічної дисципліни; невідповідність великої кількості нормативно-правових актів вимогам часу; відсутність діючої системи управління охороною праці на підприємствах, в організаціях, установах тощо; наявність безвідповідального ставлення роботодавців до стану охорони праці; недостатнє забезпечення працівників засобами колективного та індивідуального захисту; наявність дискримінації.

Однією з причин наявності зазначених недоліків у вітчизняній правовій системі є те, що на сьогоднішній день Україною ратифіковано менше половини обов'язкових для країн-членів Європейського Союзу європейських конвенцій, що регулюють найважливіші питання суспільного життя. До того ж в Україні відсутня доктрина прецедентного права, яка широко застосовується в європейських державах. Також поза увагою не можна залишати той факт, що багато міжнародно-правових актів відсутні в перекладі на українську мову, що також гальмує процес адаптації законодавства нашої держави.

За загальним правилом, процес адаптації законодавства до міжнародних та європейських стандартів складається з декількох етапів: визначення актів *acquis communautaire*, які регулюють правовідносини у певній сфері; переклад визначених актів європейського законодавства державною мовою країни, яка здійснює адаптацію; провадження комплексного порівняльного аналізу; розроблення рекомендацій стосовно проведення процесу гармонізації законодавства України з *acquis communautaire*; забезпечення політичного, економічного та соціального аналізу наслідків реалізації таких рекомендацій; складання переліку законопроектних робіт; підготовка проектів законів та інших нормативно-правових актів, включених до переліку законопроектних робіт, та запровадження процесу прийняття; моніторинг виконання процедури.

В останні роки актуальним вважається поглиблення процесу моніторингу та надання йому більш широкого значення, а саме постійного стеження компетентними органами держави правової системи ЄС на предмет змін у його законодавстві.

Як відомо, моніторинг (англ. *monitoring*) – безперервне стеження за певним процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденції його розвитку. З огляду на це, запровадження такого процесу у сфері охорони праці, який би доповнювався дослідженнями аналізу громадської думки та інформації, оприлюдненої у засобах масової інформації щодо стану ринку праці, її охорони, ставлення працівників до сучасного рівня зайнятості в умовах економічної кризи, а також процесу флексибілізації ринку праці, дозволить з врахуванням такої інформації, підготувати пропозиції під час формування та реалізації державної політики в сфері охорони праці та трудових правовідносин, що в свою чергу буде сприяти швидкому реагуванню суб'єкта законодавчої ініціативи на найбільш актуальні проблеми в зазначених сферах,

щодо розробки та прийняття нових нормативно-правових актів, метою яких буде удосконалення та реформування існуючого трудового законодавства.

Також треба зазначити, що згідно досліджень С. В. Грищака, можна виділити такі форми адаптації законодавства як: апроксимація, імплементація, транспозиція, координація. До того ж науковець виділяє уніфікацію та гармонізацію як окремі види правової інтеграції [5].

До того ж, важливим є той факт, що не дивлячись на те, що запровадження процесу *acquis communautaire* в будь-якій державі несе в собі саме імперативний характер, адже без проведення цієї процедури країна не зможе претендувати на членство у ЄС, гармонізація вітчизняного законодавства до *acquis communautaire* має розглядатися не лише як виконання відповідного міжнародного зобов'язання, але й як послідовна та невід'ємна складова частина фундаментальної правової реформи, що відбувається в процесі глобальної економічної та політичної трансформації українського суспільства та розвитку нашої держави на всіх рівнях існування.

Важливим моментом є і те, що консультації із зацікавленими сторонами суспільства є невід'ємною частиною європейської інтеграції, тому логічним є запровадження на сучасному етапі процесу інтеграції України в ЄС всестороннього та широкого залучення підприємницьких та профспілкових організацій, соціальних груп та цілого ряду неурядових організацій у процес реалізації стратегії європейської інтеграції. До того ж процес гармонізації законодавства повинен відбуватися на базі не тільки внутрішнього реформування, але й із залученням до співпраці представників таких організацій як Міжнародна Організація Праці, ООН, Всесвітня Організація охорони здоров'я тощо.

Важливим етапом у реформуванні системи вітчизняного законодавства слід вважати участь нашої держави у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для Європейського Союзу стандарти охорони праці. Це обумовлено в першу чергу тим, що покращення системи охорони праці, а також технологічної безпеки в країнах-членах ЄС обумовлене впровадженням за останні роки цілої низки законодавчих і нормативних актів.

Як відомо, держави-члени ЄС обмежили свій суверенітет і делегували частину власних повноважень співтовариству, які у межах визначених повноважень видають законодавчі акти, обов'язкові для держав-

учасниць. Тому оновлення національних систем охорони праці з урахуванням європейського законодавства стосується, насамперед, нових учасників, законодавча система яких має відображати загальноєвропейські положення у сфері охорони праці.

Важливо зазначити, що основну роль у процесі адаптації трудового законодавства України до вимог Європейського Союзу є прийняття нового Трудового кодексу України, проект якого був зареєстрований у Верховній Раді у 2014 році. Необхідно зауважити, що новий Трудовий кодекс не має розглядатись як тимчасовий правовий акт, він має бути ухвалений як стратегічний документ, а тому повинен нести в собі перспективи розвитку трудового права як такого. Формат нового кодексу повинен запроваджувати дотримання, передусім, принципа верховенства права, діяти на перевазі прав людини перед економічними інтересами бізнесу, а не навпаки. В свою чергу держава повинна створити такі економічні умови, щоб роботодавці були зацікавлені у створенні та високопродуктивної робочої сили, гарантували високий рівень охорони праці, технологічного розвитку та соціальних гарантій працівників.

В світі цього доцільним є провести всебічний аналіз, насамперед, європейського законодавства, усіх конвенцій МОП, – не тільки тих, що Україна вже ратифікувала, а й тих, що планується ратифікувати у майбутньому. Також трудовий кодекс має містити в собі положення Європейської соціальної Хартії.

Підбиваючи підсумки треба зазначити, що право на працю є одним з фундаментальних прав людини, воно допомагає громадянам забезпечувати гідне існування, рости у професіональному та духовному рівні, а також досягнути головних цілей у житті. Сьогодні наша держава має унікальний шанс перенести реалізацію цього права людини на абсолютно новий рівень та розвинути його з погляду на європейські та світові стандарти.

Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення її у відповідність із європейськими стандартами охорони праці, та трудового законодавства в цілому. Саме тому процес *acquis communautaire* є важливим не тільки для державного апарату, але й для кожного громадянина окремо. З огляду на це проведення ефективного процесу гармонізації законодавства України повинно проходити за допомогою держави в цілому, а також окремих організацій світового та європейського рівня поруч із вітчизняними представниками

профспілок та громадських організацій на умовах двостороннього діалогу та кооперації, що в свою чергу дозволить Україні якомога швидше реалізувати ефективний процес євроінтеграції та стати повноцінним суб'єктом європейського суспільства.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
2. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Каб. Міністрів України від 16 серп. 1999 р. № 1496 зі змінами від 15.05.2003 р.
3. Навчально-методичний посібник для самостійної роботи та практичних занять з навчальної дисципліни «Міжнародні соціальні стандарти» : для студ. V курсу ф-ту підготов. кадрів для Пенс. фонду України / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» ; [уклад.: В. В. Жернаков, А. М. Юшко, І. В. Зіноватна]. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. – 32 с.
4. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с. – Бібліогр.: с. 520–527.
5. Грищак С. В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / С. В. Грищак // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 273–275.

*Мостицька Тетяна Ігорівна – аспірант НДІ правового забезпечення  
інноваційного розвитку НАПрН України*

I. М. Гармаш

## СТАНОВЛЕННЯ САМОРЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ТА СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена становленню саморегулювання будівельної галузі в Україні. Аналізується вітчизняний і зарубіжний досвід такого саморегулювання. На підставі дослідження зроблено висновок щодо перспективного вектора для розвитку будівельної галузі в Україні – формування системи професійного самоврядування, яка поєднує різні саморегулювні організації за спеціалізацією, але кожна з яких підпорядкована принципу централізації.*

**Ключові слова:** будівельна галузь, самоврядування, саморегулювна організація, самоврядне професійне об'єднання, професійне самоврядування.

Вимоги, що сьогодні постають перед Україною, торкаються, перш за все, потреби в стрімкому розвитку економіки, яка повинна супроводжуватися численними та постійними проривами в різних сферах суспільного життя, поєднуючи стійку динаміку державного сектору управління і контролю, що вимагає, нашу думку, активної розробки і раціоналізації теоретичної і практичної бази.

Результатом такого удосконалення сегменту економіки, на нашу думку, може стати відносно нова для українського суспільства організаційно-правова форма економічної діяльності суб'єкту господарювання як «саморегульвна організація».

Пошук оптимальних шляхів гармонічного поєднання державного управління і приватноправових механізмів регулювання окремих сфер підприємницької діяльності не є новою проблемою для вітчизняної правової науки і практики законотворення. Перші такі спроби були зроблені ще за часів існування території сучасної української держави в складі Російської імперії, потім в СРСР та сьогодні, коли Україна вже сформована як самостійна держава. Проте кожен новий етап розвитку правової системи незалежної України супроводжується кожного разу новими ініціативами відносно впровадження певних інститутів, механізмів і засобів регулювання [1].

У сучасній правовій доктрині зазвичай виділяють дві провідні моделі саморегулювання: американська модель (характерна для США) і європейська (характерна для країн – членів Європейського Союзу). Американська модель саморегулювання заснована більшою мірою на індивідуальній свободі і найменшому державному втручанні. Як наслідок, саморегулювання має більшу вагу. Воно є автономним і майже не передбачає додаткового контролю над діями саморегульвних організацій з боку держави. Правила, розроблені саморегульвними організаціями, жодним чином не візуються з боку державних органів, а тому можливі випадки прийняття правил і норм, які не відповідають чинному законодавству. Європейська ж модель саморегулювання пов'язана з доктриною держави загального добробуту, відповідно до якої держава покликана не лише гарантувати права і свободи приватних осіб, але і забезпечувати загальний добробут. Цю модель в західній правовій науці також іменують моделлю співрегулювання, у якій саморегулювання є доповненням державного регулювання і навпаки. У сучасному світі названі моделі іноді застосовуються в деяких країнах у своєрідному гібридному виді [2].

Чинна нормативно-правова база містить значний масив нормативно-правових актів, що оперують схожими, однак не тотожними поняттями – «саморегульвна організація», «самоврядна організація», «самоврядне професійне об'єднання» тощо. Невизначеність та різноаспектність вжитого терміну призводить до різного розуміння етимології поняття.

Зокрема, мова йде про такі акти як Закон України «Про оцінку майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності в Україні», «Про депозитарну систему України», «Про фонд державного майна України», «Про архітектурну діяльність», «Про оцінку земель», «Про цінні папери і фондовий ринок», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про громадські об'єднання», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, зумовленими похованням» тощо [3–11].

При цьому, ураховуючи реальний факт розповсюдженості терміну, слід зазначити, що в Україні сьогодні принципи саморегулювання в професійній діяльності вводяться поки що вибірково і торкаються окремих галузей і сфер економіки. Ті, що створені в Україні за своєю правовою природою є громадськими та об'єднують своїх членів на принципах професійної приналежності до однієї професії або виду діяльності.

Ураховуючи той факт, що сьогодні Україна твердо стоїть на шляху реформ, які мають докорінно змінити суспільний уклад держави та реорганізувати більшість ланок економіки країни, на виконання вимог, що стоять перед Україною, 21.11.2014 р. Урядом було укладено Коаліційну угоду, нормами якої на законодавчому рівні передбачено проведення децентралізації деяких елементів господарського життя держави, а також спрощення процедури зайняття господарською діяльністю для окремих категорій суб'єктів господарювання. Аналізуючи будівельну сферу, законодавець у п. 7.3 Коаліційної угоди закріпив скорочення строку видачі дозвільних документів у сфері будівництва, установлення вичерпного переліку підстав для повернення декларації про початок виконання будівельних робіт та дозволу на виконання будівельних робіт, декларації та сертифікату готовності об'єкта до експлуатації, а також передбачення можливості замовника будівництва на застосування автономних систем інженерного забезпечення.

Також п. 6.1 указаної угоди передбачено скорочення кількості регуляторних та контрольних органів шляхом їх злиття або ліквідації, забезпечення усунення дублювання функцій між органами державного на-



гляду або делегування окремих функцій держави саморегульним організаціям [12].

Однак, за відсутності в правовому полі України єдиного закону про саморегульні організації, у державі досі залишається ситуація, коли, декларативно проголосивши необхідність впровадження нового механізму управління провідними ланками економіки, у том числі й будівельною сферою, та поставлено високі цілі з організації проведення реформ, досі можливим зостається варіант впровадження різних моделей самоорганізації, хаотична децентралізація не пов'язаних між собою сфер суспільного життя, відсутність єдино визначеної процедури та елементів такої самоорганізації.

Хоча, слід визнати, що у Верховній Раді України були зареєстровані законопроекти «Про фахові саморегульні і самоврядні організації» від 10.09.2009 р. № 4841-1, «Про саморегульовальні організації» від 23.07.2010 р. № 4841-д, «Про саморегульовальні організації» від 18.07.2011 р. № 9015, «Про саморегульовальні організації» від 15.02.2012 р. № 10052).

Указані ж проекти, поєднує одна спільна риса – відсутність єдиного підходу до визначення цього терміну та надмірна багатоаспектність у баченні механізму впровадження таких організацій на території нашої держави.

Як уже згадувалося вище, чинна нормативно – правова база України містить доволі великий перелік законів, у яких закріплено можливість створення в певному секторі економіки саморегульних організацій. Тому, на нашу думку, доцільним має бути, перш за все, визначення найбільш прийняттого та узагальненого терміну для позначення процесу професійної самоорганізації конкретного сектору суспільного життя.

На нашу думку, на підставі дослідження сучасної законодавчої бази, зарубіжних моделей організації професійного саморегулювання взагалі та будівельної сфери зокрема, можна відмітити, що запозичення Україною позитивного досвіду деяких зарубіжних країн, що досягли позитивного результату в питаннях створення і функціонування саморегульних організацій, у тому числі, у будівельній галузі може стати одним з найлогічніших кроків, які повинен зробити законодавець з метою впорядкування цієї сфери громадського життя і наближення її до світових стандартів.

Такий підхід дозволить істотно поліпшити стан правового забезпечення будівельної галузі нашої держави і реалізувати базовий принцип

таких організацій – будівельні саморегульвні організації самостійно встановлюють критерії вступу в них, перевіряють діяльність підприємств, що входять до їх складу і відповідними засобами свого гарантійного фонду відповідають за неякісну роботу своїх членів.

Саме тому, на нашу думку, одним з основних завдань вітчизняних учених – юристів і законодавця має стати створення та розроблення системи дієвого і якісного правового забезпечення цієї сфери з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, що зрештою приведе до появи якісно нової моделі саморегулювання будівельної сфери в Україні.

Ураховуючи досвід іноземних країн у запровадженні професійного самоврядування, вважаємо, що перспективним вектором для розвитку будівельної галузі в Україні має бути формування системи професійного самоврядування, яка поєднає різні саморегульвні організації за спеціалізацією, але кожна з яких підпорядкована принципу централізації – за кожним видом діяльності чи професії утворюється Центральна або Національна організація, яка координує діяльність регіональних відділень чи організацій. Саме така структура організації професійного самоврядування, вважаємо, найбільш кореспондує ідеї її «навантаження» й регуляторними функціями, обмежуючи умови для їх безконтрольного здійснення багатьма організаціями.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Васьковський С. І. Організація адвокатури / С. І. Васьковський. – СПб., 1893.
2. Філатова Н. Ю. Феномен саморегулювання в контексті становлення інституту саморегульвних організацій в Україні [Електронний ресурс] / Н. Ю. Філатова. – Режим доступу: [http://nauka.nulau.org.ua/download/el\\_zbirknik/1/Filatova.pdf](http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirknik/1/Filatova.pdf).
3. Про оцінку майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності в Україні : Закон України від 12.07.2001 № 2658-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251.
4. Про депозитарну систему України : Закон України від 06.07.2012 № 5178-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 39. – Ст. 517.
5. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 311.
6. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.
7. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
8. Про цінні папери і фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.

9. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 47–48. – Ст. 372.
10. Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 46–47. – Ст. 403.
12. Коаліційна угода: Угода від 21.11.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: MUS23590.LHT.

*Гармаш Інна Миколаївна – здобувач, молодший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

# Розділ II

## Правове забезпечення адаптації інвестиційної моделі розвитку економіки України та ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу

Н. М. Внукова

### АДАПТАЦІЯ ДО ПРАВА ЄС РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена аналізу європейської системи регулювання страхового ринку та системі його нагляду. Розглянуто систему власної оцінки ризику та платоспроможності страхових компаній (Own Risk and Solvency Assessment, ORSA).*

**Ключові слова:** страховий ринок, нагляд за страховим ринком, система ORSA.

На міжнародному європейському фінансовому просторі у даний час спостерігаються процеси розширення діяльності страхових компаній, а також глобалізації страхового ринку. За даними Європейської федерації страхування та перестраховання динаміка валових страхових премій та виплат зі страхування іншого, ніж страхування життя європейських страхових компаній постійно зростає, що свідчить про розширення діяльності страхових компаній [1; 2].

У зв'язку з розширенням страхового ринку система його нагляду також потребує удосконалення та розробки нових методів регулювання. На даний час існують проблеми, що суттєво впливають на платоспроможність та фінансову стійкість страховиків: переоцінка страхових зобов'язань, невідповідне управління капіталом, неточне визначення страхових тарифів, несполучне охоплення страхуванням наявних страхових зобов'язань, невідповідність між корпоративним управлінням та внутрішнім контролем [3]. Під впливом цих факторів з 85 європейських

страхових компаній, що перебували під постійним страховим контролем регулятивних органів, 20 ліквідовано шляхом ініціювання процедури банкрутства [3].

Події світової фінансової кризи дозволили проаналізувати ефективність існуючої європейської системи регулювання страхового ринку та розробити заходи щодо її покращення та удосконалення.

У жовтні 2011 року Міжнародна асоціація органів нагляду за страховою діяльністю (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) затвердила міжнародні норми нагляду за страховим ринком «Основні принципи, стандарти, рекомендації та методики оцінки у страхуванні» (ICP). Даний документ описує основні елементи, що повинні бути присутні у наглядовому режимі для створення фінансово ефективного страхового ринку та забезпечення відповідного рівня захисту прав страхувальників [4].

IAIS створена 1994 року для поєднання інтересів та забезпечення необхідних умов для обміну інформацією між наглядовими органами з питань регулювання страхової діяльності на території різних країн світу [5]. Членами даної міжнародної організації є наглядові органи за страховим ринком більше, ніж 140 країн світу.

Подібний документ вже публікувався IAIS 2003 року під назвою «Основні принципи страхування та методологія» [4]. Проте у новому виданні є декілька принципових відмінностей, що вважаються нововведеннями у системі регулювання страхових ринків.

Зокрема, у ICP (Insurance Core Principles) 2011 року введено новий принцип «Управління ризиками підприємства для цілей платоспроможності» (ICP 16), що передбачає встановлення наглядовими органами вимог з управління ризиками підприємства для цілей платоспроможності [4]. Даний принцип передбачає введення у бізнес-процеси страхових компаній систему власної оцінки ризику та платоспроможності (Own Risk and Solvency Assessment, ORSA).

ORSA передбачає регулярну оцінку відповідності ризик-менеджменту страхової компанії, а також її поточної та ймовірної майбутньої платоспроможності. Оцінка, яка проведена страховою компанією, має відповідати характеру, масштабам та складності ризиків, що виникають у її діяльності [4].

Відповідальність за впровадження та виконання ORSA несе керівництво страхової компанії.

Наглядний орган вимагає охоплення системою ORSA всіх передбачуваних та відповідних суттєвих ризиків, що включають, як мінімум, ризик андеррайтингу, кредитний ризик, ринковий ризик, операційний ризик та ризик ліквідності, а також додаткові ризики, що виникають у зв'язку з членством у групі. Тобто, у своєму ORSA страховик повинен розглянути всі суттєві ризики, які можуть вплинути на його здатність виконувати свої зобов'язання перед страхувальниками, у тому числі оцінити вплив майбутніх змін економічних умов та інших зовнішніх факторів. Оцінка також вимагає виявлення взаємозв'язку між управлінням ризиками та рівнем і якістю необхідних та доступних фінансових ресурсів.

Наглядний орган зобов'язаний перевіряти процеси управління ризиками страхової компанії та її фінансовий стан, у тому числі ORSA. У разі необхідності наглядний орган може вимагати зміцнення процесів управління ризиками, оцінки платоспроможності та управління капіталом. На даний момент концепція ORSA знаходиться на різних етапах реалізації у Сполучених Штатах Америки (США), Європі та у низці інших країн.

2008 року Національна асоціація страхових організацій США (NAIC) запустила Ініціативу Модернізації Платоспроможності (SMI) – критичний самоаналіз для удосконалення норм платоспроможності страхових компаній [6]. ORSA буде застосовуватися до всіх страхових компаній США, обсяг валових страхових премій яких не менше 500 млн. дол. США.

У Європі система ORSA стала головною концепцією Директиви 2009/138/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запровадження та здійснення діяльності за страхування та перестраховування (Solvency II) [7].

Основними завданнями при впровадженні даної Директиви є встановлення загальноєвропейських вимог до капіталу, стандартів управління ризиками, єдиних вимог до звітності та системи розкриття інформації.

У межах Solvency II страхові компанії повинні впровадити ORSA та зробити її невід'ємним компонентом їх системи управління ризиками. Це забезпечить зв'язок між управлінням ризику та капіталом, а також вимагатиме активної участі вищого управлінського персоналу страхової компанії у забезпеченні її платоспроможності.

Власна оцінка ризиків, яка може розглядатися як частина системи управління, має на меті:

- 1) удосконалити систему управління ризиками;
- 2) підвищити значення достатності та розподілу капіталу;
- 3) гармонізувати системи управління ризиками та капіталом.

Власна оцінка ризиків та платоспроможності є невід'ємною складовою стратегії діяльності і завжди враховується у процесі ухвалення стратегічних рішень страховика [7].

За Solvency II ORSA включає наступні аспекти [8]:

- 1) загальний розмір капіталу визначається згідно з ризиками страхової компанії;
- 2) дотримання вимог до капіталу та правил технічних положень;
- 3) використання відповідної методології для зображення профілю ризику при розрахунку необхідного платоспроможного капіталу (solvency capital requirement, SCR).

Згідно з Solvency II наглядові органи повинні вимагати, щоб страхові та перестраховальні організації володіли відповідними власними фондами для покриття необхідного платоспроможного капіталу [7].

Відповідність власних фондів необхідному платоспроможному капіталу визначається через коефіцієнт платоспроможності (solvency ratio, SR).

Достатність капіталу страхової компанії є головною умовою забезпечення достатнього рівня її фінансової стійкості.

Відповідно до Директиви 2009/138/ЄС Solvency II оцінка платоспроможності страхових компаній здійснюється через розрахунок показника необхідного платоспроможного капіталу (SCR), який визначається як сума коштів, що здатна покрити збитки страхової компанії за умови реалізації всіх ризиків, що виникають у процесі її діяльності.

Необхідний платоспроможний капітал відображає рівень власних фондів, що дозволяє страховим та перестраховим організаціям надавати гарантії власникам страхових полісів і вигодонабувачам, що виплати будуть здійснені, коли настане термін їх оплати [7]. Він за своєю сутністю є вартісною мірою ризику, яка визначає здатність страховика з ймовірністю не менше 99,5% виконувати усі свої зобов'язання за договорами страхуванням упродовж наступних 12 місяців (року).

Відповідно до Директиви 2009/138/ЄС Solvency II необхідний платоспроможний капітал повинен покривати принаймні такі ризики, як страховий ризик, не пов'язаний із життям; страховий ризик життя; страховий ризик здоров'я; ринковий ризик; кредитний ризик; операційний ризик [9].

Для цього застосовується стандартна методика розрахунку необхідного платоспроможного капіталу, що розроблена Європейським комітетом страхового та пенсійного нагляду (CEIOPS, тепер – Європейська організація страхування і пенсійного забезпечення, EIOPA) та представлена у QIS5 Technical Specifications [10].

Дана методика передбачає широке використання стандартних значень при розрахунку необхідного платоспроможного капіталу. Зокрема, коефіцієнти кореляції та середньоквадратичні відхилення зустрічаються в усіх формулах розрахунку окремих складових SCR. Значення даних величин розраховані на загальноєвропейському рівні та також наведені у QIS5 Technical Specifications. З одного боку, наявність великої бази даних і методичного забезпечення дають змогу європейським органам проводити такі розрахунки. Але з іншого боку, такі стандартні значення мало враховують особливості кожної країни, отже, вони можуть тільки з певним рівнем припущення бути застосовані в Україні.

Для експерименту був використаний розрахунок зазначених відхилень показників ризиків для страхових компаній України на прикладі відхилення ризику премій, який відображає можливі коливання збитковості за окремими видами страхування та використовується при розрахунку необхідного платоспроможного капіталу для покриття ризику страхування здоров'я і необхідного платоспроможного капіталу іншого, ніж страхування життя та здоров'я. Саме ці складові SCR відображають специфічний ризик страховика, а тому питання їх визначення є досить важливим [11].

У кінці 2011 року опубліковано звіт Спільної робочої групи Європейської організації страхування і пенсійного забезпечення, що містить зауваження щодо значень стандартних відхилень ризику премій та резервів. У звіті також зазначається, що для розрахунку стандартного відхилення ризику премій та резервів був застосований загальноєвропейський підхід на основі об'єднаних даних по Європі, який характеризується неоднорідністю, а значні відмінності між державами не взяті до уваги [12].

В Україні Solvency II прийнято за основу для вдосконалення державного нагляду за страховими організаціями [13]. А її норми вже враховані у новому проекті Закону України «Про страхування», зокрема вимоги щодо оцінки достатності капіталу.



Наглядний орган вимагає від страховика в рамках ORSA [4], що необхідно враховувати регулятору в Україні при адаптації законодавства ЄС до європейських норм:

1) визначати загальні фінансові ресурси, що необхідні для управління діяльністю страхової компанії, які відповідають власному ризику компанії та встановлювати рівень виконання наглядових вимог;

2) базувати свої дії з управління ризиками, беручи до уваги економічний капітал, нормативні вимоги до капіталу та фінансові ресурси страхової компанії;

3) проводити оцінку якості та відповідності капітальних ресурсів для виконання нормативних вимог до капіталу та задоволення будь-яких додаткових потреб у капіталі страховика;

4) аналізувати власну здатність страхової компанії продовжувати свою діяльність, а ризик менеджмент та фінансові ресурси, що для цього необхідні, оцінювати у значно більшому часовому горизонті, ніж нормативні вимоги до капіталу, що використовуються у теперішній час;

5) безперервний аналіз страхової компанії повинен містити поєднання кількісних та якісних елементів у середньостроковій та довгостроковій бізнес-стратегії страховика, а також прогнози його майбутнього фінансового стану та аналіз його здатності задовольняти нормативні вимоги до капіталу у майбутньому.

Таким чином, ORSA вимагає від страхових компаній надати власну оцінку їх поточного і майбутнього ризику через процес самооцінки внутрішнього ризику, і це дозволить регуляторам сформувати розширений погляд на здатності страховика протистояти фінансовому стресу. На даний момент ORSA – це новація у сфері регулювання страхового ринку, що впроваджується в Європі у вигляді основної концепції Директиви ЄС Solvency II. Саме світовий досвід з розрахунку SCR (необхідного платоспроможного капіталу) вважається перспективним у сфері регулювання страхового ринку України та очікує на впровадження шляхом прийняття відповідних законодавчих актів в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Annual report 2011–2012. Insurance Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/annual-report-2011–2012-small.pdf>.
2. European Insurance – Key Facts. August 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/final-key-facts-2013.pdf>.

3. Пацурія Н. Б. Правове регулювання страхування та роздрібних фінансових послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльно-правовий аналіз / Н. Б. Пацурія, О. А. Белова, Ю. В. Безручко. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 196 с.
4. Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology, October 2011 (revised October 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iaisweb.org/Insurance-Core-Principles-material-adopted-in-2011-795>.
5. Insurance Core Principles and Methodology [Електронний ресурс]. IAIS principles №1, October 2003 // International Association of Insurance Supervisors : official website. – Режим доступу: [http://www.iaisweb.org/\\_temp/Insurance\\_core\\_principles\\_and\\_methodology.pdf](http://www.iaisweb.org/_temp/Insurance_core_principles_and_methodology.pdf).
6. NAIC Own Risk and Solvency Assessment (ORSA) Guidance Manual [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.naic.org/documents/com\\_mittees\\_e\\_orsa\\_wg\\_related\\_docs\\_guidance\\_manual\\_2013.pdf](http://www.naic.org/documents/com_mittees_e_orsa_wg_related_docs_guidance_manual_2013.pdf).
7. Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (recast) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:335:0001:0155:en:PDF>.
8. Ehrlich K. ORSA – Own Risk and Solvency Assessment Preparations can start [Електронний ресурс] / K. Ehrlich. – Режим доступу: [http://www.munichre.com/publications/302-07574\\_en.pdf](http://www.munichre.com/publications/302-07574_en.pdf).
9. On Solvency, Solvency Assessments and Actuarial Issues An IAIS Issues Paper (Final Version) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iaisweb.org/view/element\\_href.cfm?src=1/201.pdf](http://www.iaisweb.org/view/element_href.cfm?src=1/201.pdf).
10. QIS5 Technical Specifications [Електронний ресурс] / CEIOPS 5.07.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/docs/solvency/qis5/201007/technical\\_specifications\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/solvency/qis5/201007/technical_specifications_en.pdf).
11. Внукова Н. М. Адаптація вимог Solvency II до умов функціонування страхового ринку України / Н. М. Внукова, С. А. Ачкасова, І. В. Скорик // Фінанси України. – 2013. – №9 (204). – С. 76–83.
12. Calibration of the Premium and Reserve Risk Factors in the Standard Formula of Solvency II : Report of the Joint Working Group on Non-Life and Health NSLT Calibration [Електронний ресурс] / EIOPA, 12.12.2011. – Режим доступу: [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/Press-Room/releases/EIOPA-11-163-A-Report\\_JWG\\_on\\_NL\\_and\\_Health\\_non-SLT\\_Calibration.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/Press-Room/releases/EIOPA-11-163-A-Report_JWG_on_NL_and_Health_non-SLT_Calibration.pdf).
13. Аналіз регуляторного впливу Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про страхування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/smi/ARV\\_S\\_15.12.11.pdf](http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/smi/ARV_S_15.12.11.pdf).

*Внукова Наталія Миколаївна – д. е. н., професор, завідувач кафедри управління фінансовими послугами Харківського національного економічного університету ім. Семена Кузнеця, заслужений економіст України*

## ІНВЕСТИЦІЙНА МОДЕЛЬ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС (ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

*Доклад присвячений аналізу структури інвестиційних відносин в Україні, побудові інвестиційної моделі та становленню необхідного господарсько-правового регулювання ринку фінансових послуг, у тому числі інвестиційних, та адаптації законодавства України до права ЄС.*

**Ключові слова:** інвестиційні послуги, інвестори, інвестиційна модель економіки, інституційні інвестори.

Інвестиційна модель економіки України містить елементи та засоби, необхідні в сучасних умовах для усунення диспропорцій в господарсько-правовому регулюванні інвестиційних відносин. Схеми відображають побудову інвестиційних відносин з суб'єктами ринку фінансових послуг, участь яких з метою стимулювання інвестиційних відносин необхідно належним чином забезпечити правовими засобами. В такому випадку ринок фінансових послуг (рис. 2) буде забезпечувати товарний ринок (рис. 1) і ресурсами і інфраструктурою на прикладі лізингових відносин, а фондовий ринок (рис. 3) зробить максимально доступним, прозорим та доходним інвестування, насамперед інституційне та колективне.

Завдання щодо реформування правового регулювання інвестиційних відносин (на малюнках визначені номерами):

1. Забезпечення довгострокового інвестування з урахуванням досвіду ЄС може бути вирішене наступними шляхами (які, в тому числі, відображені в Зеленій книзі довгострокового інвестування європейської економіки, прийнятій Європейською комісією від 25.03.2013 р. [1]):

Реформування системи інституційного та колективного інвестування. Заохочення інституційного інвестування в малі та середні підприємства, інноваційні підприємства, лізингові організації. Зміна системи збереження активів інституційних інвесторів, в тому числі шляхом реформування валютного законодавства. Забезпечення правовими засобами інвестування в фінансові деривативи інституційним інвесторам. Заохочення корпоративного інвестування, в тому числі в інвестиційні фонди.

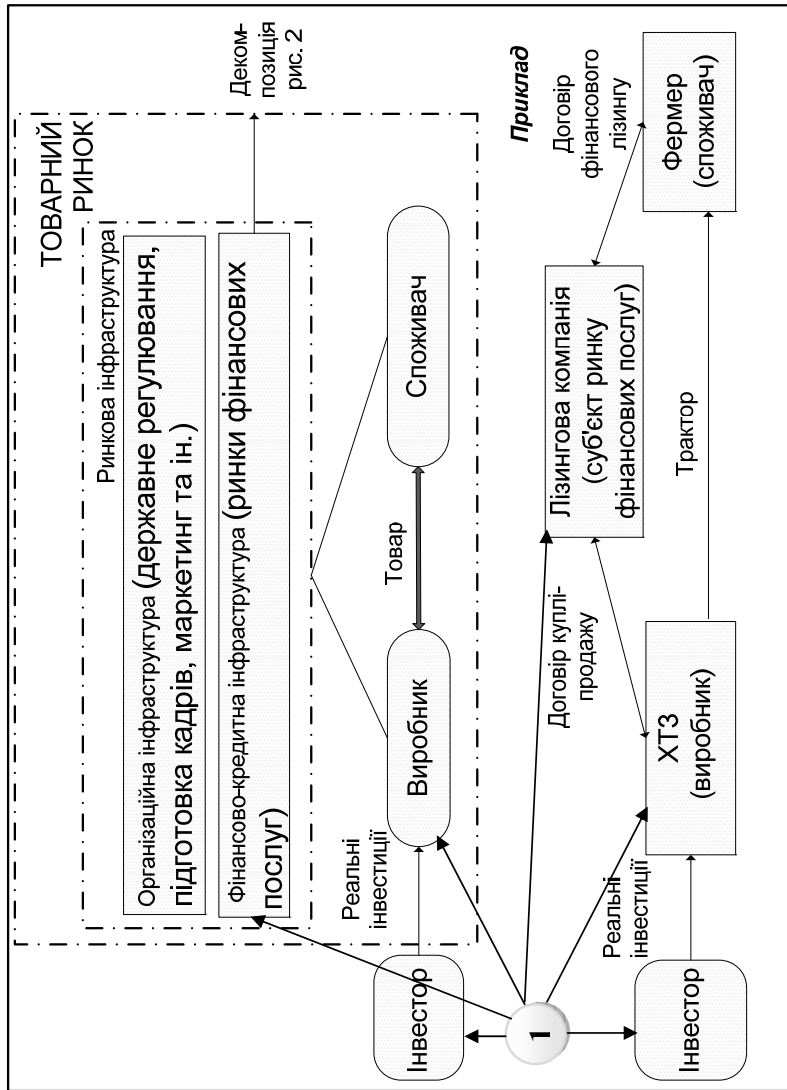


Рис. 1. Узгодження інвестиційних відносин на товарному ринку з ринком фінансових послуг

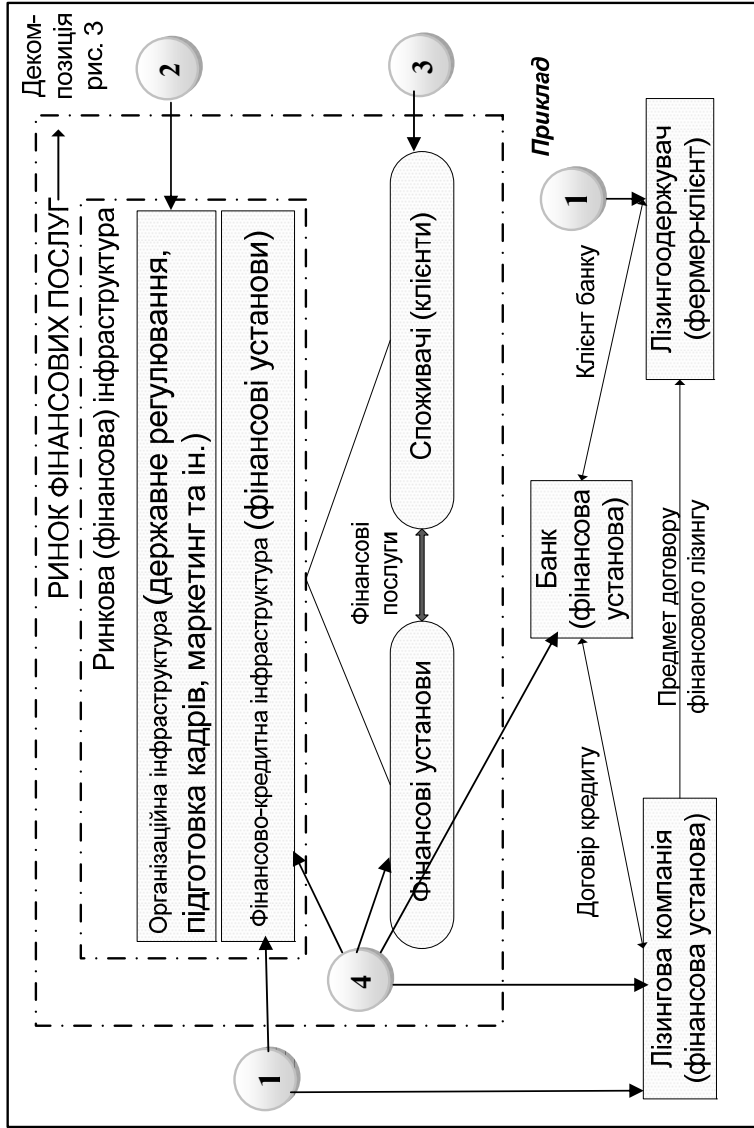


Рис. 2. Інвестиційні відносини на ринку фінансових послуг

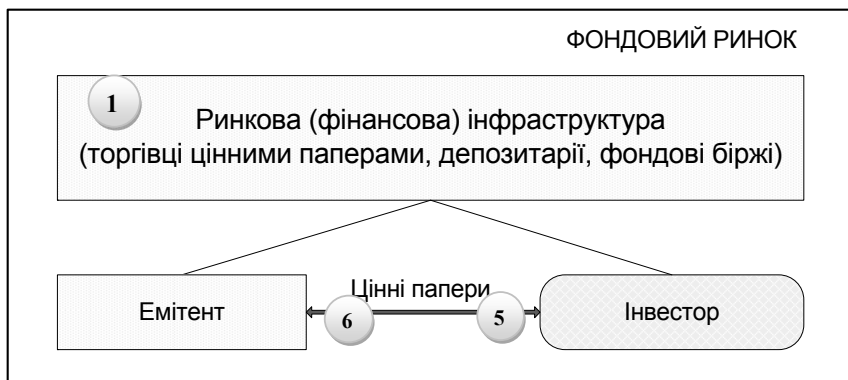


Рис. 3. Інвестиційні відносини на фондовому ринку та окремі елементи для господарсько-правового впливу

Удосконалення правового регулювання участі кредитних організацій, інституційних інвесторів в інвестиційних відносинах та в частині використання фінансових активів.

Удосконалення регулювання залучення приватних інвестицій в інфраструктуру ринку, а саме в діяльність суб'єктів системи кредитних історій та інфраструктури по кредитам та інвестиційним планам, доступність прозорість їх інформації.

Визначення пріоритетів для інвестування: енергетичні, транспортні і комунікаційні інфраструктури, малі та середні підприємства, освіта та дослідження.

Відмічені напрямки відповідають сучасному правовому регулюванню інвестиційних інститутів та інструментів в ЄС:

Директива 2009/65/ЄС від 13.07.2009 р. Про координацію законів, регламентів та адміністративних положень, що стосуються організації колективного інвестування в цінні папери, що обертаються (UCITS) [2].

Директива 2011/61/ЄС Європейського парламенту і Ради від 8 червня 2011 про керуючих альтернативними інвестиційними фондами та внесення змін до Директиви 2003/41/ЄС і 2009/65/ЄС регламент (ЄС) № 1060/2009 і (ЄС) № 1095/2010 [3].

Створення Європейських венчурних фондів (EuVECA) и Європейських фондів соціального підприємництва (EuSEF) спрямовано на спеціфічні сфери економіки ЄС (стартапи, що фінансуються венчурним

капіталом, та підприємства, що спеціалізуються на досягненні соціального ефекту), і регулюються: Регламент (ЄС) № 346/2013 Європейського парламенту і Ради від 17 квітня 2013 про європейські фонди соціального підприємництва [4] та Регламент (ЄС) № 345/2013 Європейського парламенту і Ради від 17 квітня 2013 року про європейські венчурні фонди [5], спрямований на сприяння розвитку венчурних інвестицій у інноваційні малі та середні підприємства в реальному секторі економіки. Так в останніх фондах зобов'язання, що виникають відносин з кредитними організаціями, інвестиційними компаніями, страховими компаніями, фінансовими холдингами, з холдинговими компаній, включаються з визначення кваліфікаційного портфеля зобов'язань. Від більш широкої категорії альтернативних інвестиційних фондів, які торгують у емісійні цінні папери на вторинному ринках, венчурні фонди інвестують переважно в безпосередньо випущені інструменти, наприклад, в акції або участь в некваліфікаційні портфельні зобов'язань або придбання некваліфікаційні інвестицій дозволено до максимального порогу в 30% від сукупного капіталу.

Європейські довгострокові інвестиційні фонди. Інвестування через European long-term investment funds (ELTIFs) передбачає більш широкий підхід, ніж EuVECA і EuSEF, а саме інвестування в широке коло довгострокових активів класів приватними інвесторами: (1) інвестиції в інфраструктурні проекти, наприклад в області транспорту, енергетики та освіти; (2) інвестиції в підприємства не котируються на біржі, на практиці в основному МСП; (3) інвестиції в нерухомі активи, такі як будівлі або пряме придбання інфраструктурних активів. (Регламент (ЄС) 2015/760 Європейського парламенту і Ради від 29 квітня 2015 року про європейські довгострокові інвестиційні фонди [6]).

Недержавні пенсійні фонди. Перевага в ЄС надається професійним пенсійним фондам, для яких висуваються нові вимоги по управлінню ризиками, внутрішньому аудиту, по політиці винагороді (регулярне розкриття відповідної інформації), по оцінці ризиків для пенсій, умовах використання депозитаріїв, підвищення повноважень для управління фондами. Директива 2003/41/ЄС про діяльність та нагляд за інститутами професійного пенсійного забезпечення [7].

Фінансові деривативи. Регламент (ЄС) № 648/2012 Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2012 року про ринок позабіржових деривативів, центральних контрагентів і торгових репозитаріїв [8].

2. Забезпечення підготовки належних професійних кадрів для фінансових установ з урахуванням сучасних вимог щодо інвестування економіки. Проведення заходів щодо підвищення правової та фінансової грамотності населення.

3, 5. Ведення компенсаційних схем для інвестицій, страхування (як приклад – діяльність та удосконалення функціонування Моторного бюро). Удосконалення функціонування компенсаційних схем для вкладів. Розширення компенсаційних схем крім фізичних осіб, на дрібних суб'єктах господарської діяльності: фізичних осіб – підприємців, мікро- та малі підприємства (для порівняння, в ЄС – МСП), та введення категорії непрофесійних споживачів фінансових послуг.

4. Уніфікація видів фінансових послуг в Україні через побудову певної структури нормативних актів та їх співвідношення:

Основний закон по видам діяльності – ЗУ «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Спеціальні закони що регулюють окремі діяльності: банківська діяльність, платіжні послуги, страхування, інвестиційна діяльність, в тому числі колективне інвестування, недержавне пенсійне забезпечення, діяльність окремих небанківських фінансових установ при наданні фінансових послуг, діяльність на ринку цінних паперів, в тому числі:

а) перший варіант - Інвестиційний кодекс, який буде регулювати всі питання інвестиційної діяльності та надання інвестиційних послуг.

б) Інноваційний кодекс (в тому числі відповідність законодавству ЄС щодо підтримки інноваційної діяльності, стартапів, МСП, наукової, науково-дослідної, дослідно-конструкторської діяльності).

Закони про фінансові інструменти: про цінні папери, деривативи, про їх обіг.

5. Удосконалення регулювання компетенції суб'єктів господарювання певної організаційно-правової форми щодо участі в інвестиційній діяльності та інвестиційних відносинах. Стимулювання системи сек'юритизації для рефінансування банками.

6. Розширення можливостей участі банків як суб'єктів, що акумулюють найбільш коштів в Україні та максимально підпадають під заходи нагляду з боку уповноважених органів, в управлінні інститутами «колективного», спільного інвестування (приклад в історії України – фонди банківського управління за участю банку «Аркада» та ПАТ «Київ-міськбуд»).



## ЛІТЕРАТУРА

1. GREEN PAPER LONG-TERM FINANCING OF THE EUROPEAN ECONOMY [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0150>.
2. Directive 2009/65/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447753191491&uri=CELEX:32009L0065>.
3. Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447753417409&uri=CELEX:32011L0061>.
4. Regulation (EU) No 346/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European social entrepreneurship funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447753664862&uri=CELEX:32013R0346>.
5. Regulation (EU) No 345/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European venture capital funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447754172076&uri=CELEX:32013R0345>.
6. Regulation (EU) 2015/760 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on European long-term investment funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447754426888&uri=CELEX:32015R0760>.
7. Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447754552397&uri=CELEX:32003L0041>.
8. Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1432611618864&uri=CELEX:32012R0648>.

*Внукова Наталія Миколаївна – д. е. н., професор, завідувач кафедри управління фінансовими послугами Харківського національного економічного університету ім. Семе́на Кузне́ця, заслужений економіст України*

*Глі́боко Серге́й Васи́льович – к. ю. н., доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, доцент кафедри господарського права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

## КОМПЕНСАЦІЙНІ СХЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНВЕТОРІВ У ЄС ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

*У доповіді досліджуються компенсаційні схеми на ринку фінансових послуг та їх застосування в інвестиційних відносинах. Розглядаються законодавство ЄС та перспективи адаптації до нього законодавства України.*

**Ключові слова:** компенсаційні схеми, інвестори, захист інвесторів, інвестиційні послуги.

Ринок фінансових послуг України, який існує на теперішній час, потребує негайного реформування шляхом впровадження дієвих механізмів захисту прав інвесторів – споживачів фінансових послуг та формування конкурентоспроможного національного ринку фінансових послуг шляхом усунення спекулятивних схем на цьому ринку.

Запровадження в Україні компенсаційних схем при залученні коштів від інвесторів є однією із необхідних умов приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС.

В Європейському Союзі компенсаційні схеми захисту прав інвесторів урегульовані такими Директивами як Директива 97/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 березня 1997 року «Про схеми компенсації інвесторам» [1] (далі – Директива 97/9/ЄС) та Директива 2014/49/ЄС від 16 квітня 2014 «Про схеми гарантування вкладів» [2] (далі – Директива 2014/49/ЄС).

В даному висновку увага акцентується саме на компенсаційній схемі захисту прав інвесторів при залученні їх коштів в фінансові інструменти.

**Європейське законодавство.** Директива 97/9/ЄС Європейського парламенту та Ради від 3 березня 1997 року «Про схеми компенсації інвесторам» передбачає, що усі держави-члени повинні мати схеми компенсації для інвесторів, які б гарантували узгоджений мінімальний рівень захисту, принаймні для певних інвесторів, у випадку, коли інвестиційна компанія буде неспроможною виконати свої зобов'язання перед клієнтами свого інвестора. Слід зазначити, що не існує єдиного загальноприйнятого управлінського підходу до організації компенсаційних схем. Кожна держава ЄС самостійно приймає рішення про їх форму власності, структуру управління, відносини з регулюючим органом. Відповідно до

ч. 1 ст. 2 Директива 97/9/ЄС кожна держава–член має забезпечити, щоб на її території були впроваджені і офіційно визнані одна або більше схем компенсації для інвесторів. За винятком обставин, передбачених у другому підпункті і в статті 5(3), жодна інвестиційна компанія, вповноважена у тій державі-члені, не може вести інвестиційний бізнес, поки вона не включена в одну з таких схем.

#### **Учасники та умови запровадження компенсаційної схеми в ЄС.**

Учасниками компенсаційної гарантійної схеми є інвестор та інвестиційні компанії. Частина 1 ст. 7 Директиви 97/9/ЄС передбачає, що схеми компенсації для інвесторів, впроваджені і офіційно визнані в державі-члені відповідно до статті 2(1), мають також поширюватися на інвесторів у філіях, які засновані інвестиційними компаніями в інших державах-членах. Відповідно до ч. 4 ст. 1 зазначеної Директиви інвестор - означає будь-яку особу, котра довірила гроші або інструменти інвестиційній компанії у зв'язку з інвестиційним бізнесом. Згідно з ч. 1 ст. 4 Директиви 2014/65/ЄС «Про ринки фінансових інструментів» інвестиційна компанія означає будь-яку юридичну особу, регулярним заняттям чи бізнесом якої є надання однієї або більше інвестиційних послуг третім сторонам і / або виконання одного або декількох видів інвестиційної діяльності на професійній основі.

Частина 2 ст. 2 Директиви 97/9/ЄС передбачає, що схема має забезпечувати покриття для інвесторів у відповідності до статті 4 у випадку, коли: або компетентні органи визначили, що з їх точки зору, інвестиційна компанія на даний момент з причин, які безпосередньо пов'язані з її фінансовими умовами, неспроможна виконати свої зобов'язання, що виникли, і не має можливостей виконати їх у найближчому майбутньому; або судовий орган прийняв постанову з причин, які безпосередньо пов'язані з фінансовими умовами інвестиційної компанії, і ця постанова призупиняє спроможність інвесторів виставляти вимоги проти компанії, у залежності від того, що було раніше.

Покриття має забезпечуватися для вимог, які виникають через неспроможність інвестиційної компанії:

- повернути грошові кошти, позичені або такі, що належать інвесторам, і зберігаються від їх імені у зв'язку з інвестиційним бізнесом, або
- повернути інвесторам будь-які інструменти, що належать їм і зберігаються, перебувають в управлінні або під керівництвом від їх імені у зв'язку з інвестиційним бізнесом, у відповідності до правових і контрактних умов, що застосовуються.

**Види інвестиційної діяльності.** Додаток 1 Директиви 2014/65/ЄС визначає такі види інвестиційних послуг: прийом і передача замовлень щодо одного або більше фінансових інструментів, виконання замовлень за дорученням клієнтів, управління власним рахунком, управління портфелем цінних паперів, інвестиційна консультація, андеррайтинг фінансових інструментів та/або розміщення фінансових інструментів на основі твердих зобов'язань, розміщення фінансових інструментів без твердих зобов'язань, організація діяльності багатосторонньої торговельної системи, організація діяльності організованого торговельного майданчику.

**Визначення збитків.** Частина 4 ст. 2 Директиви 97/9/ЄС передбачає, що сума вимоги інвестора має обчислюватися у відповідності з правовими і контрактними умовами, зокрема, тими, які стосуються взаємозаліку і контр-вимог, що застосовуються до оцінки суми коштів або вартості на дату визначення або відповідної постанови, та оцінка при можливості визначається за ринковою вартістю інструментів, що належать інвестору, які інвестиційна компанія неспроможна сплатити або повернути.

**Розмір покриття компенсацією.** Відповідно до ч. 1 ст. 4 Директиви 97/9/ЄС держава-член має гарантувати, щоб схеми забезпечували для покриття не менше 20 000 єкю на кожного інвестора у відношенні до вимог, зазначених у статті 2(2). Згідно з ч. 2 ст. 4 зазначеної Директиви держава-член може передбачити можливість того, що певні інвестори мають виключатися із покриття схемами або їм може дозволятися мати нижчий рівень покриття. Такі винятки мають застосовуватися у випадках, викладених у Додатку I Директиви 97/9/ЄС. Частина 3 ст. 4 цієї Директиви зазначає, що ця стаття не перешкоджає дотриманню або прийняттю положень, згідно з якими для інвесторів дозволяється покриття вище або більшого охоплення.

**Строки виплати коштів.** Відповідно до ч. 1 ст. 9 Директиви 97/9/ЄС при запровадженні схеми компенсації слід вжити відповідних заходів щодо інформування інвесторів про визначення чи відповідну постанову, вказаних у статті 2(2) Директиви 97/9/ЄС, і в разі, коли вони мають одержати компенсацію, зробити це у якомога коротший термін. Можна встановити період, протягом якого інвестори можуть подавати свої вимоги. Такий період повинен бути не меншим, ніж п'ять місяців після вищезгаданої дати визначення або постанови чи від дати, коли таке визначення або постанова були оголошені. Проте, той факт, що такий період

минув, не може приводити до ситуації, що інвестору було відмовлено у відшкодуванні за схемою компенсації, якщо він не зміг вчасно скористатися своїм правом на компенсацію. Частина 2. ст. 9 Директиви 97/9/ЄС встановлює, що дія схеми компенсації має забезпечувати оплату вимоги інвестора якомога скоріше і не пізніше, ніж через три місяці з часу визнання законності і суми вимоги. За виняткових обставин та у спеціальних випадках працівники схем компенсації можуть звертатися до компетентних органів з проханням продовжити часові ліміти. Однак, таке продовження не може перевищувати три місяці.

**Пропозиції щодо компенсаційної схеми захисту інвесторів в Україні.** Що стосується України, то необхідно зазначити, що в даний час законодавство України не передбачає існування в Україні жодної схеми компенсації для інвесторів. Так, були спроби щодо втілення в життя Проекту Закону про Фонд гарантування вкладів та інвестицій фізичних осіб № 3132 від 28.08.2013 р. [3], але 27.11.2014 р. з Верховної Ради цей проєкт було відкликано. Відповідно до цього проєкту метою його є захист прав і законних інтересів вкладників та інвесторів фінансових установ, де інвестором є фізична особа (крім фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності), яка передала торговцю цінними паперами кошти та/або цінні папери на підставі договору про управління цінними паперами, а також фізична особа – власник цінних паперів інституту спільного інвестування, емісія яких була здійснена шляхом публічного (відкритого) розміщення. Тобто, як ми бачимо, дія цього проєкту розповсюджується на інвесторів, яке передали своє кошти торговцям цінних паперів або передали в управління інститутам спільного інвестування. Але, на нашу думку, дія цього проєкту не повинна обмежуватися лише цими двома видами професійної діяльності на фондовому ринку, а саме, діяльністю з торгівлі цінними паперами та діяльністю з управління активами інституційних інвесторів. Так, наприклад, дія Директиви 97/9/ЄС розповсюджується не лише на перелічених професійних учасників фондового ринку.

Нажаль, в даний час для захисту інтересів інвесторів фактично існує лише один механізм захисту прав – механізм страхування ймовірних ризиків, які можуть виникати на ринку фінансових послуг.

Тому, на нашу думку, було б доречним створення в Україні дієвих компенсаційних схем, які належним чином захищають права та інтереси інвесторів і які досить таки давно застосовуються в країнах ЄС.

З нашої точки зору, враховуючи те, що Україна взяла на себе зобов'язання щодо приведення національного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу щодо захисту прав інвесторів, то було б доречним створення в Україні подвійної компенсаційної системи, яка складалась б з державного фонду гарантування інвестицій на ринку фінансових послуг та солідарного гарантійного фонду інвестицій.

Розглянемо більш детально можливий порядок створення та діяльності кожного з таких фондів, максимально наближений до законодавства ЄС.

Обов'язковим має бути створення «Фонду гарантування інвестицій». Даний фонд буде гарантійним фондом, та операційно незалежною структурою від регуляторів (НКЦП та НКРФП), але з якими погоджує свою діяльність і підзвітний їм. Фонд як юридична особа має відокремлене майно, самостійний баланс та поточний та інші рахунки у Національному банку України (або в інших банках), печатку із своїм найменуванням, веде облік і звітність відповідно до законодавства. Доцільним є побудова цього фонду на основі змішаного фінансування, що передбачає, з одного боку, обов'язковість сплати внесків учасниками ринку фінансових послуг, а з іншого – використання коштів державного бюджету для забезпечення фінансової стійкості системи (можливо на початковому етапі). Збір внесків з учасників ринку контролюють НКЦП та НКРФП, залежно від виду фінансової установи, відносно якої вони здійснюють регулювання. Даний фонд, в свою чергу, може об'єднувати в собі декілька діючих суб-компенсаційних схем (фондів). А саме, фонди створені для компенсації втрат від реалізації ризиків у сфері страхування, інвестування, цінних паперів та недержавного пенсійного забезпечення.

**1-й варіант виплат.** Розглянемо варіант на прикладі компенсаційної схеми по операціях з цінними паперами. «Фонд гарантування інвестицій» буде зобов'язаний виплатити кошти інвесторам у разі, якщо інвестиційні компанії, професійні учасники ринку цінних паперів (в тому числі банки по їх інвестиційним послугам), не в змозі виконати свої зобов'язані перед інвесторами у разі припинення діяльності або визнання банкрутом такої, як банківської, так і небанківської фінансової установи (можливе розширення переліку учасників схеми). Участь зазначених установ у такому державному фонді буде обов'язковою, фінансова установа набуватиме статусу учасника Фонду в день внесення запису до реєстру учасників державного гарантійного фонду, а ліцензія такої фінансовій уста-

нові повинна видаватися після участі у фонді. Дія цього фонду буде спрямована на захист прав приватних інвесторів та інтересів малого бізнесу. Кожна фінансова установа, яка підлягає регулюванню з боку НКЦП та НКРФП, повинна сплачувати щорічно внесок, який спрямовується на поточні витрати і компенсаційні виплати. Як варіант, участь у фонді є обов'язковою через певний період адаптації до законодавства ЄС.

Виплати компенсацій здійснювати не залежно від виду інвестиційних послуг, а саму процедуру розгляду вимог інвесторів та виплат можливо в основних положеннях запозичити в Фонді гарантування вкладів фізичних осіб.

**2-й варіант виплат.** Процедура виплати компенсацій інвестором державним гарантійним фондом повинна виглядати наступним чином. «Фонд гарантування інвестицій» починає діяти, коли фінансова установа ліквідується або знаходиться в стані неплатоспроможності, і в результаті перевірки державного гарантійного фонду, з'ясується, що не має достатніх активів для задоволення претензій інвесторів, або з інших підстав (введення поняття дефолту, в тому числі порушення справи про банкрутство). Після здійснення відповідної перевірки державним гарантійним фондом разом з НКЦП і НКРФП, на сайті фонду опубліковується офіційне оголошення, про те, що установа ліквідується або знаходиться в стані неплатоспроможності. Відповідне оголошення є підставою для звернення інвесторів із заявою до Фонду з вимогою про виплату компенсацій по заборгованості. Відповідна заява-претензія розглядається Фондом, в залежності від складності обставин, наприклад, від семи до двадцяти днів робочих днів. Фактична сума компенсації залежить від суми вимог в претензії інвестора. Фонд виплачує компенсацію виключно за наявні накопичені фінансові активи. Для того, щоб претендувати на виплату компенсацій, інвестори повинні мати на те відповідні права згідно з правилами, які встановлюються «Фонд гарантування інвестицій». По кожному сектору ринку фінансових послуг (або видам послуг) встановлюється свій ліміт виплати компенсації.

Система гарантування інвестицій гарантує проведення компенсаційних виплат інвесторам, що втратили інвестиції внаслідок настання їх недоступності, управління якими здійснювалось інвестиційними компаніями та професійними учасниками цінних паперів, у розмірі 90 відсотків неповернутих інвестицій, але не більше 200 тис. гривень за кожним

фактом недоступності інвестицій. Компенсаційні виплати проводяться виключно у гривнях.

Але системно такий «Фонд гарантування інвестицій» може функціонувати тільки при належному нагляді за учасниками ринку фінансових послуг. Відсутність належного нагляду породжує неплатоспроможність фінансових установ і як наслідок, звернення до такого фонду нерентабельних установ, які не в змозі виконувати свої зобов'язання перед інвесторами.

**Солідарна схема компенсації.** Іншою компенсаційною схемою для інвесторів можна визначити як створення «Солідарного гарантійного фонду» шляхом укладення учасниками такого фонду договору про солідарне виконання зобов'язання перед інвесторами у разі втрати інвестицій внаслідок настання їх недостатності. Згідно з таким договором сторони (учасники) зобов'язуються солідарно відповідати за зобов'язаннями кожної сторони договору перед інвесторами, що втратили інвестиції внаслідок настання їх недоступності, в межах накопичених активів Фонду. Учасниками даного Фонду можуть бути: страхові компанії, інвестиційні компанії, професійні учасники ринку цінних паперів, кредитні установи (в тому числі банки) та недержавні пенсійні фонди, що збільшить перелік інвестиційних послуг. Відповідно до договору учасники повинні відповідати за зобов'язаннями кожного з них перед інвесторами, що втратили інвестиції, управління якими, ч и інші операції з фінансовими активами, здійснювалося ким-небудь з цих учасників. Участь в такому Фонді є добровільною, такий фонд є юридичною особою, що засновується учасниками ринку фінансових послуг або їх саморегулюючими організаціями. Фонд є некомерційною самоврядною установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування інвестицій інвесторів. Компенсації з такого фонду виплачуються фізичним особам за рахунок його активів внаслідок настання недоступності інвестицій, в результаті ліквідації або дефолту фінансової установи, а також у разі відмови виплати після звернення інвестора до відповідної фінансової установи певних грошових коштів.

У разі виникнення заборгованості у фінансової установи перед інвестором відносно невиконання своїх зобов'язань, таке зобов'язання повинно бути виконано в короткі строки, встановлені Фондом, якщо учасник солідарного гарантійного фонду не виконує свої зобов'язання



протягом визначеного Фондом строку. Право на одержання гарантованої суми відшкодування коштів за компенсаційними виплатами відповідно інвестори набувають за рахунок коштів Фонду в грошовій одиниці України з дня настання недоступності інвестицій.

«Солідарний гарантійний фонд» набуває право кредитора фінансової установи на всю суму, що відшкодовується інвесторам такої фінансової установи на момент ухвалення рішення про ліквідацію фінансової установи. Фонд можливо створити в формі установи, що не має на меті отримання прибутку. Джерелами формування коштів і майна Фонду є: початкові збори з учасників, регулярні збори з учасників, доходи, одержані від інвестування коштів Фонду в державні цінні папери України, доходи, одержані у вигляді процентів, нарахованих банками України за залишками коштів на рахунках Фонду, кредити і позики, залучені відповідно до законодавства, кошти, одержані від продажу майна ліквідованих учасників Фонду, в розмірі проведених компенсаційних виплат, інші надходження. На законодавчому рівні потрібно буде передбачити, що фонди можуть розміщувати депозити тільки в тих банках, які забезпечать гарантування їх вкладів, і на такі вклади розповсюдити дію ФГВФО.

**Висновки.** Для більш детальної побудови компенсаційної системи захисту прав інвесторів є доцільним розглянути як приклад функціонування відповідних схем в ФРН, в законодавстві якої передбачається декілька варіантівв компенсаційних схем, а також проаналізувати з метою недопущення можливі негативні наслідки становлення компенсаційних схем в РФ.

Однією з найважливіших цілей, що лежить в основі функціонування сучасного ринку фінансових послуг є системне забезпечення захисту активів інвесторів у цьому секторі, що може бути реалізовано тільки в сукупності такими інструментами: а) відповідний контроль та нагляд при видачі дозволу на здійснення фінансовими установами своєї діяльності (перевірка всіх аспектів функціонування фінансових установ, для гарантування допуску підготовлених осіб); б) наявність системи державного контролю та пруденційного нагляду за поточною діяльністю учасників компенсаційних схем, мета – усунути ризики, що загрожують інвесторам; в) наявність обов’язкової та додаткової добровільної (солідарної) схем компенсації інвесторам.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447681422308&uri=CELEX:31997L0009>.
2. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee scheme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447681525823&uri=CELEX:32014L0049>.
3. Проект Закону про Фонд гарантування вкладів та інвестицій фізичних осіб № 3132 від 28.08.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=48082](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=48082).

*Глібок Сергій Васильович – к. ю. н., доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, доцент кафедри господарського права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

*Шовкопляс Ганна Миколаївна – к. ю. н., старший науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, асистент кафедри господарського права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

В. Ю. Уркевич

## АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУВАННЯ ПІД ЗАСТАВУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

*У статті розглянуто недосконалість правових приписів щодо державного кредитування сільськогосподарських товаровиробників під заставу сільськогосподарської продукції. Запропоновано затвердити стандартну форму договору про надання бюджетної позики Аграрним фондом та удосконалити приписи законодавства щодо можливості надання кредитів державою під заставу не лише зерна, а й іншої сільськогосподарської продукції рослинного чи тваринного походження.*

**Ключові слова:** кредитування сільськогосподарських товаровиробників, Аграрний фонд, бюджетна позика.

Законом України від 16 вересня 2014 р., № 1678-VII [1] було ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом,

Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами (далі – Угода про асоціацію), вчинену у частині політичних положень (преамбула, стаття 1, розділи I, II, VII) 21 березня 2014 р. та у частині торговельно-економічних і галузевих положень (розділи III, IV, V, VI) 27 червня 2014 р. в м. Брюсселі.

Статтею 404 Угоди про асоціацію передбачено співробітництво між Сторонами у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій, що охоплює, зокрема, такі сфери:

а) сприяння взаємному розумінню політик у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій;

б) заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва;

в) покращення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі та ефективності і прозорості ринків, а також умов для інвестування;

г) обмін найкращими практиками щодо механізмів підтримки політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій.

Зважаючи на це актуальним є розгляд правових питань кредитування сільськогосподарських товаровиробників, зокрема державою під заставу сільськогосподарської продукції. Таке кредитування виступає дієвим механізмом залучення грошових коштів до сфери виробничо-господарської діяльності названих товаровиробників.

У законодавстві України міститься певна кількість нормативних приписів щодо державного кредитування сільськогосподарських товаровиробників під заставу аграрної продукції, зокрема, шляхом її заставної закупівлі.

Так, згідно п. 2.6. ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV [2] заставною закупівлею вважається зарахування до державного інтервенційного фонду об'єкта державного цінового регулювання – предмета застави у разі, коли бюджетна позика та (або) плата за її використання не були погашені у строк, передбачений договором. Більш детально відносини щодо застави сільськогосподарської продукції під державне кредитування регламентуються ст. 12 розглядуваного Закону, згідно з якою за рішенням Кабінету Міністрів України може запроваджуватися режим заставних закупівель, сутність якого зводиться до наступного.

Кредитування сільськогосподарського товаровиробника полягає у наданні йому бюджетної позики. При цьому така позика надається ви-

ключно виробникам зерна, що є об'єктом державного цінового регулювання. Перелік цих об'єктів наведений у ст. 3 Закону, згідно п. 3.3. якої до них належать пшениця тверда й м'яка, зерно суміші пшениці й жита (меслин), кукурудза, ячмінь, жито озиме й ярове та ін. А звідси зрозуміло, що грошові кошти можуть надаватися лише під заставу сільськогосподарської продукції рослинного походження.

Обов'язковим учасником розглядуваних кредитних відносин є Аграрний фонд, який уповноважений надавати таку бюджетну позику. Цей фонд є державною спеціалізованою установою, уповноваженою Кабінетом Міністрів України провадити цінову політику в агропромисловій галузі економіки України (пп. 9.1.1. п. 9.1. ст. 9 Закону). Правове становище Аграрного фонду визначено Положенням про Аграрний фонд, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 липня 2005 р., № 543 [3].

Отримати грошові кошти у вигляді бюджетної позики можуть лише сільськогосподарські товаровиробники. При цьому згідно п. 12.3. ст. 12 розглядуваного Закону, бюджетна позика у межах режиму державних заставних закупівель не може бути надана особі, яка: а) має непогашений податковий борг із загальнодержавних податків і зборів та єдиного соціального внеску; б) має прострочену заборгованість за будь-якими видами бюджетних позик або за іншими кредитами (позиками), гарантованими державою; в) перебуває у процесі санації, банкрутства або ліквідації; г) має прострочену заборгованість з виплати орендної плати за земельні паї, орендовані у фізичних осіб – їх власників; д) не є сільськогосподарським підприємством. Тобто бюджетна позика надається лише юридичним особам, предметом діяльності яких є виробництво сільськогосподарської продукції, її переробка та реалізація.

Названа бюджетна позика надається під заставу зерна на підставі відповідного договору. Підпунктом 12.2.1. п. 12.2. ст. 12 Закону визначено, що стандартна форма кредитного договору розробляється Аграрним фондом та затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства. Свого часу форма такого договору була затверджена наказом Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Форми кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель» від 15 липня 2005 р., № 318, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21 липня 2005 р. за № 786/11066

[4]. Цією формою передбачалося, що кредитор надає позичальнику бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», а сільськогосподарський товаровиробник повертає суму такої позики та сплачує відсотки за її користування на умовах договору. Навіть незважаючи на певну некоректність положень цього договору (укладався кредитний договір на надання позики, а як відомо – кредит та позика є різними юридичними категоріями), зараз ця форма скасована наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства аграрної політики України від 15 липня 2005 року № 318» від 27 березня 2015 р., № 116, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 9 квітня 2015 р. за № 396/26841 [5]. Тобто у даний час форма договору про державне кредитування у межах режиму заставних закупівель загалом не встановлена.

Факт передачі зерна у заставу оформлюється шляхом передання кредитору (Аграрному фонду) сільськогосподарським товаровиробником подвійного складського свідоцтва. Статтею 37 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., № 37-IV [6] встановлено, що таке свідоцтво видається зерновим складом на підтвердження прийняття зерна на зберігання. Подвійне складське свідоцтво складається з двох частин – складського свідоцтва та заставного свідоцтва (варанта), які можуть бути відокремлені одне від одного. У кожній з двох частин, подвійного складського свідоцтва мають бути однаково зазначені: а) найменування та місцезнаходження зернового складу, що прийняв зерно на зберігання; б) поточний номер складського свідоцтва за реєстром складських документів зернового складу; в) найменування юридичної особи або ім'я фізичної особи, від якої прийнято зерно на зберігання, а також місцезнаходження (місце проживання) такої особи; г) найменування та кількість прийнятого на зберігання зерна, а за необхідності – якісні характеристики зерна; д) строк, на який прийнято зерно на зберігання, якщо такий строк встановлюється, або ж вказівка, що зерно прийнято на зберігання до запитання; е) розмір плати за зберігання або тарифи, на підставі яких вона обчислюється, та порядок оплати зберігання; є) дата видачі складського свідоцтва; ж) підпис уповноваженої особи та печатка зернового складу (ст. 38 названого Закону). Форма такого свідоцтва затверджена постановою Кабінету

Міністрів України «Про забезпечення сертифікації зернових складів на відповідність послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки, запровадження складських документів на зерно» від 11 квітня 2003 р., № 510 [7]. Звідси зрозуміло, що державне кредитування у вигляді бюджетної позики надається сільськогосподарському товаровиробникові під заставу вже зібраного врожаю, тобто зерна, розміщеного на зерновому складі.

Законодавство обмежує розмір позики, що може надаватися під заставу зерна. Так, згідно підпункту 12.2.2. п. 12.2. ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» розмір суми бюджетної позики не може перевищувати 80% розміру мінімальної інтервенційної ціни. Так, Мінімальні та максимальні інтервенційні ціни на об'єкти державного цінового регулювання у 2014/2015 маркетинговому періоді встановлено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 червня 2014 р., № 242, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 10 липня 2014 р. за № 794/25571 [8]. Приміром, для пшениці м'якої групи «А» така ціна встановлена на рівні 2600 грн. (з урахуванням ПДВ) за 1 тону (для 1 класу), 2500 грн. за 1 тону (для 2 класу) та 2400 грн. за 1 тону (для 3 класу).

Бюджетна позика надається на строк, встановлений сторонами, який не може перевищувати строку одного маркетингового періоду, тобто періоду, який розпочинається з місяця, у якому починає поставлятися (продаватися) окремий вид продукції рослинництва відповідного врожаю, та закінчується останнім числом місяця, що передує місяцю, в якому починає поставлятися (продаватися) такий самий вид продукції рослинництва наступного врожаю. Пролонгації та дисконтування (списання) основної суми та процентів не дозволяються.

Основна сума бюджетної позики та плата за її використання погашається єдиним платежем у строк, визначений у кредитному договорі. Дозволяється дострокове погашення суми бюджетної позики та пропорційне погашення плати за її використання або їх частини. При повному погашенні основної суми бюджетної позики та плати за її використання, у тому числі достроковому, позичальнику повертається подвійне складське свідоцтво, а зерно звільняється з-під режиму застави.

Інші правові наслідки має порушення сільськогосподарським товаровиробником своїх зобов'язань. У цьому разі: а) предмет застави переходить у власність держави та зраховується до складу державного інтер-

венційного фонду за цінами, що діяли на момент оцінки такого предмета застави; б) зобов'язання між сторонами договору вважаються повністю виконаними (у тому числі щодо плати за користування бюджетною позикою та повернення її основної суми); в) обов'язок з оплати вартості подальшого зберігання колишнього об'єкта застави переходить на кредитора; г) кредитор набуває прав вигодонабувача за договором страхування такого колишнього об'єкта застави.

Бюджетна позика у межах режиму заставних закупівель є платною. Плата за використання бюджетної позики встановлюється на рівні 50% від середньозваженого процента за кредитами банків, наданих строком до 12 календарних місяців та повністю забезпечених заставою, який фактично склався станом на 1 травня поточного бюджетного року. Такий розмір відсотків за користування державними коштами є пільговим та встановлений виключно для сільськогосподарських товаровиробників.

Наведене дозволяє підсумувати, що правові приписи щодо державного кредитування сільськогосподарських товаровиробників під заставу сільськогосподарської продукції не є досконалыми. Потребує затвердження стандартна форма договору про надання бюджетної позики Аграрним фондом. Також слід удосконалити приписи Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» щодо можливості надання кредитів державою під заставу не лише зерна, а й іншої сільськогосподарської продукції рослинного чи тваринного походження. До того ж слід передбачити можливість надання кредитів під заставу майбутнього врожаю сільськогосподарських культур.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – №40. – Ст. 2021.
2. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 №1877-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – №49. – Ст. 527.
3. Про порядок використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на придбання вітчизняної техніки і обладнання для агропромислового комплексу на умовах фінансового лізингу та заходи за операціями фінансового лізингу : постанова КМУ від 10.12.2003 №1904 // Офіц. вісн. України. – 2005. – №27. – Ст. 1574.

4. Про затвердження Форми кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель : наказ М-ва аграр. політики України від 15 лип. 2005 р. № 318 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 29. – Ст. 1748.
5. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства аграрної політики України від 15 липня 2005 року № 318 : наказ М-ва аграр. політики України від 27 берез. 2015 р. № 116 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 940.
6. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України від 04.07.2002 № 37-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.
7. Про забезпечення сертифікації зернових складів на відповідність послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки, запровадження складських документів на зерно : постанова КМУ від 11.04.2003 № 510 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 16. – Ст. 706.
8. Питання діяльності Аграрного фонду на організованому аграрному ринку у 2014/2015 маркетинговому періоді : наказ М-ва аграр. політики та продовольства України від 24 черв. 2014 р. № 242 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 59. – Ст. 1625.

*Уркевич Віталій Юрійович – д. ю. н., професор,  
провідний науковий співробітник НДІ правового забезпечення  
інноваційного розвитку НАПрН України,  
професор кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

І. В. Борисов

## **АДАПТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*У статті розглянуто проблеми, що виникають у процесі адаптації національного законодавства до європейських правових стандартів у сфері ринків фінансових послуг. Проаналізовано етапи цієї адаптації.*

***Ключові слова:** фінансова послуга, «нова фінансова послуга», постачальник фінансових послуг, розбіжності між видами фінансових установ.*

На сучасному етапі розвитку держави проблема реформування національного законодавства, одним з аспектів якого являється адаптація його до європейських правових стандартів з метою входження України до Європейського Союзу (далі – ЄС), є найактуальнішою. Це в повній



мірі відноситься і до законодавства в сфері ринків фінансових послуг<sup>1</sup>, оскільки воно відіграє значну роль у ефективному розвитку економіки держави.

Безумовно, завдання адаптації національного законодавства до законодавства ЄС виникло не сьогодні, воно із самого початку незалежною Україною було визначено як одне з головних. Так, згідно з Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі – Угода) від 14.06.1994 р., яка була ратифікована 10.11.94 р. і набула чинності 01.03.1998 р. [2; 3], з огляду на проблему, яка висвітлюється, партнерство створювалося з метою: забезпечення сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між Сторонами Угоди; створення основ взаємовигідного економічного, фінансового, цивільного, науково-технічного співробітництва; підтримка зусиль України у розвитку її економіки та завершенню переходу до ринкової економіки. Передбачалось встановлення сприятливого клімату для інвестицій, як внутрішніх, так і іноземних шляхом укладення між державами-членами і Україною угод про заохочення і захист інвестицій, угод про уникнення подвійного оподаткування тощо (ст. 54); закріплення співробітництва в галузі надання фінансових послуг, зокрема, включення України до загальноприйнятих систем взаємних розрахунків; розвитку спільного ринку кредитних ресурсів, розвитку фіскальної системи та її установ в Україні, розвитку послуг у сфері страхування тощо (ст. 67); створення і зміцнення власної валютно-грошової системи України та введення нової грошової одиниці, яка мала стати конвертованою тощо (ст. 69).

Реалізація завдань, встановлених Угодою, була закріплена в Стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженої Указом Президента України від 11.06.1998 р. [4], в якій одним із основних напрямів інтеграційного процесу вказувалась адаптація законодавства України до законодавства ЄС, яка полягала у зближенні з європейською системою права і передбачала реформування правової системи України та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами тих галузей права, які були зазначені в Угоді, включаючи приватне (цивільне – *І. Б.*), фінансове, податкове тощо.

---

<sup>1</sup> Згідно із Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [1] (далі – Закон) до таких ринків відносяться ринки банківських, страхових, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами та інші види ринків, що забезпечують обіг фінансових активів (п. 6. ч. 1 Закону).

Етапами правової адаптації були визнані імплементація Угоди, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС.

Наступним кроком стало прийняття Програми інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента № 1072/2000 від 14.09.2000 р. (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1411/2004) [5], а пізніше Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – Концепція), яка була схвалена Законом України від 21.11.2002 р. № 228-IV [6].

Адаптація – поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства ЄС, що складається відповідно до Концепції з: Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. [7], Договору про заснування Європейського товариства по атомній енергії 1957 року [8], Єдиного європейського акта 1986 року [9], Маастрихтського договору 1992 р. [10], Амстердамського договору 1997 року, Ніщцького договору 2000 р. (з наступними змінами та доповненнями); регламентів, директив, рішень та інших актів нормативного характеру, які приймаються інститутами ЄС; міжнародних договорів, однією із сторін яких є Європейський Союз; рішень Суду ЄС, в яких дається офіційне тлумачення відповідних правових норм.

Очікувалось, що виконання Концепції сприятиме досягненню критеріїв для укладення Угоди про асоціацію з ЄС та подальшого входження України до ЄС. На сьогодні Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. [11] ратифікована Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода).

У підрозділі 6 частини 5 глави 6 Розділу IV цієї Угоди встановлюються принципи нормативно-правової бази для всіх фінансових послуг, які підлягають лібералізації. Фінансова послуга означає будь-яку послугу фінансового характеру, яка пропонується постачальником фінансових послуг Сторони (п. а) ст. 125 підрозділу 6 частини 5 глави 6 Розділу IV Угоди).

Вводиться поняття «нової фінансової послуги», яка означає послугу фінансового характеру, зокрема послуги, які пов'язані з існуючими та новими інструментами або зі способом постачання таких інструментів,

які не надаються будь-яким постачальником фінансових послуг на території однієї зі Сторін, але які надаються на території іншої Сторони (п. d) ст. 125 Угоди).

Угода закріплює певні умови надання нових фінансових послуг. Так, кожна Сторона дозволяє постачальникам фінансових послуг іншої Сторони, заснованим на території цієї Сторони, надавати будь-яку нову фінансову послугу, подібну до тих послуг, які ця Сторона дозволила б надавати власним постачальникам фінансових послуг згідно з національним законодавством у подібних умовах. Сторона може самостійно визначити юридичну форму надання послуги та може вимагати попереднього отримання дозволу на надання такої послуги. У разі, якщо отримання дозволу є необхідним, відповідне рішення має бути прийняте протягом обґрунтованого періоду часу, а підставою відмови у дозволі на надання послуг може бути тільки підстава, визначена у ст. 126 «Пруденційний виняток» цієї Угоди. (ст. 128 Угоди).

До фінансових послуг належать такі види діяльності:

*Страхові і пов'язані зі страхуванням послуги:*

1. пряме страхування (зокрема спільне страхування): а) страхування життя; б) страхування інше, ніж страхування життя; 2. перестрахування та ретроцесія; 3. страхове посередництво, зокрема брокерські операції та агентські послуги; 4. послуги, що є допоміжними стосовно страхування, зокрема консультаційна діяльність, актуарні послуги, послуги з оцінки ризику та послуги з вирішення претензій.

*Банківські та інші фінансові послуги (за винятком страхування):*

1. послуги з прийняття вкладів та інших коштів, що підлягають поверненню, від населення; 2. послуги з кредитування всіх видів, у тому числі споживчий кредит, кредит під заставу нерухомості, факторинг та фінансування комерційних операцій; 3. фінансовий лізинг; 4. усі платежі і послуги з переказу грошей, зокрема кредитні, розрахункові та дебетові картки, дорожні чеки та банківські тратти; 5. послуги з надання гарантій і поручительств; 6. укладання угод від власного імені або від імені клієнтів на біржі, поза нею або будь-яким іншим чином стосовно: а) інструментів грошового ринку (зокрема чеків, векселів, депозитних сертифікатів); б) валюти; с) похідних інструментів, включаючи ф'ючерси та опціони, але не обмежуючись ними; д) курсових та відсоткових інструментів, зокрема такі інструменти, як свопи та угоди щодо форвардної відсоткової ставки; е) переказних цінних паперів; ф) інших оборотних

інструментів та фінансових активів, зокрема дорогоцінних металів у зливках; 7. участь у якості агента в емісії всіх типів цінних паперів, зокрема андерайтинг та розміщення (як у відкритому, так і у закритому порядку) і надання послуг, пов'язаних з такою емісією; 8. посередницькі послуги на грошовому ринку; 9. послуги з управління майном, зокрема готівкове або безготівкове управління, всі форми колективного управління інвестиціями, управління пенсійним фондом, послуги з довірчого зберігання, депозитарного та трастового обслуговування; 10. послуги з клірингу та фінансового управління майном, в тому числі цінні папери, похідні інструменти та інші обігові інструменти; 11. надання та передавання фінансової інформації, обробка фінансових даних і пов'язаного із цим програмного забезпечення; 12. консультативні, посередницькі та інші допоміжні фінансові послуги з усіх видів діяльності, перелічених у підпунктах (1) – (11), зокрема довідки про кредитоспроможність і аналіз кредиту, дослідження та поради з питань інвестицій та портфеля цінних паперів, поради з питань придбання та корпоративної реструктуризації і стратегії.

Згідно з Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» фінансова послуга являє собою операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових коштів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів (ч. 5 ст. 1).

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону фінансовими вважаються такі послуги: 1) випуск платіжних документів, платіжних карток, дорожніх чеків та/або їх обслуговування, кліринг, інші форми забезпечення розрахунків; 2) довірче управління фінансовими активами; 3) діяльність з обміну валюти; 4) залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення; 5) фінансовий лізинг; 6) надання коштів у позику, в тому числі і на умовах фінансового кредиту; 7) надання гарантій та поручительств; 8) переказ коштів; 9) послуги у сфері страхування та у системі накопичувального пенсійного забезпечення; 10) професійна діяльність на ринку цінних паперів, що підлягає ліцензуванню; 11) факторинг; 11–1) адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах; 12) управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю відповідно до Закону України

«Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»; 13) операції з іпотечними активами з метою емісії іпотечних цінних паперів; 14) банківські та інші фінансові послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Фінансові послуги, надання яких передбачається іншими законами, підлягають включенню до вищенаведеного переліку. Надання фінансових послуг, не включених до зазначеного переліку, забороняється (ч. 2 ст. 4 Закону).

Органи, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, можуть приймати в межах своїх повноважень рішення: 1) про належність операцій, які здійснюються на ринках фінансових послуг, до певного виду фінансових послуг, визначених ч. 1 ст. 4 Закону; 2) про визначення операції як фінансової послуги, відсутність такої фінансової послуги серед видів фінансових послуг, передбачених переліком, визначеним ч. 1 ст. 4 Закону, та заборону надання зазначеної послуги ч. 3 ст. 4 Закону).

Порівняння визначень фінансової послуги та її видів, що даються в Угоді і Законі, свідчить про широкий підхід законодавця до трактування цієї послуги як будь-якої операції з фінансовими активами, а оновлення спеціального законодавства в сфері фінансових ринків України враховує.

Постачальник фінансових послуг – це будь-яка фізична або юридична особа Сторони, яка прагне надавати або надає фінансові послуги, однак термін «постачальник фінансових послуг» не поширюється на державні установи (п. б) ст. 125 Угоди).

Під поняттям «державна установа» розуміється: 1. уряд, центральний банк або грошово-кредитна установа відповідної Сторони чи юридична особа, що належить або контролюється Стороною, яка переважно виконує урядові функції чи здійснює діяльність для урядових цілей (публічне утворення – *І. Б.*), не включаючи юридичну особу, основним видом діяльності якої є надання фінансових послуг на комерційних умовах; або 2. приватну юридичну особу, яка виконує функції, які зазвичай виконуються центральним банком або фінансовим відомством, під час виконання таких функцій (п. с) ст. 125 Угоди).

Але, якщо щодо поняття визначення фінансової послуги і їх видів спостерігається постійне уточнення (оновлення) національного законодавства з урахуванням вимог актів ЄС, то відносно інших понять цього сказати не можна.

Так, на сьогодні «постачальник фінансових послуг» – фінансові установи, які за чинним законодавством України опиняються у «правовому полі» одразу декількох законодавчих блоків: Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, спеціального законодавства про господарські товариства, законодавства у сфері надання фінансових послуг. Спеціальними законами з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг учасники цих ринків повинні створюватися у вигляді акціонерних товариств, повних товариств, непідприємницьких товариств, тобто в інших організаційно-правових формах. Так, кредитна спілка, віднесена Законом до фінансових установ, а відповідно до ст. 130 Господарського кодексу України [12] і Закону України «Про кредитні спілки» [13] визнана неприбутковою організацією (непідприємницьким товариством), діє на підставі Статуту, а виключним видом її діяльності є надання фінансових послуг своїм членам за рахунок об'єднаних ними грошових внесків. Однак, установа і непідприємницьке товариство – різні організаційно-правові форми юридичних осіб.

Таким чином, суттєві розбіжності між видами фінансових установ, які створюються тільки в тій організаційно-правовій формі, що встановлена спеціальним законодавством, і які можуть бути як непідприємницькими, так і підприємницькими структурами, публічними або приватними юридичними особами, не дають можливості визнати установу організаційно-правовою формою юридичних осіб – учасників ринку фінансових послуг [14, с. 102].

Суттєве значення для визначення доцільності та актуальності реформування національного законодавства в досліджуваній сфері, мають відігравати підготовлені фахівцями рекомендації щодо змін законодавства України, що повинні враховувати застосування актів ЄС, а також нових директив ЄС. Як відмічається в науковій літературі, запозичення окремих норм актів, не працюватиме в повному обсязі у зв'язку з постійним уточненням законодавства рішеннями Суду ЄС і національними судами, його оновлення. Європейські фахівці навіть підкреслюють, що вказане може призвести до певних вад, оскільки це пов'язано зі зворотним процесом дисгармонізації законодавства на національному рівні у зв'язку з нечіткістю положень багатьох директив; використання правових інструментів, що виявилися неефективними, або положень актів, які визначають один з можливих, проте не обов'язково досконаліший варіант законодавчого врегулювання [15, с. 12].

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс] : Закон України від 12.07.2001 №2664-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1702-18/page4>.
2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/237/94-%D0%B2%D1%80>.
3. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – №46. – Ст. 415.
4. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11.06.1998 №615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – №24. – Ст. 870.
5. Програми інтеграції України до Європейського Союзу : схвал. Указом Президента №1072/2000 від 14.09.2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – №39. – С. 2. – Ст. 1648 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента від 06.11.2004 №1411/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – №46. – С. 19. – Ст. 3013).
6. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС : Закон України від 21.11.2002 №228-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №3. – Ст. 12.
7. Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017).
8. Договір про заснування Європейського товариства по атомній енергії 1957 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_027](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_027).
9. Єдиний європейський акт 1986 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_028](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_028).
10. Маастрихтський договір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029).
11. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 №1678-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – №40. – Ст. 2021.
12. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.01.2003 №436-IV // Офіц. сайт Верхов. Ради України. Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Заголовок з екрана.
13. Про кредитні спілки : Закон України від 20.12.2001 // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 15. – Ст. 101.

14. Борисов І. В. Фінансові установи як учасники ринку фінансових послуг / І. В. Борисов // Право та інновації : наук.-практ. журн. / редкол.: Ю. Є. Атамано-ва та ін.. – Х. : Право, 2014. – №4 (8). – С. 97–94.
15. Капіца Ю. М. Авторське право і суміжні права в Європі : монографія / Ю. М. Капіца, С. К. Ступак, О. В. Жувака. – К. : Логос, 2012. – 696 с.

*Борисов Ігор Вячеславович – молодший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

О. О. Дмитрик

## **ТРАНСФЕРТНЕ ЦІНОУТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ**

*Стаття присвячена актуальним питанням, які виникають у зв'язку із застосуванням державами основного світового стандарту для трансфертного ціноутворення – принципу «втягнутої руки». Особливу увагу приділено практичним складностям застосування принципу.*

**Ключові слова:** трансферне ціноутворення, регулювання трансфертного ціноутворення, принцип «втягнутої руки».

Сьогодні у юридичній літературі можна зустріти різні визначення трансфертного ціноутворення. Так, трансферне ціноутворення полягає в маніпулюванні витратами, доходами і витратами в угодах між «пов'язаними» (related) особами способом, відмінним від тих, які були б використані в операціях, здійснених на нормальних ринкових умовах, з метою отримання податкової вигоди (tax benefit) [1, с. 313]. Інший приклад. Трансферне ціноутворення становить собою процес встановлення трансфертної ціни, яка завжди прив'язана до конкретного товару (послугі) і суб'єкту, який цей товар (послугу) продає / купує. Практично в будь-якій організації існує обмін напівфабрикатами (послугами) між окремими підрозділами. Трансферне ціноутворення як система являє собою сукупність елементів (центрів відповідальності) і зв'язків між ними (трансферна ціна) [2]. До недавнього часу визначення трансфертного ціноутворення містилося й у Податковому кодексі України (п. 14.1.251–1 ст. 14), однак наразі це поняття виключено.

При регулюванні трансфертного ціноутворення, перш за все, мова йде про оподаткування прибутку транснаціональних компаній, які мають



комерційну присутність на території декількох податкових юрисдикцій. В результаті складних економічних взаємовідносин між підрозділами таких організацій при реалізації ними товарів і послуг, виникає необхідність правильного визначення оподатковуваного прибутку кожного з таких підрозділів, що діють в різних організаційно-правових формах (у вигляді самостійної юридичної особи або постійного представництва). [3, с. 16] У той же час згідно з традиційними правилами, що регулюють трансферне ціноутворення, підставою для податкового контролю та коригування ціни є «пов'язаність» контрагентів і порушення ними встановленого в законі стандарту.

Основним міжнародним стандартом при визначенні трансфертної ціни при оподаткуванні є принцип «втягнутої руки» (arm's length principle). Застосування державами принципу «втягнутої руки» має поставити незалежних і «пов'язаних» осіб в рівне з точки зору оподаткування становище. Відповідно до нього ціна, виходячи з якої проводиться коригування, називається «ціною на відстані втягнутої руки». Остання передбачає вільну ціну, яка була б встановлена незалежними контрагентами, що здійснюють таку ж або аналогічну угоду в таких же або аналогічних умовах.

У зарубіжній літературі вказується, що принцип «втягнутої руки» з'являється як основний з моменту забезпечення зближення робіт відкритого ринку у випадках, де між об'єднаними підприємствами власність (така як товари, інші типи матеріальних активів, або нематеріальні активи) – передана або послуги – надані. Він покликаний відображати економічні реалії відносин, що регулюються, тому виступає показником нормальної дії ринку [4, с. 31]. При цьому недотримання розглядуваного принципу буде нехтуванням теоретичної основи, прийнятої численними державами, та буде погрожувати міжнародній домовленості, у зв'язку з цим значною мірою збільшує ризик подвійного оподаткування. Заходи, які застосовуються з метою дотримання принципу «втягнутої руки» наразі є доволі розповсюдженими та постійно вдосконалюються, адже вони становлять собою основу розуміння серед бізнес спільноти та податкових органів. «Таке колективне розуміння – велика практична цінність у досягненні цілей забезпечення відповідної податкової бази в кожній державі та в уникненні подвійного оподаткування» [4, с. 32].

Як вказують науковці, в основі розглядуваного принципу лежать такі податково-правові доктрини, як «сутність над формою», «ділова мета»,

«сумлінність», «облік фактичних обставин». Це, у свою чергу, передбачає аналіз конкретних правовідносин (угод) виходячи з дійсних або імовірних дій незалежних осіб в умовах аналогічних правовідносин (угоди) [3, с. 101].

Зазначимо, що принцип «вितягнутої руки» може біти по-різному імплементовано до національного законодавства. З огляду на це у літературі виокремлюють декілька варіантів, які використовують при цьому держави. По-перше, це підхід, відповідно до якого в національному законодавстві цей принцип є експліцитно виражений і нормативно визначений. По-друге, розглядуваний принцип може бути виражений, але формально не визначений у нормативно-правових актах. По-третє, може бути така ситуація, за якої цей принцип не виражений законодавчо, однак передбачено застосування суміжних правових доктрин (наприклад, «ненормальний акт управління»). По-четверте, деякі держави законодавчо не закріплюють розглядуваний принцип, але поряд із тим встановлюють для податкових органів повноваження щодо коригування доходу (прибутку) платників податків з метою правильного його відображення [5].

Україна обрала перший варіант. Про це свідчить положення ст. 39 Податкового кодексу України. Так, п. 39.1. ст. 39 Податкового кодексу України має назву «Принцип «вितягнутої руки»». У зазначеному пункті встановлено: Платник податку, який бере участь у контрольованій операції, повинен визначати обсяг його оподаткованого прибутку відповідно до принципу «вितягнутої руки». Обсяг оподаткованого прибутку, отриманого платником податку, який бере участь в одній чи більше контрольованих операціях, вважається таким, що відповідає принципу «вितягнутої руки», якщо умови зазначених операцій не відрізняються від умов, що застосовуються між непов'язаними особами у співставних неконтрольованих операціях. Якщо умови в одній чи більше контрольованих операціях не відповідають принципу «вितягнутої руки», прибуток, який був би нарахований платнику податків в умовах контрольованої операції, що відповідає зазначеному принципу, включається до оподаткованого прибутку платника податку. Встановлення відповідності умов контрольованої операції принципу «вितягнутої руки» проводиться за методами, визначеними пунктом 39.3 цієї статті, з метою перевірки правильності, повноти нарахування та сплати податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість [6]. Отже, в українському податковому законодавстві принцип «витягнутої руки» чітко встановлено і розкрито.

Таким чином у національне законодавство імплементовано основний світовий стандарт для трансфертного ціноутворення – принцип «втягнутої руки» та встановлено обов’язок для платника, який бере участь у контрольованій операції визначати обсяг свого прибутку відповідно до цього принципу. Перелік контрольованих операцій включає: операції з пов’язаними нерезидентами; операції з продажу товарів за посередництвом комісіонера нерезидента; і операції з особами – резидентами юрисдикцій з низьким рівнем оподаткування, включених у перелік, затверджений Кабінетом Міністрів України (КМУ). До таких юрисдикцій належать, наприклад, Беліз, Британські Віргінські Острови, Гібралтар, Грузія, Ірландія, Кіпр, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальта, Швейцарія та інші [7].

Показово, що обраний Україною підхід засновано на положеннях Типової податкової конвенції ОЕСР, у ст. 9 якої міститься офіційний виклад принципу «втягнутої руки». Цей документ є основою міжнародної двохсторонньої податкової угоди між країнами-членами ОЕСР та зростаючою кількістю країн, які не є її членами. Зокрема, у ст. 9 встановлено: «[Якщо] між двома [асоційованими] підприємствами в їхніх комерційних або фінансових взаємовідносинах створюються або встановлюються умови, відмінні від тих, які б мали б місце між двома незалежними підприємствами, тоді будь-який прибуток, який за відсутності таких умов міг би бути нарахований одному з них, але з причин наявності цих умов не був йому нарахований, може бути включений до прибутку цього підприємства і відповідно оподаткований» [9].

Коментуючи цей міжнародно-правовий припис, фахівці підкреслюють, що намагаючись регулювати прибуток шляхом вказівки на умови, які будуть досягатись між незалежними підприємствами в порівняних трансакціях та порівняних обставинах (тобто в «порівняних непідконтрольних трансакціях»), за принципом «втягнутої руки» забезпечується дотримання підходу стосовно задоволення членів ТНК так, як це були б відокремлені суб’єкти, а не нероздільні частини єдиного об’єднаного бізнесу. Це пов’язано із тим, що в такому разі увага фокусується на природі трансакції між цими членами і на тих умовах, які відмінні від умов, що будуть визнані у порівняних непідконтрольних трансакціях. Саме такий аналіз підконтрольних та непідконтрольних трансакцій є серцевиною застосування принципу «втягнутої руки» [4, с. 37]. Такий принцип передбачає певну рівність у податковому ставленні до асоційованих та незалежних

підприємств. Оскільки згідно з цим принципом асоційовані і незалежні підприємства розглядаються з метою оподаткування на основі рівноправного підходу, це не сприяє створенню для тих чи інших підприємств податкових переваг чи нерівноправних умов, які б за інших обставин призвели до порушень конкурентних позицій цих підприємств. Таким чином, принцип витягнутої руки, який не враховує податкові чинники під час прийняття економічних рішень, забезпечує розвиток міжнародної торгівлі та інвестицій. Застосування принципу витягнутої руки полягає в здійсненні порівняння умов у контрольованій операції з умовами в неконтрольованих операціях, тобто між незалежними підприємствами [8].

При розгляді принципу «витягнутої руки» вкрай важливим постає питання порівнянності контрольованих угод (транзакцій) (параграфі 1 ст. 9 Типової податкової конвенції ОЕСР). З цією метою аналізуються такі аспекти: 1) природа предмета угоди (товар, послуга, НМА); 2) виконані кожною стороною угоди функції з урахуванням використаних активів та прийнятих ризиків; 3) умови угоди; 4) економічні умови (обставини), при яких відбувалася угода; 5) переслідувана сторонами ділова стратегія.

Як ми зазначали, принцип «витягнутої руки» є основним міжнародним стандартом у трансфертному ціноутворенні. У літературі виокремлюють декілька причин чому країни-члени ОЕСР та інші країни застосовують саме цей принцип. Так, головною причиною є те, що ця засада надає широкі можливості податкових трактувань для членів групи ТНК та незалежних підприємств. Справа у тому, що він ставить об'єднані та незалежні підприємства на більш схожу сходинку з метою оподаткування. Це передбачає уникнення створення податкових переваг або недоліків, які по-іншому визначають схожі порівняльні позиції обох типів підприємств. Окрім того, принцип «витягнутої руки» був заснований, щоб ефективно працювати в величезній більшості випадків. Наприклад, існує багато випадків, включаючи придбання та продаж товарів та позичання грошей, де принцип «витягнутої руки» легко може бути застосований в порівняльних транзакціях, прийнятих порівняними незалежними підприємствами у порівняних обставинах. Також багато випадків, де відповідне порівняння транзакцій може бути здійснене на рівні фінансових показників, таких як підвищення ціни, валовий дохід, або показники чистого прибутку [4, с. 37, 38].

Поряд із неодмінно позитивним аспектом при застосуванні розгляданого принципу, існують й випадки, за яких його реалізація є склад-

ною та заплутаною. У якості прикладу можна послатися на групи ТНК, в яких об'єднано виробництво високо спеціалізованих товарів, унікальних нематеріальних активів, та/або надаються спеціалізовані роботи. За позначених обставин, скоріш за все, буде застосовано для визначення трансфертної ціни метод розділення ділової вигоди (розподілення прибутку). Практичною складністю застосування принципу «витягнутої руки» може бути те, що асоційовані підприємства можуть запровадити у трансакціях такі умови, які для незалежних підприємств не можуть бути прийнятними. При цьому такі трансакції не обов'язково будуть вмотивовані уникненням від оподаткування; вони можуть виникати через те, що під час ділових операцій один з одним, члени групи ТНК стикаються з різними комерційними обставинами, що не зможуть реалізувати незалежні підприємства [4, с. 39].

В певних випадках, принцип «витягнутої руки» може стати додатковим тягарем як для платника податків, так і для податкових органів у оцінці істотної кількості та типів певних граничних трансакцій. Справа у тому, що незважаючи на те, що об'єднані (пов'язані) підприємства, зазвичай, встановлюють умови для трансакцій п стосовно трансфертної ціни, інколи від підприємства можуть вимагати показати, що їх умови сумісні з принципом «витягнутої руки». До того ж податкові органи можуть бути залучені в цей процес після плинину певного проміжку часу (можливо декілька років) після того, як трансакція відбулася. Податковий орган перегляне і проаналізує будь-які підтвердуючі документи, підготовлені платниками податків, щоб показати, що ці трансакції сумісні з принципом «витягнутої руки», та також може бути потреба у збиранні інформації про порівняльні непідконтрольні трансакції, умови ринку під час проходження трансакції, т.д., для численних та різноманітних трансакцій. Однак, такі дії, як правило, ускладнюються через те, що з моменту укладення договорів минув певний час [4].

І, ще одне зауваження. Як платники податків, так і податкові органи часто зіштовхуються зі складністю при отриманні адекватної інформації для застосування принципу «витягнутої руки». Йдеться про те, що аналізований принцип, зазвичай, вимагає від контрольованих і контролюючих суб'єктів оцінювати непідконтрольні трансакції та підприємницьку діяльність незалежних підприємств, та порівнювати з трансакціями та діяльністю об'єднаних підприємств, що, зрозуміло, може вимагати значної кількості інформації. Інформація, яка піддається збору й подальшому

аналізу, може бути недосконалою та важкою в застосуванні; її отримання може бути ускладнено через причини її географічного розташування або через причини, пов'язані із учасниками, через яких вона може бути набута. Більш того, може скластися ситуація, за якої неможливо отримати інформацію від незалежних підприємств через її конфіденційність. В інших випадках інформації про незалежні підприємства, яка буде відповідною, може просто не існувати, або ці незалежні підприємства не можуть порівнюватись, наприклад, якщо та індустрія набула високих рівнів вертикальної інтеграції. Отже, важливо не втрачати об'єктивну точку зору, щоб віднайти розумну оцінку результату, основанийому на достовірній інформації. Також треба нагадати, що трансфертна ціна – не точна наука, але вона вимагає застосування думки з обох сторін – податкової адміністрації та платника податків [4, с. 40].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Fernando Cicero Velloso, Gustavo Andrade Muller Brigagao, Volume LXXVII Cahiers de Droit Fiscal International, International Fiscal Association, 1992. – P. 313.
2. Пашкус В. Ю. Теория трансфертного ценообразования в современной организации: понятия, модели, проблемы [Електронний ресурс] / В. Ю. Пашкус. – Режим доступу <http://www.ipnou.ru/article.php?idarticle=000761>.
3. Непесов К. А. Налоговое регулирование трансфертного ценообразования в российском и зарубежном праве : дис. ... канд. юрид. наук / К. А. Непесов. – М., 2005.
4. OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations and Transfer Pricing Features of Selected Countries 2013. – IBFD, 2013. – 710 p.
5. Transfer Pricing in the Absence of Comparable Market Prices. General report by Guglielmo Maisto at Cancun Congress 1992. Studio Maisto e Miscali, Milan, Italy. International Fiscal Association (IFA).
6. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1406491064474994>.
7. Ценовая позиция [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.integrites.com/ru/publication/902/>.
8. Принцип «втягнутої руки» при здійсненні контрольованих операцій за настановами ОЕПС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.peritus.com.ua/pryntsypr-vytyahnutoji-ruky-pry-zdijsnennya-kontrolovanyh-operatsij-za-nastanovamy-oers>.
9. Типова податкова конвенція ОЕПС.

*Дмитрик Ольга Олександрівна – д. ю. н., професор, професор кафедри фінансового права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «ВИТЯГНУТОЇ РУКИ» У ТРАНСФЕРТНОМУ ЦІНОУТВОРЕННІ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

*У статті висвітлено основні аспекти застосування принципу «витягнутої руки». Проаналізовано настанови Організації економічного співробітництва та розвитку.*

**Ключові слова:** принцип «витягнутої руки», поняття «порівняння», правила трансфертного ціноутворення.

При трансфертному ціноутворенні основним є принцип «витягнутої руки». Його зміст розкрито у п. 39.1. ст. 39 Податкового кодексу України: зокрема, встановлено, що платник податку, який бере участь у контрольованій операції, повинен визначати обсяг його оподаткованого прибутку відповідно до принципу «витягнутої руки». Обсяг оподаткованого прибутку, отриманого платником податку, який бере участь в одній чи більше контрольованих операціях, вважається таким, що відповідає принципу «витягнутої руки», якщо умови зазначених операцій не відрізняються від умов, що застосовуються між непов'язаними особами у співставних неконтрольованих операціях. Якщо умови в одній чи більше контрольованих операціях не відповідають принципу «витягнутої руки», прибуток, який був би нарахований платнику податків в умовах контрольованої операції, що відповідає зазначеному принципу, включається до оподаткованого прибутку платника податку. Встановлення відповідності умов контрольованої операції принципу «витягнутої руки» проводиться за методами, визначеними пунктом 39.3 цієї статті, з метою перевірки правильності, повноти нарахування та сплати податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість [1].

З метою належної реалізації зазначеної статті доцільно проаналізувати настанови Організації економічного співробітництва та розвитку, викладені у публікації «OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations and Transfer Pricing Features of Selected Countries 2013. – IBFD, 2013» («Керівництво ОЕСР з трансфертного ціноутворення для мультинаціональних підприємств та податкових адмі-

ністрацій та особливості трансфертного ціноутворення в окремих державах 2013» – далі Настанови) [2].

Відзначимо, що застосування принципу «втягнутої руки» пов'язано із встановленням порівнянності і, відповідно, визначенням поняття «порівняння». Це обумовлено тим, що підґрунтям принципу «втягнутої руки», як правило, є порівняння умов здійснення контрольованих угод з умовами угод між незалежними (непов'язаними) підприємствами. При цьому для ефективної порівнянності, повинні піддаватись порівнянню саме економічно значущі характеристики угод. Окрім того, фахівцями зазначається, що для порівняння необхідно, щоб жодна з відмінностей (якщо такі є між угодами, що порівнюються, не могла істотно вплинути на стан, що розглядається у методиці (наприклад ціна або рентабельність), або щоб можна було зробити достатньо точні поправки, для виключення впливу будь-яких з цих відмінностей. При визначенні ступеня порівнянності (англ. comparability) угод, включаючи й те, які поправки, необхідні для такого встановлення, важливим є розуміння, яким саме чином незалежне підприємство оцінює потенційні угоди.

Як підкреслено у Настановах, незалежні підприємства, проводячи оцінку умов та корисність потенційної угоди, будуть порівнювати їх із іншими реально існуючими у них варіантами. Такі підприємства погодяться на умови тієї чи іншої угоди, лише у разі, якщо не знайдуть більш привабливої для себе альтернативи. Наприклад, деякі підприємства навряд чи приймуть запропоновану ціну за свій продукт від іншого незалежного підприємства, якщо точно знають, що інші потенційні клієнти готові платити більше за тих же умов. Цей момент якраз і має відношення до питання порівнянності, оскільки незалежні підприємства, як правило, беруть до уваги будь-які економічно значущі для них відмінності між реально доступними варіантами (до таких відмінностей можна віднести, зокрема, рівень ризику або інших чинників порівнянності, тощо) при оцінці цих варіантів. Така необхідність у порівнянні й призводить до застосування принципу «втягнутої руки» податковими органами, які повинні об'єктивно оцінити наявні відмінності між угодами, враховуючи усі деталі, що можуть бути необхідними для аналізу згаданих домовленостей.

Характерно, що методи, у яких застосовується принцип «втягнутої руки», пов'язані із позицією, за якої незалежні підприємства розглядають



доступні для них варіанти, порівнюючи їх між собою і відзначаючи будь-які відмінності між варіантами, які можуть суттєво вплинути на користь тієї чи іншої угоди. Наприклад, перед покупкою продукту за певною ціною, незалежні підприємства, як правило, очікують й на можливість купити той же продукт, за таких умов і обставин, однак які дозволили б витратити менше коштів на таке придбання. З огляду на це при застосуванні методу порівняння неконтрольованих цін відбувається порівняння контрольованої угоди із схожою неконтрольованою угодою для визначення точної ціни, на яку сторони погодилися б, якби вдалися безпосередньо до ринкової альтернативи контрольованої угоди. Однак, даний метод не буде достатньо об'єктивним у разі, якщо проблема стосується угод з незалежними сторонами, адже у цьому випадку враховуються не усі характеристики неконтрольованих угод, які можуть значно вплинути на ціну, якою обтяжені незалежні підприємства. Так, використовуючи ціни перепродажу та непрямих витрат порівнюють розмір валового доходу, отриманого у контрольованій угоді і розмір валового доходу, отриманого в подібних неконтрольованих домовленостях. Таке порівняння дає оцінку валового прибутку, який сторона може заробити, виконуючи ті самі дії для незалежних підприємств і, таким чином встановлює об'єктивну ціну, яку сторона бажала отримати, а інша сторона була б готова платити за принципом витягнутої руки за певні дії. Інші методи, що можуть бути застосовані при визначенні трансфертної ціни (приміром, розподілення прибутку), засновані на порівнянні чистих показників прибутку між незалежними і діючими спільно підприємствами і розраховані на оцінку прибутку, яке одне або кожне з пов'язаних підприємств могло б заробити якби вони вели справи виключно з незалежними підприємствами. Такі методи враховують різницю, необхідну платникам податків для компенсації зайвих використаних ресурсів за домовленості у контрольованій угоді.

Ще, один аспект, якому приділено увагу у Настановах. Так, при порівнянні, з метою його ефективності, повинні піддаватись порівнянню саме ті угоди, де існують відмінності, що можуть істотно вплинути на процес порівняння. Наприклад, у тих галузях, де не можна врахувати середні доходи підприємств, не можуть бути створені умови для дії принципу «витягнутої руки». Окрім того важливо, що при здійсненні порівнянь, необхідно брати до уваги саме істотні відмінності, які стосуються як порівнюваних угод, так і підприємств. Для створення ринкових

умов (або такого напрямку) необхідно встановити ступінь фактичної порівнянності між угодами або підприємствами, а потім, зробити відповідні поправки. Перш за все, важливо порівняти ознаки таких угод чи підприємств, які можуть вплинути на умови в операціях з незалежними сторонами. До їх кола, зазвичай, відносять характеристики (1) майна або послуги, що передається; (2) дій, які виконуються сторонами (з урахуванням активів, що використовуються і ризиків, що приймаються); (3) договірних умов; (4) економічного стану сторін, а також (5) бізнес-стратегії, що проводиться сторонами. При цьому вплив кожного конкретного чинника при порівнянні угод залежить від характеру контрольованої угоди і прийнятого методу ціноутворення.

Фахівці у вказаних Настановах справедливо відзначають, що здійснюючи порівняння, кожен з ознак необхідно розглянути двічі. Вперше, їх вплив необхідно дослідити, в середовищі контрольованих угод платника податків та вдруге, досліджуючи неконтрольовані угоди. Оцінюючи відносну важливість будь-якого елемента інформації, якого бракує при здійсненні порівняння, слід врахувати як характер контрольованої угоди, так і метод трансфертного ціноутворення, які різняться у кожному окремому випадку. До того ж інформація щодо характеристик продукції може стати більш корисною при застосуванні методу порівняння неконтрольованих цін, ніж, наприклад, транзакційного методу чистої рентабельності. Неконтрольовану угоду усе одно не слід відхиляти, як потенційно можливу до порівняння, навіть якщо можливо припустити, що без поправок різниця не матиме істотного впливу на порівнянність.

Зупинимося на аналізі такої ознаки як характеристика майна або послуг. У цьому контексті необхідно враховувати таке. По-перше, відмінності між конкретними характеристиками однорідного товару або послуг, що надаються різними виробниками, доволі часто враховуються при визначенні їх вартості на відкритому ринку. Характеристиками, які важливо враховувати є наступні: у разі передачі матеріального майна – фізичні особливості майна, його якість і надійність, а також наявність та обсяг інших пропозицій; у разі надання послуг – їх характер; в разі передачі нематеріального майна – форма угоди (наприклад, ліцензування або продаж), тип власності (патент, товарний знак, або ноу-хау), строк угоди, ступінь її захисту, і очікуваної вигоди від користування такими активами.

По-друге, вимога порівнянності майна або послуг є найсуворішою серед аналогічних методів неконтрольованих цін. Методи порівняння неконтрольованих цін передбачають, що будь-яка істотна різниця в характеристиках майна або послуг може впливати на ціну і вимагає застосування відповідних поправок. У свою чергу, методи роздрібних цін і непрямих витрат нівелюють деякі відмінності в ознаках майна або послуг на валовий прибуток або на надбавки до витрат. Відмінностям в характеристиках майна або послуг також не надто приділяється увага і у транзакційних методах. Це, однак, не означає, що характеристики майна чи послуги зовсім ігноруються при застосуванні методів порівнянності, адже трапляється й таке, що відмінності між обраною продукцією відображають різні виконувані функції, використані активи, і / або ризики, прийняті на себе тією чи іншою досліджуваною стороною.

По-третє, фактично під час аналізу порівнянності, заснованої на показниках валового або чистого прибутку, акцентується увага все-таки на функціональних рисах угоди, ніж матеріальних ознаках продукції. Залежно від умов і обставин справи, прийнятним може бути розширення сфери аналізу порівнянності із включенням неконтрольованих угод з різною продукцією, але з урахуванням специфіки однорідності виконуваних підприємствами функцій. Проте, прийняття такого підходу залежить від впливу відмінностей продукції на достовірність порівняння і від наявності або відсутності надійних даних. Перед розширенням пошуків, для включення більшої кількості порівнюваних неконтрольованих угод, заснованих на подібних виконуваних функціях, слід продумати, наскільки такі запропоновані порівняння є надійними для контрольованої угоди.

Як ми продемонстрували, при застосуванні принципу «витягнутої руки» необхідно враховувати низку важливих аспектів. Особливо корисним у їх виявленні й детальному аналізі є тісна співпраця щодо обміну інформацією між державами, у яких запроваджено правила трансфертного ціноутворення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1406491064474994>.
2. OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations and Transfer Pricing Features of Selected Countries 2013. – IBFD, 2013. – 710 p.

3. Непесов К. А. Налоговое регулирование трансфертного ценообразования в российском и зарубежном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / К. А. Непесов. – М., 2005.

*Кобильнік Дмитро Анатолійович – к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

Д. М. Рева

## **РОЛЬ ПОДАТКОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ У РЕГУЛЮВАННІ ІННОВАЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ**

*У статті розглянуто механізм податкового стимулювання інноваційної сфери в Україні. Приділено увагу питанням винайдення способів та меж балансування між державними та приватними інтересами у процесі податкового стимулювання інноваційної діяльності в Україні.*

**Ключові слова:** *інноваційна діяльність, податкове стимулювання, інноваційний процес, спеціальний податковий режим.*

На сьогодні чимало країн світу ставлять за мету забезпечити високий рівень конкурентоспроможності своїх економік. Одним з головних чинників, що сприяє досягненню такої мети, це висока інноваційна активність. Сучасна історія та практика доводять, що, надавши стимулюванню інноваційної діяльності пріоритету серед основних напрямків економічної політики, можливо досягнути зростання економіки за відносно коротких проміжків часу.

Говорячи про інноваційну діяльність, треба враховувати, що її зв'язок з високим комерційним ризиком завжди залишається тісним. Даний висновок підтверджується не стільки результатами загального спостереження, скільки реальними результатами дій тих, хто має фінансові ресурси та прагне їх залучити до розвитку того чи іншого виду діяльності. Інвестори готові інвестувати у розвиток інновацій в обмін на зрозумілі та сприятливі умови роботи. Перш за все це стосується податкового навантаження. Зауважимо, що окрім непрямих (податки) інструментів стимулювання інноваційного розвитку можуть застосовуватися й прямі (бюджетне фінансування). Проте, не виключаючи прямого регулювання,

більшість вчених надають перевагу у застосуванні саме непрямим методам регулювання.

Податки є чи не найбільшим чинником, з яким бізнес та інвестори порівнюють свої очікування на компенсування ризиковості інвестицій, а держава готова поступитися тільки у виключних випадках.

Запровадження політики податкового стимулювання інноваційної діяльності фактично означає винайдення способів та меж балансування між державними та приватними інтересами, результатом яких є обопільне задоволення інтересів кожного з суб'єктів. Держава, поступаючись своїми поточним фіскальним інтересом при податковому стимулюванні інноваційної діяльності, вправі розраховувати на задоволення інших адекватних йому потреб, як-то інвестування вивільнених ресурсів у виробництво, фундаментальні дослідження, прикладні розробки, розширення виробництва корисної продукції, зменшення відтоку з країни носіїв інтелектуального потенціалу, тощо. Платник податків в обмін на створення нових робочих місць та оплату праці висококваліфікованих спеціалістів, несення значних фінансових затрат з довгостроковою окупністю, виробляючи імпортозаміщену, експортноорієнтовну або інші, що мають попит, види продукції вправі розраховувати на зниження податкового тиску, на дотримання гарантій незмінності законодавства у довгостроковій перспективі, на компенсацію збитків у разі порушення державою своїх зобов'язань тощо.

Відразу зауважимо, що було б неправильно обмежитися визначенням переліку податків, через які можливо мотивувати суб'єктів інноваційних відносин, та дискутувати щодо шляхів корегування елементів кожного з них задля визначення оптимального податкового тиску. Визначити податкові преференції та вибудувати механізм їх застосування стосовно конкретного податку, через який вони будуть надаватися, буде також недостатньо.

При вирішенні питання податкового стимулювання інноваційної діяльності необхідно враховувати, що у платника завжди буде спокуса здійснити витрати на інновації у короткостроковій перспективі, отримати податкові преференції та на цьому зупинитися. Програма податкового стимулювання має бути спрямована на заохочення платників працювати системно, а не поривчасто, нарощувати свою інноваційну діяльність, не зупиняючись на досягнутому. Тому посилення стимулюючого впливу має супроводжуватися зменшенням витрат суб'єктів інноваційної діяльності.

Друге питання, яке підлягає вирішенню, це рівномірність у застосуванні стимулюючого впливу на платників інноваційної спрямованості. Податкові преференції мають заохочувати до створення та розвитку інновацій всі підприємства незалежно від напрямку їх інноваційної діяльності, а з огляду на процеси технічного та технологічного удосконалення. Це дозволить охопити всіх суб'єктів, задіяних в інноваційній сфері, та забезпечить необхідний рівень інноваційної активності в цілому по країні.

В цьому контексті слід погодитися з думкою, висловленою О. Молдованом. Автор на прикладі податкових пільг, критикуючи галузевий підхід у їх розподілі, зазначає, що він провокує в Україні своєрідний кумулятивний ефект, коли збільшення переліку галузей, що отримують податкові пільги, посилює бажання інших пролобіювати й собі податкові преференції. Якщо на початку розробки Податкового кодексу пільги планувалося надати лише альтернативній енергетиці, авіабудуванню та підприємствам, що займаються видобутком метану з вугільних родовищ, то на завершальній стадії перелік таких галузей значно розширили, включивши до нього зокрема суднобудування, аграрне машинобудування, легку промисловість, готельний бізнес. Уже після прийняття такого Кодексу пільг домоглися підприємства ІТ-індустрії, а представники суднобудування пролобіювали додатковий пакет преференцій, зокрема ексклюзивне зниження ставки єдиного соціального внеску (ЄСВ) та списання податкової заборгованості. Прийняття Закону «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» узагалі дозволило отримати пільги фактично будь-якому підприємству, яке має можливість пролобіювати свої інтереси в органах влади [1].

Третій крок, який необхідно здійснити, вирішуючи проблему податкового стимулювання окресленої сфери діяльності, – чітко та диференційовано підійти до розуміння інноваційного процесу. Загальновідомо, що інноваційний процес складається з таких етапів, як-то наукові дослідження та розробки; впровадження у виробництво; комерціалізація (вихід на ринок). Кожен з таких етапів має своє змістове наповнення, проте всі поєднані загальною метою отримати ефективну споживчу інновацію. Змістове наповнення кожного з вказаних етапів інноваційної діяльності – від генерації нової ідеї, її утілення у інтелектуальний продукт (інновацію), передача інновації зі сфери знань к виробнику до, нарешті, комерційного виробництва інноваційного продукту – підлягає врахуван-

ню задля цілей податкового стимулювання. Тільки так можливо забезпечити посилення стимулюючого впливу податкових інструментів на інноваційний процес в цілому та на окремі його етапи.

Таким чином, кожен з етапів інноваційної діяльності підлягає стимулюванню. Зміст податкового стимулювання має враховувати особливості кожного з етапів та рівень інноваційної активності задіяних в ньому суб'єктів. Але податковим стимулюванням має охоплюватися увесь інноваційний цикл, починаючи від наукових досліджень та розробок, далі – впровадження у виробництво, та продовжитися в комерціалізації.

Одночасно, слід враховувати, що як інноваційний процес в цілому, так і кожний з його етапів запускаються в дію відповідними суб'єктами. Саме на таких суб'єктів і спрямовується стимулюючий вплив. Відмінності змісту етапів інноваційного процесу обумовлюють специфіку задіяного в ньому суб'єктного складу, що впливатиме на вибір набору інструментів податкового стимулювання.

І тільки після цього можливо робити четвертий крок – визначатися із податковими преференціями з огляду на особливості етапів інноваційного процесу. Це обумовлено потребою оригінального підбору мотиваційних інструментів податкового характеру щодо кожного з етапів життєвого циклу інновацій. Невірний підбір податкових преференцій може дестимулювати суб'єктів певної ланки здійснювати свою діяльність, пов'язану із створенням інноваційного продукту. У підсумку це може створити перешкоди у реалізації інноваційного процесу в цілому.

Такий підхід дозволить комплексно та адресно охопити всіх суб'єктів, задіяних у інноваційному процесі, з огляду на змістовність кожного з його етапів, рівня ризикованості й затратності, життєвого циклу інновацій. Одночасно це виключить практику спотворення конкуренції за рахунок підтримки підприємств окремих лобістів та забезпечить щороку прозорість бюджетного процесу.

На сучасному етапі українським законодавцем запроваджено дві основні моделі податкового стимулювання. Перша представлена загальними податковими стимулами. Вона є не винятком із загального податкового режиму, а окремим механізмом отримання преференцій за певних умов. Для отримання таких податкових послаблень платнику необхідно задекларувати своє право на їх отримання й користуватися ними автоматично, в силу положень Податкового кодексу України [2]. Дана модель представлена податковими пільгами. Обсяг розповсюдження стимулюючого впливу податкових пільг визначено статтею 30 названого Кодексу. Законодавець

закріпив наступні форми надання податкових пільг: 1) звільнення від сплати податку та збору, як форма податкової пільги передбачає можливість спеціального суб'єкта, у якого виникає об'єкт оподаткування, не сплачувати податок в повному обсязі; 2) встановлення зниженої ставки податку та збору спричиняє часткове звільнення від обов'язку сплатити податок внаслідок зменшення його розміру; 3) податкове вирахування (знижка), що зменшує базу оподаткування до нарахування податку та збору. Дана форма пільги спрямована на зменшення бази оподаткування на певну суму, що в підсумку дає менший розмір податкового відрахування; 4) зменшення податкового зобов'язання після нарахування податку та збору.

За іншої моделі податкове стимулювання реалізується в рамках не загального, а спеціального режиму оподаткування, використання якого передбачає заявний порядок обрання та отримання більш ширшого кола сприятливих умов. Іншими словами, загальний податковий режим передбачає такий порядок оподаткування, в межах якого всі зобов'язані суб'єкти несуть податковий тягар в повному обсязі в порядку, визначеному Податковим кодексом. Запроваджуючи спеціальний податковий режим, законодавець, відштовхуючись від базових способів правового регулювання, вдається до коригування загального режиму, впроваджуючи певні виключення, доповнення, поєднання позитивних зобов'язань, заборон, дозволів. Згідно з п.11.2 ст.11 Податкового кодексу України спеціальний податковий режим – система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів [2].

Треба констатувати, що Податковий кодекс з моменту ухвалення демонстрував слабо плинний процес поодинокі вибіркових змін в оподаткуванні окремих питань, що мають відношення до інноваційних процесів. Ряд запроваджених положень так і залишився на рівні декларування, будучи не підкріпленим відповідним механізмом реалізації. Не має сенсу ще раз нагадувати про відмову держави з прийняттям Податкового кодексу від побудови системи оподаткування за такою засадою як-то стимулювання інноваційних процесів.

Такий неефективний та неадекватний по відношенню до сучасних реалій спосіб створення в Україні механізму податкового стимулювання інноваційної сфери потребує радикальних змін. Досягнути мети побудови інноваційно-спрямованої економіки, конкурентної рівні країн Європейського Союзу та світу, можливо шляхом введення для підприємств, які залучені до процесу створення інновацій та їх комерціалізації, спеціального податкового режиму.



## ЛІТЕРАТУРА

1. Молдован О. Дестимулюючі пільги [Електронний ресурс] / О. Молдован // Дзеркало тижня. – 2013. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/destimulyuyuchi-pilgi-.html>.
2. Податковий кодекс України : від 2 груд. 2010 р. №2755-І // Голос України. – 2010. – №229–230.

*Рева Дар'я Миколаївна – к. ю. н., старший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

В. А. Чубенко

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНИХ РОЗРАХУНКІВ В УКРАЇНІ

*У статті висвітлено актуальні питання здійснення міжнародних розрахунків із дотриманням вимог, передбачених українським законодавством. Також приділено увагу компетенції Національного банку України у цих відносинах.*

**Ключові слова:** міжнародні розрахунки, зовнішньоекономічний договір, розрахунки в іноземній валюті.

Правове регулювання міжнародних розрахункових зобов'язань є важливим аспектом належного функціонування будь-яких господарських відносин, в яких беруть участь держави, суб'єкти господарювання та інші учасники цих відносин.

Так, ст. 344 Господарського кодексу України допускає регулювання міжнародних розрахунків нормами міжнародного права, банківськими звичаями і правилами, умовами зовнішньоекономічних контрактів, валютним законодавством країн – учасниць розрахунків [1].

Попри те, що законодавством України, міжнародними договорами, звичаями суб'єктам господарювання, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, надані широкі права, щодо самостійного визначення форм розрахунків, платіжних умов, способів та засобів таких розрахунків, регулювання міжнародних розрахунків на державному рівні має надважливе значення, оскільки сторони будь-якого зовнішньоекономічного договору мають застосовувати лише ті інструменти, які не суперечать внутрішньому законодавству країни.

Таким чином, актуальність досліджуваної теми зумовлена значним рівнем інтернаціоналізації господарських зв'язків, збільшенням обсягів міжнародних торговельних угод, універсалізацією розрахунків за такими угодами. При цьому, важливим чинником належного виконання зобов'язань контрагентами зовнішньоекономічного договору, одним із яких є український суб'єкт господарювання, є дотримання вимог до міжнародних розрахунків, що передбачені українським законодавством.

Укладаючи зовнішньоекономічний договір з українським суб'єктом господарювання, при узгодженні всіх аспектів розрахунків за таким договором, на особливу увагу заслуговує врахування та дотримання незначного дозволеного строку платежів за експортом та імпортом, значні штрафні санкції та тривалий строк їх застосування в разі порушення зазначених строків розрахунків, неможливість припинення зобов'язань зарахуванням зустрічних вимог контрагентів.

Так, ст. 1 Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23.09.1994 передбачено, що виручка резидентів у іноземній валюті підлягає зарахуванню на їх валютні рахунки в уповноважених банках у строки виплати заборгованостей, зазначені в контрактах, але не пізніше 180 календарних днів з дати митного оформлення (виписки вивізної вантажної митної декларації) продукції, що експортується, а в разі експорту робіт (послуг), прав інтелектуальної власності – з моменту підписання акта або іншого документа, що засвідчує виконання робіт, надання послуг, експорт прав інтелектуальної власності [2]. Як підсумок, встановлення в договорі більших строків розрахунків за зовнішньоекономічним договором, на що може вплинути, зокрема, і вибір форми розрахунку, тягне за собою негативні наслідки для українського контрагента.

Крім того, суттєве значення має і те, що згідно ч. 3 ст. 1 вказаного Закону Національний банк України має право запроваджувати на строк до шести місяців інші строки розрахунків, ніж ті, що визначені частиною першою вказаної статті [2].

Варто зазначити, що Національний банк України протягом останніх років активно використовує надане йому право на встановлення інших граничних строків розрахунків, приймаючи відповідні постанови Правління Національного банку України. Зокрема, останнім таким актом є Постанова Правління Національного банку України від 03.06.2015 №354 «Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному рин-

ках України», п. 1 якої встановлено, що розрахунки за операціями з експорту та імпорту товарів, передбачених в статтях 1 та 2 Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», здійснюються у строк, що не перевищує 90 календарних днів [4].

При цьому, слід враховувати, що відповідно до ст. 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Таким чином, якщо оформлення митної декларації (підписання актів або інших документів, що засвідчують виконання робіт, надання послуг, експорт прав інтелектуальної власності) за експортними операціями або платежі (виставлення векселя на користь постачальників продукції, робіт, послуг, що імпортуються) за імпортними операціями відбувалися в день, коли жоден з обмежуючих актів НБУ не діяв, сторонами за експортно-імпорними операціями застосовуються строки, встановлені у 180 календарних днів. Отже, наступне прийняття НБУ актів, що обмежують такі строки, після вчинення дій, зазначених вище, спрямованих на виконання зовнішньоекономічного договору, не призводить до зменшення строків розрахунків за укладеним раніше договором. Вказана позиція викладена і у відповідних рішеннях судів, зокрема, в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 26.05.2015 в справі № К/800/46138/14 [6]. Крім того, в постанові Окружного адміністративного суду міста Києва від 21.04.2015 в справі № 826/710/15 суд відмовляючи позивачу в задоволенні позовних вимог щодо скасування рішення уповноваженого органу про застосування санкцій за прострочення розрахунків за зовнішньоекономічним договором, аргументує це тим, що порядок розрахунків за імпортними операціями не залежить від моменту (дати) укладання зовнішньоекономічного контракту, а тому за такими операціями, які здійснюються, починаючи з моменту введення обмежуючих строків актами НБУ, застосовується строк розрахунків, визначений НБУ, незалежно від дати укладання зовнішньоекономічного контракту [7] (аналогічна правова позиція підтримана Київським апеляційним адміністративним судом в своїй постанові від 25.03.2015 року у справі № 826/15972/14 [8]).

Іншим, не менш важливим, непрямим інструментом публічно-правового регулювання розрахунків за зовнішньоекономічними договорами, який впливає з зазначеного, є застосування державою до суб'єкта господарювання санкцій в разі порушення строків розрахунків за експортно-імпорт-

ними операціями. Такі санкції передбачені ст. 4 Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», згідно якої порушення резидентами строків, передбачених статтями 1 і 2 цього Закону або встановлених Національним банком України, тягне за собою стягнення пені за кожен день прострочення у розмірі 0,3 відсотка суми неoderжаної виручки (вартості недопоставленого товару) в іноземній валюті, перерахованої у грошову одиницю України за валютним курсом Національного банку України на день виникнення заборгованості. Загальний розмір нарахованої пені не може перевищувати суми неoderжаної виручки (вартості недопоставленого товару) [2]. Слід зазначити, що згідно змін, внесених до вказаного Закону від 02.09.2014 зазначені санкції не застосовуються до суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції на період її проведення.

Крім того, ситуацію для суб'єктів господарювання, що порушили терміни розрахунків, ускладнює ще й значний строк застосування таких адміністративно-господарських санкцій. Так, ст. 250 Господарського кодексу України визначено, що адміністративно-господарські санкції можуть бути застосовані до суб'єкта господарювання протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше як через один рік з дня порушення цим суб'єктом встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом [1].

Проте, більшість порушень у сфері міжнародних розрахунків за зовнішньоекономічними договорами є триваючими, тобто такими, що після вчинення не завершуються, оскільки платежі за експортно-імпортними угодами не надходять на рахунки резидента. Тому, і строк застосування уповноваженим державним органом адміністративно-господарської санкції не збігає в такому випадку. Аналогічна позиція викладена і у листі ДПА України від 01.10.2010 №20634/7/10–2017/3658 «Про надання інформації щодо рішень судів касаційної інстанції, прийнятих на користь органів ДПС, пов'язаних з операціями у сфері ЗЕД» [9].

При цьому, датою виявлення правопорушення є момент одержання інформації уповноваженим органом про порушення строків розрахунків або поставки від банку, який виконує функції агента контролю. Як справедливо стверджує Глібоко С. В., в такому випадку держава, у зв'язку з наявністю публічних правовідносин між уповноваженим органом, банком і суб'єктом порушення, по своїй природі делегує частину контролюючих функцій державних органів банкам. Дії банків є елементом ад-

міністративно-господарської санкції без покладення на них владних повноважень [10; 138–139].

Досить вагомими перешкодами для співпраці українського суб'єкта господарювання з іноземним контрагентом створюють і інші обмеження Національного банку України. Зокрема, це стосується запровадження вимоги щодо обов'язкового продажу на міжбанківському валютному ринку надходжень в іноземній валюті із-за кордону в розмірі 75 відсотків. У зв'язку з цим, Національним банком України в Постанові Правління від 03.06.2015 № 354 «Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України» прямо заборонено уповноваженим банкам знімати з контролю експортні операції клієнтів на підставі документів про припинення зобов'язань зарахуванням зустрічних однорідних вимог [4].

Вказане ставить в невідгідне положення сторін зовнішньоекономічного договору в частині розрахунків, оскільки для перерахування коштів, які можливо зарахувати як однорідні зустрічні вимоги, необхідно виводити активи з обороту суб'єкта господарювання, що в свою чергу, є економічно невідгідним для всіх сторін угоди.

Крім того, викликає сумнів відповідність вказаного положення Національного банку України чинним приписам, які містяться в нормативно-правових актах вищої юридичної сили.

Так, зарахування зустрічних вимог є інструментом припинення зобов'язань відповідно до ст. 203 Господарського кодексу України та ст. 601 Цивільного кодексу України. Водночас, ст. 602 Цивільного кодексу України передбачені випадки, коли не допускається зарахування зустрічних вимог: про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю; про стягнення аліментів; щодо довічного утримання (догляду); у разі спливу позовної давності; в інших випадках, встановлених договором або законом [3]. Виходячи з викладеного, вказаний перелік не є вичерпним, та випадки, коли зарахування зустрічних однорідних вимог не допускається, повинні встановлюватися законом, а не підзаконними нормативно-правовими актами, якими є постанови Правління Національного банку України.

Інструкцією про порядок здійснення контролю за експортними, імпорфтними операціями, затвердженою постановою Правління Національного банку України № 136 від 24.03.1999 в п. 1.10 передбачено, що експортна, імпорфтна операція можуть бути зняті з контролю за наявності

належним чином оформлених документів про припинення зобов'язань за цими операціями зарахуванням [5].

Можливо зробити висновок, що на даний час діють дві постанови Правління Національного банку України, які по-різному регулюють питання щодо можливості зарахування зустрічних вимог за експортно-імпортними операціями. Враховуючи, що вказані нормативно-правові акти однакової юридичної сили, з метою уникнення негативних наслідків в сфері здійснення зовнішньоекономічної діяльності, вважаємо, що в даному випадку необхідно застосовувати Постанову Правління Національного банку України, що прийнята пізніше в часі – від 03.06.2015 № 354 «Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України», якою передбачена заборона зарахування зустрічних однорідних вимог за експортними операціями.

Підсумовуючи викладене, доцільно зазначити, що публічно-правове регулювання міжнародних розрахунків за зовнішньоекономічними договорами в Україні є досить складним, багатоаспектним та зумовлює необхідність для контрагентів особливу увагу приділяти саме внутрішньодержавним приписам з метою уникнення негативних наслідків, перш за все, для українського суб'єкта господарювання. Складність виникає ще й в зв'язку з великим масивом нормативно-правових актів, що регламентують зазначені відносини, подекуди навіть абсолютно по-різному, значну частину з яких складають акти Національного банку України. Останній, в свою чергу, має широкі повноваження щодо регулювання питань здійснення міжнародних розрахунків, прямих та непрямих правових інструментів впливу на суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, та право встановлювати в своїх підзаконних актах інші вимоги, ніж ті, що визначені актами вищої юридичної сили.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. №436-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 18. – Ст. 462.
2. Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті : Закон України від 23 верес. 1994 р. № 185/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
4. Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України [Електронний ресурс] : Постанова правління Нац. банку України від 3 черв. 2015 р. № 354 // Офіц. інтернет-представництво Нац. банку України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Інструкція про порядок здійснення контролю за експортними, імпортними операціями : Постанова правління Нац. банку України від 24 берез. 1999 р. № 136 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 22. – Ст. 131.
6. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 26 травня 2015 року (справа № К/800/46138/14) [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
7. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 21 квітня 2015 року (справа № 826/710/15) [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
8. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 25 березня 2015 року (справа № 826/15972/14) [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
9. Про надання інформації щодо рішень судів касаційної інстанції, прийнятих на користь органів ДПС, пов'язаних з операціями у сфері ЗЕД [Електронний ресурс] : Лист Держ. податк. адмін. України від 1 жовт. 2010 р. № 20634/7/10–2017/3658. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.
10. Глібко С. В. Пеня за порушення строків розрахунків у зовнішньоекономічній діяльності як адміністративно-господарська санкція / С. В. Глібко // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2010. – Вип. 109. – С. 130–140.

*Чубенко Віра Анатоліївна – здобувач НДІ правового забезпечення  
інноваційного розвитку НАПрН України*

И. А. Селиванова

## **КОГДА МЕДИЦИНА В УКРАИНЕ СМОЖЕТ ВОСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ПРЕИМУЩЕСТВАМИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА?**

*Статья посвящена исследованию зарубежного и национального опыта государственно-частного партнерства в сфере медицины. Рассмотрены перспективы применения ГЧП в медицине, и на каких условиях это взаимодействие может осуществляться.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, проекты ГЧП, договора ГЧП.*

Определимся с терминами.

За рубежом для обозначения термина «государственно-частное партнерство» (далее – ГЧП) обычно применяется английская аббревиатура

PPP, от словосочетания Public Private Partnership. Там принято называть ГЧП очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей. При этом привлекаемые из частного сектора ресурсы могут быть разными – капитал, ноу-хау, опыт менеджеров. Под общественными потребностями понимается то, что признается таковыми в каждом конкретном государстве, – дороги, парки, иные объекты инфраструктуры, а иногда и такие вполне коммерческие секторы, как связь или недвижимость.

Первые проекты ГЧП появились в Великобритании в середине 80-х годов прошлого века, когда правительство консерваторов в связи с невозможностью финансирования крупных инфраструктурных проектов из государственного бюджета было вынуждено привлекать к участию в таких проектах частные компании. В 1992 году Великобритания официально утвердила программу Частной Финансовой Инициативы (Private Financial Initiative), в соответствии с которой частные компании в обмен на финансирование объектов социальной инфраструктуры получали право на частичную приватизацию таких объектов, их эксплуатацию и обслуживание. В 1997 году процедуры PFI были изменены, в результате появилась целая серия проектов ГЧП, среди которых, кроме вышеупомянутых, стоит отметить создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, общественной библиотеки в Борнмуте, школ в Бриджпорте и Дорсете, дома престарелых в Суррее, строительство здания полиции в Илкестоне, строительство северного кольца Бирмингема, железнодорожной сети Кройдона и т. д. [1].

Мировой опыт свидетельствует о том, что в рамках ГЧП реализуются не просто инфраструктурные проекты, а только те из них, которые имеют большое социальное значение. Так, Великобритания сосредоточила проекты ГЧП на таких объектах инфраструктуры, как школы, больницы, тюрьмы, оборонные объекты и автомобильные дороги; Канада значительное количество проектов ГЧП выполняет в таких сферах, как энергетика, транспорт, защита окружающей среды, водные ресурсы, водоснабжения и водоотведения, рекреационные объекты, информационные технологии, здравоохранение, образование; Греция преимущественно выполняет проекты ГЧП в транспортной отрасли, в частности в отношении автомобильных дорог и аэропортов; Ирландия определила в качестве объектов ГЧП автомобильные дороги и городские транспортные системы; Австралия в качестве приоритетных направлений для ГЧП



определила транспорт и системы жизнеобеспечения городов; Нидерланды применяют механизм ГЧП в общественном жилищном секторе и системах жизнеобеспечения городов; Испания реализует проекты ГЧП в области платных автомобильных дорог и системах жизнеобеспечения городов; США преимущественно выполняют проекты ГЧП в области природоохранной деятельности, жизнеобеспечения сельских населенных пунктов; в Финляндии таким образом были построены центральные автодороги, в Португалии – реконструированы аэропорты и региональные трассы [2, 3]. Конечно же, главной сферой экономики стран Европы и США, в которой ГЧП можно считать достаточно широко распространенной и конкурентной формой деятельности, является строительство и эксплуатация автомобильных дорог. Именно здесь сосредоточено максимальное количество реализованных или запланированных проектов и в США, и в Великобритании, и в целом в странах ЕС, и даже в странах Восточной Европы. Однако имеются проекты и в области медицины. Так, в Великобритании в настоящее время реализуются: а) крупнейший проект частного финансирования государственных больниц, стоимостью £ 1,1 млрд. Срок концессии до 2048. Проект включает в себя перепланировку Санкт-Варфоломеевской и Лондонской Королевской больниц, а также обеспечение оборудования больниц высокотехнологичными приборами; б) консорциум «Acorn», включающий «Laing O'Rourke», и «Interserve» проводят начальные работы по строительству детской больницы в Ливерпуле площадью 51,000 m<sup>2</sup>. Больница рассчитана на 270 коек. Проект реализуется через создание юридического лица, в уставном капитале которого «Laing O'Rourke» будет иметь 40%, «Interserve» – 20%. В Канаде в настоящее время реализуется самый крупный в истории страны и один из крупнейших в мире в сфере здравоохранения социальный проект по схеме ГЧП. Это строительство новой больницы площадью 349,000 m<sup>2</sup> на 772 одноместных номеров (Клинический центр «l'Université de Montréal», инвестор «Innisfree», срок концессии – 30 лет). Следует также отметить, что для проектов ГЧП в медицине характерным является предоставление частным компаниям, которые строят и (или) переоборудуют больницы, права коммерческой застройки и развития соседних (или других) земельных участков.

Какой же опыт в этой сфере имеет Украина? В 2010 году, когда в странах ЕС количество проектов ГЧП превышала 1400, а их общая сумма составляла 260 млрд. евро, у нас только был принят Закон Украины

«О ГЧП» [4]. Из законодательного определения ГЧП следует, что в нашей стране под этим понимается сотрудничество между государством Украина, Автономной Республикой Крым, территориальными общинами в лице соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления (государственными партнерами) и юридическими лицами, кроме государственных и коммунальных предприятий, или физическими лицами – предпринимателями (частными партнерами), которое осуществляется на основе договора в порядке, установленном Законом и другими законодательными актами. Следует особо обратить внимание на то, что действующий Закон относит к ГЧП только договоры, заключенные по специальной процедуре, установленной в этом законе. От себя добавим – достаточно сложной, непрозрачной и дорогостоящей процедуре, включающей в себя, в частности, проведение анализа эффективности осуществления ГЧП, выявление рисков, связанных с ГЧП, их оценку и определение формы.

В то же время, действующее законодательство Украины содержит и другие алгоритмы установления договорных отношений частных инвесторов с государством. Это, во-первых, группа законов, устанавливающих специальные условия и порядок заключения определенных договоров об использовании государственного имущества. К ним относятся Законы «Об аренде государственного и коммунального имущества» (1992г.), «О концессиях» (1999г.), «О соглашениях о разделе продукции» (1999г.), «О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог» (1999г.), «Об особенностях передачи в аренду или концессию объектов централизованного водо-, теплоснабжения и водоотвода, находящихся в коммунальной собственности» (2010 г.).

И, во-вторых, 11 апреля 2012 года появился и третий алгоритм установления договорных отношений частного бизнеса с государством – Кабинетом Министров Украины был утвержден Порядок заключения государственными предприятиями, учреждениями, организациями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля государства превышает 50 процентов, договоров о совместной деятельности, договоров комиссии, поручения и управления имуществом (далее – Порядок заключения договоров).

Таким образом, используя в этой статье термин «ГЧП», мы понимаем под ним исключительно договоры государственных и частных партнеров, заключенные по процедуре Закона о ГЧП.

О практике применения Закона о ГЧП

Через три года действия Закона «О ГЧП», разработки всех подзаконных нормативных актов, необходимых для его применения, стало очевидным, что Закон «не работает». Причины, мешающие развитию сотрудничества государственных и частных партнеров, указаны в Концепции развития ГЧП в Украине на 2013–2018 годы, одобренной Кабинетом Министров Украины 14 августа 2013 года. Их можно разделить на три группы, а именно: 1) неготовность государства к такому сотрудничеству, например, несовершенство системы управления развитием ГЧП, отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти, ненадлежащее их кадровое обеспечение, отсутствие эффективного механизма предоставления государственной поддержки в сфере ГЧП и т.д. 2) неготовность частных партнеров к такому сотрудничеству, проявляющаяся, в частности, в низком уровне доверия к органам государственной власти и осведомленности по вопросам преимуществ реализации инвестиционных проектов на принципах ГЧП и т.д. 3) причины, характеризующие условия хозяйственной (инвестиционной) деятельности в стране (неблагоприятный инвестиционный климат; наличие проблем в отношениях между органами государственной власти и частным сектором при проведении согласительных процедур, защите прав собственности инвесторов, решении хозяйственных споров и т.д.

Мировой опыт свидетельствует, что главной особенностью проектов ГЧП является их взаимовыгодность для партнеров, которая базируется на их общей заинтересованности в эффективном использовании общественного ресурса на всех стадиях жизненного цикла проекта: проектирования, строительства и эксплуатации. Успешное развитие ГЧП как механизма привлечения частных инвестиций возможно только тогда, когда будет обеспечен баланс интересов государства и частного инвестора. Приходится констатировать, что пока, к сожалению, в Украине такие условия не созданы.

Перспективы применения ГЧП в медицине.

Однако, есть и информация, вселяющая определенный оптимизм. Так, 12 февраля 2015 года Верховная Рада приняла за основу законопроект № 1058 о снятии регуляторных барьеров для развития ГЧП в Украине и стимулирования инвестиций. Законопроект призван устранить недостатки Закона о ГЧП путем комплекса мер. В частности, это 1) введение четкого разграничения между проектами, которые реализуются в рамках ГЧП, и проектами, которые реализуются в других формах;

- 2) улучшение регулирования отношений, возникающих в связи с предоставлением в пользование земельных участков для осуществления ГЧП;
- 3) внедрение эффективных механизмов государственной поддержки (Автономной Республики Крым, территориальной общины) в реализации проекта ГЧП и другие.

Если в стране действительно будут созданы благоприятные условия для сотрудничества государства и частных инвесторов в области медицины, то такое взаимодействие может осуществляться на условиях:

1) Договоров ГЧП, заключаемых государственными органами (органами местного самоуправления) и частными партнерами. На стороне государственного партнера сможет выступать медицинское учреждение, получающее возможность взаимодействия с частным партнером при реализации вкладываемых им инвестиций.

2) Договора, заключаемого медицинским учреждением с частным инвестором. Такой договор не подпадает под понятие ГЧП. Однако при расширении прав медучреждений в области хозяйственной деятельности, что является одним из основных «кирпичиков» реформы в сфере медицины, такие договоры позволят медучреждениям на своем уровне привлекать частные инвестиции для решения своих конкретных проблем.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах или как реализовать ГЧП в России. – ООО «Издательство журнала «Финансы, экономика, безопасность», 2009. – С. 8–9.
2. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України : [веб-сайт]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>. – Назва з екрана (01.04.2015).
3. Вишнякова О. Державно-приватне партнерство: в Україні можливе? [Електронний ресурс] / О. Вишнякова // Уніан. Інформаційне агентство [веб-сайт]. – 22.11.2010. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/ukr/news/67543-derjavno-privatne-partnerstvo-v-ukrajini-mojlive.html>. – Назва з екрана (01.04.2015).
4. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал [веб-сайт]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. – Назва з екрана (01.04.2015).

*Селиванова Ирина Анатольевна – к. ю. н., доцент кафедри хозяйственного права  
Национального юридического университета им. Ярослава Мудрого*

## СПРАВЕДЛИВІСТЬ ЯК ЗАСАДНИЧИЙ ПРИНЦИП ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*Автором детально проаналізовано такий важливий принцип трудового права, як «справедливість». Значна увага приділена дослідженню багатоаспектності зазначеного поняття. Підсумовуючи результати дослідження, автор наголошує на обов'язковості дотримання принципу справедливості при розробленні та модернізації норм трудового законодавства.*

**Ключові слова:** принцип, справедливість, трудове законодавство, характерні риси справедливості, функції справедливості.

В реаліях сьогодення одним з найважливіших напрямів розвитку демократії в Україні є процес формування соціальної та правової держави. Хоча в Україні на рівні Конституції і закріплені такі характеристики держави, як: демократична, соціальна, правова, проте існують певні об'єктивні та суб'єктивні передумови для побудови саме такої державності.

Історично одним із головних прагнень людства було і залишається досягнення справедливості, адже більшість речей оцінюється саме з позиції справедливості або її відсутності. Саме пошуки «справедливості» сприяли становленню та розвитку права як культурного та соціального явища.

Справедливість являє собою одночасно, як універсальний принцип, так і кінцеву мету правового регулювання. Саме пошуки «справедливості» народили право як культурне і соціальне явище. Як справедливо відзначив І. Кант, «Ніщо не обурює нас більше, ніж несправедливість: все інше зло, яке доводиться нам терпіти, ніщо порівняно з нею» (9, 201).

Ф. Бекон стверджував, що справедливість є те, що об'єднує людей і створює підстави для права. Т. Гоббс в «Левіафані» пише так: «Справедливість, тобто дотримання угод, є правило розуму, що забороняє нам робити що-небудь, що згубно для нашого життя, з чого виходить, що справедливість є природний закон». Б. Спіноза стверджував, що «справедливість і несправедливість можуть бути представлені лише в державі». За І. Кантом «свідомість справедливості дії, яку я хочу зробити, – це безумовний борг». Г. В. Ф. Гегель стверджував, що конституція і є «існуюча справедливість, як дійсність свободи в розвитку її розумних визначень». Необхідність дослідження та надання чіткого визначення справедливості

ті полягає у її надзвичайній ролі у всіх сферах життя суспільства: економічній, соціальній, юридичній, політичній, духовній (1, 42).

Справедливість, прагнення до її встановлення і підтримання як належного, як слушно зазначає А. Л. Вязов, є одною із вічних ідей та бажань людства. Вона являє собою категорію суспільної свідомості і загальнолюдську цінність, тісно пов'язану з розумінням права. Саме через це розглядувана категорія визнана складовою частиною моральної і правової культури, умовою нормального й мирного існування людської спільноти [3, с. 3].

Право є основним нормативним засобом реалізації принципу справедливості. Право і правові інститути відіграють найважливішу роль в організації обмінних і розподільчих відносинах у суспільстві, в тому числі у розподілі прав і обов'язків між членами суспільства. Справедливе право має забезпечувати права і свободи людини, враховувати різні інтереси і сприяти досягненню консенсусу в суспільстві [4].

Х. Л. А. Харт зазначає, що правники з метою схвалення чи засудження правових норм чи їх застосування, найчастіше оперують категоріями «справедливий» та «несправедливий». На його думку, характерні риси справедливості та їхній особливий зв'язок із правом починають проявлятися, коли більшість критичних зауважень із застосуванням категорій «справедливий» і «несправедливий» можна було б передати словами «чесний» і «нечесний» [5, с. 157].

Не варто забувати, що широка сфера застосування принципів справедливості обумовлює складність та неоднозначність в розумінні цього складного феномену. Так, в сучасному суспільстві справедливість розглядається як механізм та передумова забезпечення прав та інтересів особи (6, с 4). Як бачимо, справедливість можна розглядати, як поєднання інтересів окремих суб'єктів так і соціальних груп, тому що саме в такому поєднанні полягає суть управління суспільством в сучасних умовах.

Не даремно, справедливість, яка є багатогранною, багатокомпонентною категорією знаходить свій прояв у всіх сферах суспільного життя, інтегрує в собі економічні, політичні, моральні, правові та духовні аспекти, містить вимоги реальної відповідності між положенням різних індивідів і їх значимістю в суспільстві, між працею і винагородою.

На багатоаспектність поняття справедливості вказується при визначенні цього поняття в енциклопедичному словнику: «Справедливість –

категорія морально-правової та соціально-політичної свідомості, поняття про належне, пов'язане з ... мінливими уявленнями про природні права людини. Містить вимогу відповідності між реальною значимістю різних індивідів (соціальних груп) і їх соціальним станом, між їх правами і обов'язками, між діями і відплатою, працею і винагородою, злочином і покаранням» (7).

Слушною та виваженою виглядає думка П. М. Рабіновича, який на підставі аналізу положень Конституції України, а саме частини першої статті 8 Конституції України відзначає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозахисну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством, як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України (8).

Взагалі, науковці, виокремлюють три функції справедливості: «... допомога праву, за рахунок індивідуалізації справи, далі заповнення недоліків, що мають у праві, і нарешті, виправлення занадто сурових наслідків юридичних норм» (2, 138).

Окрім, необмеженої кількості позитивних моментів які впливають в процесі правозастосування принципу справедливості, І. М. Зелениця наполягає на більш ґрунтовному дослідженні зазначеного принципу в юриспруденції. Зокрема це стосується аспектів, пов'язаних з проблемами переходу від адміністративно-командної системи до ринкової, від тоталітарної держави до демократичної, правової та соціальної, з питаннями підготовки та прийняття нових нормативно-правових актів та узгодження їх з уже діючими, з вирішенням питань соціального захисту населення та забезпечення економічних прав людини тощо (7).

До речі, у галузях права, де більш детально врегульовані відносини, пов'язані з відповідальністю суб'єктів правовідносин (кримінальне, адміністративне право), здебільшого спостерігається при правовому врегулюванні відносин де співрозмірні проступок та покарання за нього.

Так, наприклад, в трудовому праві співрозмірність необхідна за для визначення:

- міри праці і міри оплати (винагороди за працю);
- несприятливих умов праці (підземні, гарячі цехи, складні кліматичні умови) і пільг, компенсацій, передбачених державою в даному випадку;
- дисциплінарного проступку та міри дисциплінарного стягнення;
- шкоди та заходи матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству і в інших випадках.

Досліджуючи принцип справедливості в трудовому праві слід зауважити, що перш за все, необхідно визначити: чи відповідає та чи інша норма оптимальному співвідношенню між суспільними та індивідуальними інтересами, наскільки норма відображає особисті інтереси працівника, захищає його права і свободи.

Норма права повинна втілювати економічно і соціально обґрунтований оптимальний дозвіл і органічне поєднання громадських, колективних і особистих інтересів. Уявляється, що поєднання інтересів суб'єктів, їх захищеність у праві – цілком можливий критерій справедливості цих норм.

Також справедливими у трудовому праві слід визнати норми, що регулюють відносини, у яких права та обов'язки сторін встановлюються за угодою сторін, оскільки угода – найбільш вдала форма узгодження інтересів сторін. Прикладом цього можуть слугувати окремі положення ст.26 КЗпП України у якій встановлюється випробування при прийнятті на роботі, ст. 56 КЗпП України закріплює можливість встановлення неповного робочого часу. Слід підкреслити, що спосіб «угода сторін» активно використовується в рамках інституту соціального партнерства у трудовому праві. Відносини, що складаються на основі угоди сторін соціального партнерства, відображають інтереси сторін більшою мірою, з точки зору партнерів справедливі і здаються найбільш прийнятними для них при реалізації зобов'язань, встановлених за угодою сторін.

Отже, підсумовуючи викладене можемо стверджувати, що принцип справедливості має суттєве значення для розробки та модернізації норм трудового законодавства. Врахування цього принципу під час нормотворчої діяльності дозволить адаптувати вітчизняне трудове законодавство до європейського рівня.



## ЛІТЕРАТУРА

1. Вагимов Э. К. Проблема социальной справедливости, равенства и неравенства людей, их нищеты и бедности / Э. К. Вагимов // Вызовы современности и ответственность философа : материалы «Круглого стола», посвящ. всемир. Дню философии / Кыргыз.-Рос. Славян. ун-т ; под общ. ред. И. И. Ивановой. – Бишкек, 2003. – С. 43–53.
2. Виноградов П. Г. Очерки по теории права / П. Г. Виноградов. – СПб., 1915. – 231 с.
3. Вязов А. Л. Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Л. Вязов. – М., 2001. – 155 с.
4. Арендаренко А. В. К вопросу о месте и роли принципа социальной справедливости в системе принципов российского права [Электронный ресурс] / А. В. Арендаренко // Право и жизнь. – 2009. – №133 (7). – Режим доступа: <http://www.law-n-life.ru/arch/133/133-2.doc>.
5. Харт Х. Л. А. Концепция права : скороч. пер. / Х. Л. А. Харт. – К. : Сфера, 1998. – 231 с.
6. Иванова С. А. Принцип справедливости в гражданском праве России : дис. ... д-ра юрид. наук / С. А. Иванова. – М., 2006. – 415 с.
7. Зелениця І. М. Теоретико-правові засади реалізації концепції справедливості в правовій системі [Електронний ресурс] / І. М. Зелениця. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/konfer29/1238.pdf>.
8. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України [Електронний ресурс] / П. М. Рабінович. – Режим доступу: <http://www.yurincom.kiev.ua/uvu/>.
9. Кант И. Сочинения / И. Кант. – М., 1964. – Т. 2. – 312 с.

*Жигалкін Іван Павлович – к. ю. н., суддя господарського суду Харківської області*

Ю. Ю. Івчук

## ОХОРОНА ПРАЦІ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

*У своєму дослідженні автор проводить детальний аналіз сучасного законодавства України у сфері охорони праці. Окрім того, відзначені суттєві недоліки окресленої галузі. На підставі проведеного дослідження автор пропонує внести відповідні зміни до законодавства задля забезпечення належних і безпечних умов праці.*

**Ключові слова:** *праця, працівник, роботодавець, охорона праці, Державна інспекція з питань праці.*

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України є забезпечення умов роботи, які відповідають вимогам норм безпеки. Сучасний етап економічного розвитку нашої країни характеризується активізацією процесів реформування соціально-економічних і суспільно-політичних відносин. На сьогодні в Україні відбувається реформування командно-планових централізованих методів управління та перехід до економічних форм господарювання, які притаманні державам з соціально-ринковою моделлю управління. Суттєву увагу в цьому питанні приділено саме реформуванню та забезпеченню інституту охорони праці.

В науковій літературі поняття охорони праці традиційно розглядається у вузькому і широкому розумінні.

Охороною праці в широкому розумінні є сукупність приналежних до різних інститутів трудового права норм, які стосуються комплексу питань застосування праці й створення сприятливих і безпечних умов праці залежно від сфери економічної діяльності.

У вузькому розумінні охорона праці є самостійним інститутом трудового права, невід'ємним елементом даної галузі права.

В той же час законодавство про охорону праці являє собою величезну систему нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини з приводу реалізації державної політики щодо правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження здоров'я і працездатності людини в процесі праці.

Основним з цього переліку нормативних актів є закон України «Про охорону праці» [1], який визначає основні положення щодо реалізації закріплених Конституцією України прав працівників на охорону життя і здоров'я в процесі здійснення трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці. Він також регламентує відносини між власником підприємства і найманим працівником з питань гігієни праці, безпеки та виробничого середовища, а також встановлює єдиний порядок здійснення охорони праці.

Зазначений закон визначає, що охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності. В цьому законі встановлені і закріплені права працівників на належні, безпечні і здорові умови праці. Наприклад, працівник має

право на розірвання трудового договору за власним бажанням, якщо роботодавець не дотримується положень колективного договору щодо охорони праці. У тому числі працівник може відмовитися від дорученої йому роботи, коли виникла виробнича ситуація, яка створює загрозу для життя і здоров'я людей, для виробничої або навколишнього середовища. Обов'язки щодо створення і дотримання умов охорони праці лягають на роботодавця.

Проте не зважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів та нагальності дослідження окресленого інституту, і досі залишається значна кількість проблем, які потребують вирішення. Досліджуючи проблемні питання галузі охорони праці, потрібно сказати, що поряд з вимогами, щодо забезпечення функціонування системи управління охорони праці на підприємстві, відсутні вимоги планування роботи з охорони праці на підприємстві. Забезпечення системи управління охороною праці необхідно для того, щоб власник або уповноважений ним орган мав змогу вести облік поточних показників безпеки, розробляти поточне і перспективне планування діяльності з охорони праці, поряд з профспілками брати участь у реалізації програми щодо поліпшення безпеки і гігієни праці, а також здійснювати контроль вищезазначених заходів. В процесі виконання господарської діяльності не поодинокі випадки, коли на підприємствах, установах, організаціях не дотримуються передбачені законом вимоги, які повинні бути контрольовані роботодавцем.

Так, П. О. Ізуїта пропонує доповнити Закон України «Про охорону праці» законодавчо затвердженою вимогою щодо єдиної письмової форми інформування працівників при прийнятті на роботу про місце роботи, про посади, характер і категорії роботи, які вони повинні виконувати; однак, у чому полягатиме ця робота, як це зазначено в ст. ст. 2 і 4 Директиви №91/533/ЄЕС «Щодо зобов'язання роботодавця повідомляти працівників про умови, які застосовуються при укладенні угод працевлаштування або до трудових відносин» [2, с. 259]. У Законі України «Про охорону праці» 5 ст. зазначено, що під час укладення трудового договору роботодавець повинен проінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних і шкідливих факторів, які ще не усунуто, можливі наслідки та їх вплив на здоров'я, а також права працівника на пільги і компенсації за роботу

в таких умовах відповідно до законодавства і колективного договору, при цьому форму інформування конкретно не визначено.

Непоодинокі випадки коли на підприємствах не діє ні нормативне, ні кадрове, ні фінансове забезпечення охорони праці. Належна робота служб з охорони праці на підприємствах є скоріше винятком, ніж нормою. Діє принцип зворотної дії – повне ігнорування питань охорони праці, гігієни та безпечних умов праці.

Інша проблема полягає у відсутності зацікавленості у роботодавця щодо впровадження безпечних умов праці на виробництві, оскільки така діяльність не завжди співвідноситься з економічними показниками. Роботодавці не бачать сенсу вкладати кошти в переобладнання робочих місць відповідно до вимог охорони праці, оскільки це призводить до зменшення прибутку підприємства. Вихід з цієї ситуації можливий лише у випадку зміни політики держави, що спрямована на підвищення зацікавленості роботодавця у створенні безпечних робочих місць (наприклад пільговий режим оподаткування).

Серед суттєвих недоліків українського законодавства про охорону праці слід відзначити наявність великої кількості нормативних актів, які дублюють один одного, і акти, які прийняті ще в радянський період, які в силу певних обставин не відповідають сучасним вимогам охорони праці. Прикладом можуть бути діючі «Правила про умови праці вантажників при вантажно-розвантажувальних роботах», які затверджені Народним Комісаріатом Праці СРСР з 20.09.1931 року № 254.

На сьогоднішній день в Україні існує безліч органів, до компетенції яких належить контроль та дотримання законодавства з питань охорони праці. Серед них виділяють Державну інспекцію з питань праці, яка створена Указом Президента України про «Положення Про Державну інспекцію України з питань праці», та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки, затвердженої Указом Президента України про «Положення Про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України».

Державна інспекція з питань праці забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності,

у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, на випадок безробіття в частині нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [3].

Основними завданнями Державної інспекції праці є реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення та реалізації державної політики з питань нагляду за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне страхування.

Проаналізувавши положення про Державну інспекцію з питань праці слід зазначити, що даний орган є органом загальної компетенції з широким колом повноважень, що значно ускладнює здійснення ним його наглядових функцій.

Органом спеціальної компетенції по відношенню до Державної інспекції з питань праці є Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки, що згідно з положенням «Про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення [4].

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що питання охорони праці є актуальним і відкритим сьогодні. Тому необхідно приділяти як можна більше уваги як науковців, так і власникам підприємств, робітників до питання забезпечення належних здорових і безпечних умов праці. Це повинно бути реалізовано в таких напрямках діяльності як: приведення у відповідність актів національного законодавства відповідно до міжнародних стандартів, усунення дублювання повноважень органів державної влади в сфері додержання законодавства про охорону праці, розробки ефективної та дієвої системи управління охорони праці на підприємстві, удосконалення діяльності органів громадського управління, а саме технічних інспекцій профспілок, виникненню зацікавленості, ініціативності у роботодавця щодо створення безпечних умов праці на виробництві. Всі ці заходи сприятимуть покращенню ситуації у сфері

охорони праці та будуть запобігати та попереджувати виникнення травматизму на підприємствах.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про охорону праці : Закон України від 14 жовт. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
2. Ізуїта П. О. Основні напрями удосконалення правового регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки / П. О. Ізуїта // Юрид. вісн. Причорномор'я. – 2011. – № 1 (1). – С. 255–267.
3. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – С. 46. – Ст. 1224.
4. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – С. 169. – Ст. 1241.

*Івчук Юлія Юріївна – к. ю. н., доцент, доцент кафедри правознавства  
Східноукраїнського національного університету ім. Володимира Даля*

Г. С. Іванова

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ ПІД ЧАС ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

*У своєму дослідженні автором проаналізований сучасний механізм притягнення працівника прокуратури України до дисциплінарної відповідальності. Окрему увагу автор приділив механізму та гарантіям забезпечення прав працівників при дисциплінарному провадженні. Обґрунтоване правове положення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.*

**Ключові слова:** *працівник прокуратури, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія, Вища рада юстиції, дисциплінарне провадження, дисциплінарна відповідальність.*

На сьогодні прокуратура виконує доволі змішану роль, виконуючи функції підтримки як державного обвинувачення в суді, так і, нагляду та контролю за додержанням законів. Величезні повноваження в сфері кримінального переслідування, можливість втручання в бізнес діяльність та в судові процеси між приватними особами, а також великий арсенал видів тиску на судову владу.

Реалії сьогодення свідчать нам про те, що органи прокуратури України в тій чи іншій мірі мають усі недоліки, що притаманні й іншим правоохоронним органам: непрозорість та неефективність результатів діяльності, корупція, надмірні адміністративні повноваження керівників, активна участь у політично заангажованих процесах, низький професійний рівень, закрита процедура призначення прокурорів на адміністративні посади та доволі невдалий механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Однак, найближчим часом органи прокуратури в Україні будуть реформовані. І це на сьогодні не лише одне з ключових зобов'язань України перед Радою Європи, а нагальна та очевидна соціальна потреба. Констатуючи розвиток прокурорської системи з кінця 1990-х років сміливо констатуємо той факт, що прокуратура завжди мала особливий статус у системі органів державної влади України.

Прокуратура була і є одним із традиційних для вітчизняної правової системи інститутів, яка у цей складний період реформування суспільних відносин повинна не тільки не втрачати свої позиції, а навпаки зміцнюватися та вдосконалюватися як багатофункціональна державна структура.

Прокуратура України як самостійний державно-правовий інститут усією своєю діяльністю сприяє реалізації головної ідеї нової Конституції України: держава існує для людей, з гідністю і повною віддачею виконує своє призначення щодо захисту і зміцнення нашої державності та законності.

Реформа прокуратури – це найважливіше зобов'язання України, що було взято нашою державою при вступі до Ради Європи ще в 1995 році. З того часу Парламентська Асамблея Ради Європи, інші європейські інституції та високопосадовці не втомлювалися нагадувати українській владі про необхідність реформування прокуратури. Завдання реформи – створити демократичну, професійну та самоврядну систему органів прокуратури, що у своїх діяльності керується Конституцією, законами та провідними європейськими стандартами прав людини [1].

На нашу думку, значну увагу в окресленому питанні слід приділити не лише механізму притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності, а й гарантіям, які будуть надані з боку держави для працівників прокуратури під час виконання ними своїх службових обов'язків.

З приводу гарантій відзначимо наступне, що у науковій літературі правові гарантії визначаються як встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення, використання, дотримання, виконання і правильного застосування норм права [2, с. 123].

Яскравим прикладом спеціального нормативно-нормативно правового акту, який має на меті сприяти забезпеченню належних умов для виконання трудових обов'язків як під час робочого процесу, так і з приводу поліпшення побуту або часу відпочинку працівника прокуратури, є Галузевий наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 15 вересня 2015 року № 2 ГН [3]. Зазначений наказ вказує, що керівники усіх рівнів повинні постійно дбати про поліпшення умов праці, побуту і відпочинку працівників, приділяти увагу питанням їх матеріального і соціального захисту. Проявляти турботу до ветеранів органів прокуратури, їх сімей, родин працівників, які втратили працездатність, постраждали чи загинули при виконанні службових обов'язків, підтримувати з ними зв'язок, надавати допомогу у вирішенні соціально-побутових питань.

Що ж стосується дисциплінарної відповідальності, то ми можемо погодитись з думкою В. В. Середи, який зауважує, що зазвичай правовий механізм дисциплінарної відповідальності складається з правових норм, які передбачають підставу дисциплінарної відповідальності, дисциплінарні стягнення, порядок їх накладення, зняття й оскарження [4, с. 22].

Порядок та механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності встановлюється Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 № 1796-ХІІ (далі – Статут) [5], однак від 15 липня 2015 року, зазначена постанова втрачає чинність.

А тому пропонуємо розглянути новий механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності встановлений відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (далі – Закон) [6].

Відтепер у новому Законі видів дисциплінарної відповідальності стало значно менше порівняно з тим переліком який був передбачений у Статуті. Так, у новому Законі, ч. 1 ст. 49 передбачає накладення на працівників прокуратури таких дисциплінарних стягнень, як: 1) догана; 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури



тури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора України); 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

Перш за все слід звернути увагу на те, що у відповідності з новим Законом в органах прокуратури створюються два якісно нових, незалежних від керівництва прокуратури, органи прокурорського самоврядування, які будуть наділені значними повноваженнями. В даному випадку мова йде про Раду прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів.

Рада прокурорів вноситиме рекомендації щодо призначення або звільнення прокурорів з адміністративних посад, окрім цього, захищатиме прокурорів від незаконного впливу з сторони керівного складу.

Що ж стосується Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, то вона проводитиме добір кандидатів на посаду прокурора; братиме участь у переведенні прокурорів з одного органу прокуратури до іншого; розглядатиме заяви (скарги) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснюватиме дисциплінарне провадження.

Відзначимо, що обидва органи обираються шляхом таємного голосування Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, де представники Генеральної прокуратури України складають абсолютну більшість.

Рада прокурорів складається з 13 осіб, і лише двоє з них є представниками Генеральної прокуратури України. Окрім того, два члени є представниками юридичних вузів. Суттєвою гарантією незалежності та неупередженості Ради прокурорів слід вважати ту обставину, що до членом Ради не може стати прокурор, що займає адміністративну посаду, або входить до складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії.

Що стосується Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, то вона складається з п'яти прокурорів, двох учених, одного адвоката, трьох представників Уповноваженого Верховної Ради із прав людини – правозахисників, представників громадських організацій. Відзначимо, що членом комісії не може бути призначений народний депутат України, працівник органу виконавчої влади, Служби безпеки України, міліції, працівник національної академії прокуратури України, суддя, а також прокурор, який перебуває на адміністративній посаді.

Отже, як бачимо питання про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності вирішуються Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією.

Проте, на рішення про притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності може бути подано скаргу, відповідно до ст. 47 Закону України від 05.01.98 р. № 22/ 98-ВР «Про Вищу раду юстиції» (далі – ВРЮ) [7], до Вищої ради юстиції.

Вища рада юстиції розглядає скарги прокурорів на рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийняті щодо них за результатами дисциплінарного провадження, керуючись доповіддю члена Вищої ради юстиції, та постановляє рішення.

Скарга прокурора може бути прийнята Вищою радою юстиції не пізніше одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятого стосовно нього за результатами дисциплінарного провадження. Вища рада юстиції може продовжити строк для подання скарги, якщо визнає, що місячний строк було пропущено з поважних причин.

Після розгляду скарги прокурора Вища рада юстиції за наявності для цього підстав може:

- 1) задовольнити скаргу прокурора, скасувати рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та закрити дисциплінарне провадження;
- 2) задовольнити скаргу повністю чи частково і змінити рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;
- 3) залишити скаргу без задоволення, а рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів – без зміни.

Прокурор, скарга якого розглядається Вищою радою юстиції, та/або його представник мають право надавати пояснення, ставити запитання учасникам засідання, висловлювати заперечення, заявляти клопотання і відводи. Запрошення на засідання Вищої ради юстиції прокурора, скарга якого розглядається, є обов'язковим. У разі неможливості брати участь у засіданні з поважних причин прокурор може надати по суті порушених питань письмові пояснення. Письмові пояснення прокурора виголошуються на засіданні Вищої ради юстиції в обов'язковому порядку. Повторне неприбуття такого прокурора без поважних причин на засідання є підставою для розгляду скарги за його відсутності.

Зауважимо також, що у відповідності до ст. 34 та 36 ВРЮ розглядає також питання, щодо несумісності посади прокурора із зайняттям іншою діяльністю.

Ініціатором такого звернення може виступити як:

1) кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (за умови, що таке рішення було нею прийнято за результатами дисциплінарного провадження);

2) член Вищою ради юстиції – за результатами перевірки відомостей щодо несумісності діяльності судді чи прокурора із займаною посадою, проведення якої йому було доручено.

Прокурор, питання про несумісність якого розглядається, та/або його представник мають право давати пояснення, ставити питання учасникам засідання, висловлювати заперечення, заявляти клопотання і відводи.

Запрошення на засідання Вищої ради юстиції прокурора, питання про несумісність якого розглядається, є обов'язковим. У разі неможливості брати участь у засіданні з поважних причин прокурор, питання про несумісність якого розглядається, може надати по суті порушених питань письмові пояснення, які додаються до матеріалів перевірки. Письмові пояснення прокурора виголошуються на засіданні Вищої ради юстиції в обов'язковому порядку. Повторне неприбуття такого прокурора на засідання є підставою для розгляду питання про несумісність за його відсутності.

Рішення про порушення прокурором вимог щодо несумісності з іншою діяльністю приймається на засіданні Вищої ради юстиції більшістю голосів від її конституційного складу і в разі встановлення такого порушення є підставою для звільнення прокурора з посади.

Отже, ми переконані, що зміни яких зазнають органи прокуратури відповідатимуть сучасним тенденціям та сприятимуть наданню працівникам органів прокуратури більшої самостійності та незалежності порівняно з її нинішнім становищем.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Реформа прокуратури: останній крок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/?attempt=1>.
2. Головченко В. В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К., 1998. – 224 с.
3. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України [Електронний ресурс] : Наказ ГПУ від 15 верес. 2014 р. №2 гн. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
4. Серeda В. В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види / В. В. Серeda // Унів. наук. зап. – 2014. – № 1. – С. 18–25.
5. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради України від 06.11.1991 № 1796-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.

6. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 789. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
7. Про Вищу раду юстиції [Електронний ресурс] : Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/22/98-%D0%B2%D1%80/page>.

*Іванова Ганна Сергіївна – здобувач НДІ правового забезпечення  
інноваційного розвитку НАПрН України*

Ю. А. Феленко

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОСЯГНЕННЯ БАЛАНСУ ІНТЕРЕСІВ ПРАЦІВНИКА ТА РОБОТОДАВЦЯ В ПИТАННЯХ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

*Автор звертає увагу на необхідність вивчення й аналізу складових частин інституту матеріальної відповідальності. Окрім того, досліджено та узагальнено теоретичні розробки до питання матеріальної відповідальності роботодавця за шкоду, заподіяну працівникові. Підтримано думку про необхідність доповнити науку трудового права новою функцією – функцією досягнення балансу інтересів працівника та роботодавця.*

**Ключові слова:** *працівник, роботодавець, матеріальна відповідальність, сторони трудового договору, правовий статус.*

Пріоритетним напрямом розвитку сучасного вітчизняного трудового законодавства є його наближення до європейських соціальних стандартів. Економічні, технологічні, організаційні й соціальні перетворення заострюють необхідність розробки концептуальних засад реформування діючого законодавства.

На даному етапі інститут матеріальної відповідальності потребує не тільки удосконалення або уточнення, а вивчення й аналізу його складових із урахуванням реалій сьогодення задля розроблення нових концептуальних підходів до їх розуміння та правового регулювання.

Під матеріальною відповідальністю розуміють передбачену нормами трудового законодавства необхідність для однієї із сторін трудових правовідносин відшкодувати матеріальну шкоду (а в деяких випадках і моральну), заподіяну іншій стороні внаслідок неналежного виконання своїх трудових обов'язків [1, с. 53].

Законодавчо закріплюється, що матеріальна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, та становить собою обов'язок однієї сторони трудового договору – працівника або власника (уповноваженого ним органу) відшкодувати іншій стороні шкоду, заподіяну внаслідок винного, протиправного невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків у встановленому законом розмірі й порядку [2].

Найбільш складною проблемою протиправних юридичних фактів трудового права є підстави залучення працедавця до матеріальної відповідальності. У чинному трудовому законодавстві України відсутнє чітке формулювання підстав матеріальної відповідальності працедавця.

Зважаючи на процес реформування діючого трудового законодавства є актуальним переосмислення загальнотеоретичних категорій матеріальної відповідальності, що існують в доктрині трудового права та їх правове закріплення у межах сучасної концепції трудового права.

Так, правова категорія роботодавця потребує вивчення й аналізу, оскільки правильне розуміння її змісту й точне вживання допоможуть уникнути суперечностей в правозастосовчому процесі та значно його полегшать.

С. Ю. Головіна переконує, що термін роботодавець позначає того, хто надає роботу, а наймодавець – це той, хто наймає на роботу, купує працю. Авторкою робиться висновок, що термін роботодавець за обсягом ширший терміна наймодавець, тому що перший надає роботу тому, хто приходить по найму (будучи цілком відчуженим від засобів виробництва) і тому, хто працює в даній організації, оскільки є засновником (учасником) господарюючого суб'єкта. Мовна семантика дозволяє вибудувати лінгвістично-правову конструкцію з однокорінних слів, зі стрижневим словом «робота», з приводу якої вступають у правовідносини той, хто її надає, – «роботодавець», і той, хто її одержує, – «працівник» [3].

В. М. Скобелкін наполягає на повернення в трудовправовий обіг категорії наймодавець, оскільки вона чітко відбиває сутність виникаючих відносин, є універсальною, охоплює велику частину суб'єктів, які використовують найману працю. Категорично виступає проти використання терміна роботодавець, оскільки йому надається різне значення: в одних випадках – це сторона трудового договору, в других – власник підприємства, в третіх – орган управління підприємством або окрема посадова особа. Автор зазначає, що є організації, які не є юридичними

особами, але які володіють правом прийому на роботу (філії, представництва, профспілкові організації, що не пройшли реєстрації та інші) [4, с. 201–202].

Поняття роботодавець є уживаним переважно у доктрині трудового права, а у законодавчому обігу зазвичай використовуються різні його варіації: заклад; власник закладу; наймодавець; підприємство, установа, організація; адміністрація підприємства, установи, організації; власник підприємства, установи, організації; працедавець. У Законі України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.1993 № 3687-ХІІ вперше було законодавчо закріплено та визначено поняття роботодавця [6].

Д. В. Климчук з цього приводу наголошує, що навіть чинний КЗпП дістався нам у спадок від колишньої радянської системи, який покликаний захищати суспільну (державну, радянську, колгоспно-кооперативну) власність, а звідси і роботодавця, а не людину, через що і його норми детально регулюють відносини щодо матеріальної відповідальності працівників, а випадки матеріальної відповідальності роботодавця розкидані по всьому нормативно-правовому акту [8, 42–43].

На наш погляд ґрунтовнішою й доцільною до умов сьогодення є позиція С. Ю. Головіної, оскільки роботодавець є місткою категорією, й цілком і повністю відображає самі відносини які виникають між сторонами, а саме надання працівникові роботи, але слід зазначити про наявність у цієї сторони достатніх підстав: дієздатності й правоздатності.

У сучасній літературі висловлено точку зору, що матеріальна шкода, заподіяна працівникові при виконанні ним трудових обов'язків, включає в себе: 1) шкоду, заподіяну працівникові, внаслідок порушення права на працю: при необґрунтованій відмові у прийнятті на роботу; при прийнятті працівника на роботу з порушенням правил прийняття, що спричинило його подальше звільнення з цієї причини; при незаконному переведенні на іншу роботу, відстороненні від роботи, звільненні працівника; при порушенні обов'язків власника або уповноваженого ним органу щодо видачі документів про його працю і заробітну плату (у разі неправильного заповнення, оформлення і затримки видачі трудової книжки, документів про працю і заробітну плату); 2) шкоду, заподіяну майну працівника; 3) моральну шкоду.

У проект нового Трудового кодексу України [7] включено окрему книгу восьму «Відповідальність сторін трудових відносин». Глава 2 містить норми про відповідальність роботодавця. Проектом передбачені такі випадки матеріальної відповідальності роботодавця: 1) матеріальна відповідальність роботодавця за шкоду, заподіяну майну працівника (ст. 415). Незабезпечення роботодавцем охорони майна працівника, а також пошкодження майна працівника внаслідок неналежних умов праці покладає на роботодавця обов'язок відшкодувати у повному обсязі вартість майна або оплатити суму, на яку його вартість зменшилась; 2) матеріальна відповідальність роботодавця за невиконання обов'язків щодо надання працівникові матеріальних благ і послуг (ст. 416). Йдеться про відповідальність роботодавця за невиконання ним передбачених колективним або трудовим договором обов'язків щодо надання працівникові або членам його сім'ї матеріальних благ і послуг; 3) матеріальна відповідальність роботодавця в інших випадках, встановлених цим Кодексом, законом або трудовим договором (ст. 417); 4) відповідальність роботодавця за заподіяну моральну шкоду (ст. 418).

Безспірним є той факт, що працівник сама по собі економічно слабша сторона трудових правовідносин, оскільки засоби виробництва й знаряддя праці є власністю роботодавця. Крім того, працівник значно більше залежить від останнього, оскільки здійснює покладені на нього обов'язки під його керівництвом і тому змушений виконувати його накази й розпорядження. Але через початкову законодавчу неврегульованість правового статусу роботодавця у відносинах які складаються при відшкодуванні матеріальної шкоди, на наш погляд, інтереси роботодавця не враховуються й притискаються новими націленими на захист працівника доповненнями до діючого законодавства.

Підсумовуючи викладене варто зазначити, що при розробці проекту Трудового кодексу України не були враховані зміни, які відбулись у доктрині трудового права, пропозиції відомих науковців щодо законодавчого закріплення матеріальної відповідальності роботодавця за шкоду, заподіяну працівникові. В цьому випадку ми повністю погоджуємося з точкою зору Н. А. Плахотіної, яка пропонує доповнити науку трудового права новою функцією – функцією досягнення балансу інтересів працівника та роботодавця, яка спрямує вектор розвитку соціально-партнерських відносин на урахування інтересів усіх соціальних партнерів, у тому числі, й роботодавців [5, с. 62].

## ЛІТЕРАТУРА

1. Щербіна В. Підстави притягнення роботодавця до матеріальної відповідальності / В. Щербіна // Підприємство, госп-во і право. – 2007. – № 4. – С. 53–56.
2. Кодекс законів про працю України : затв. Законом УРСР від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Дод.). – Ст. 375.
3. Головіна С. Ю. Выбор терминов для обозначения понятий в трудовом праве / С. Ю. Головина // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 51–60.
4. Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения / В. Н. Скобелкин. – М. : Вердикт 1 М, 1999. – 372 с.
5. Плахотіна Н. А. Досягнення балансу інтересів працівників та роботодавців як основний напрямок сучасної концепції трудового права / Н. А. Плахотіна // Актуальні проблеми права: теорія і практика : зб. наук. пр. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2011. – № 20. – С. 60–67.
6. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі [Електронний ресурс] : Закон України від 15.12.1993 № 3687-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3687-12>.
7. Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс] : від 04.12.2007 № 1108. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=30947](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=30947).
8. Климчук С. Д. Деякі зауваження щодо регулювання матеріальної відповідальності за проектом Трудового кодексу України / С. Д. Климчук // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. III Міжнар. наук.-практ. конф. Т. II. – Луцьк : Вежа, 2006. – 272 с.

*Феленко Юрій Анатолійович – здобувач НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

Н. М. Вапнярчук

## ПІСЛЯДИПЛОМНА ОСВІТА В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

*Стаття присвячена розгляду проблематики формування якісного трудового потенціалу країни шляхом всебічного професійного розвитку кожного окремого працівника. У дослідженні запропоновано вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює питання професійного навчання кадрів.*

**Ключові слова:** *післядипломна освіта, трудовий потенціал країни, реформування національної системи освіти.*

Активізація процесу реформування національної системи освіти, світова фінансово-економічна криза надають особливої актуальності



питанню післядипломної освіти як чинника забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних фахівців на національному й міжнародному ринках праці.

Післядипломна освіта (післядипломна підготовка, аспірантура, докторантура, підвищення кваліфікації, перепідготовка кадрів) покликана забезпечувати поглиблення професійних знань, умінь за спеціальністю, здобуття нової кваліфікації, наукового ступеня або одержання нового фаху на основі наявного освітнього рівня й досвіду практичної роботи [1]. Післядипломна освіта має задовольняти інтереси громадян у постійному підвищенні професійного рівня відповідно до кон'юнктури ринку праці, виступати засобом соціального захисту, забезпечувати потреби суспільства й держави у висококваліфікованих конкурентоспроможних фахівцях.

Сучасна цивілізація щогодини висуває нові вимоги до рівня професійних знань працівників, і здатність відповідати їм дозволяє працівникові бути затребуваним у мінливих економічних умовах. У наше століття науково-технічних революцій спочатку отримані знання постійно застарівають. Ще кілька років тому персональний комп'ютер сприймався як рідкість, проте, вже сьогодні їм вміє керувати навіть дитина. Без оновлення професійних знань людина не зможе освоювати і впроваджувати нові відкриття й технології, вона буде практично не придатна до роботи. Тільки неперервна професійна освіта дозволяє працівникові адаптуватися до мінливих умов навколишнього середовища і новим вимогам виробництва та економіки. Необхідність приділяти увагу проблемі професійного розвитку персоналу стає постійною турботою роботодавця й умовою успішного та раціонального управління трудовими ресурсами в рамках конкретної організації. Таким чином, не буде перебільшенням думка про те, що високий професійний рівень кадрів є одним із головних складових економічного успіху. Тільки навчений, висококваліфікований персонал, здатний адаптуватися до всіх змін, забезпечувати високу продуктивність праці. Роль професійного навчання величезна: воно розширює кругозір працівників, дозволяє розвиватися і вдосконалювати знання, захищає від безробіття. У багатьох випадках отримання додатково освіти є юридичною передумовою для подальшого просування по службі, кар'єрного росту.

Учені всього світу вважають, що наявність висококваліфікованої робочої сили є одним із найважливіших факторів підвищення продук-

тивності праці, забезпечення випуску конкурентоспроможної продукції. При цьому підвищення інтелектуального потенціалу трудових ресурсів – один із головних напрямів соціальної еволюції сучасного суспільства, що набуває величезного загальнодержавного та глобального значення.

Розвинені країни світу вкладають значні кошти в післядипломну освіту. Ці витрати постійно зростають. У цих державах питання професійного зростання працівників має загальнодержавний характер, бо висока кваліфікованість останніх є головним інструментом для розвитку економіки зарубіжних країн. Їх активна участь проявляється в різноманітних програмах державного характеру, метою яких є підвищення кваліфікації всіх працівників. Крім того, для працівників, що постійно розвиваються, створено всі умови для професійного зростання.

На сьогодні значення післядипломної освіти постійно зростає та полягає, насамперед, у тому, що (а) створюється можливість досягнення спільних інтересів між працівником та роботодавцем; (б) зменшується кількість працівників, які звільняються; (в) постійне підвищення кваліфікаційного рівня дає одним працівникам перевагу над іншими під час атестації та більші можливості обійняти вищу посаду; (г) впливає на розмір оплати праці; (д) є важливим стимулом кар'єрного просування.

Як ми вже зазначали основними формами післядипломної освіти є післядипломна підготовка, аспірантура, докторантура, підвищення кваліфікації, перепідготовка кадрів.

Чинний на сьогодні Кодекс законів про працю та проект Трудового кодексу України не містять чітких приписів щодо основних форм післядипломної освіти. Тим часом, висока значущість легального визначення зазначених термінів зумовлена не тільки тим, що в них має потребу теорія й практика. Таку потребу має і законодавець, оскільки в процесі правотворчості йому необхідні певні орієнтири, за допомогою яких він міг би правильно визначити юридичну природу створюваних ним правових конструкцій.

Нині прийнята й діє значна кількість нормативних актів різного рівня й галузевої належності, в яких містяться норми, що регламентують процес післядипломної освіти. Проте часто ці акти не узгоджуються між собою, багато в чому суперечать один одному, не містять єдиних підходів у вирішенні принципових положень, що стосуються прав та інтересів працівників і роботодавців, а також не відбивають основних тенденцій ринкової економіки. Ці недоліки знижують ефективність трудового законодавства, ускладнюють правозастосовну діяльність кадрових служб

і служб управління персоналом, що зумовлює потребу в поглибленому аналізі всієї нормативної бази, яка впорядковує відносини у царині післядипломної освіти, з метою її подальшого вдосконалення.

Основними недоліками вітчизняного нормативно-правового регулювання у цій царині слід назвати наступні: (а) безсистемність розвитку правового забезпечення, величезна кількість змін і доповнень, причому в основному до актів, прийнятих уже після проголошення незалежності України; (б) внутрішня суперечливість у регулюванні багатьох питань підготовки та підвищення кваліфікації; (в) правова неврегульованість багатьох навчально-виховних відносин, що об'єктивно вимагають такого регулювання; (г) недостатня наукова обґрунтованість нормативно-правових актів, їх декларативність, безадресність, відсутність у багатьох актах чітких механізмів реалізації; (д) відсутність цілісної державної програми розвитку нормативно-правового забезпечення та визначення пріоритетності у прийнятті відповідних актів; (е) відсутність комплексної програми розвитку перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників.

Розв'язання існуючих суперечностей інноваційного розвитку системи післядипломної освіти неможливе без вирішення низки нагальних проблем. Так, відповідно до Указу Президента «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25 червня 2013 р., № 344/2013 для здійснення стабільного розвитку й нового якісного прориву в національній системі освіти необхідно забезпечити у післядипломній освіті:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення системи післядипломної педагогічної освіти; розроблення стандартів післядипломної педагогічної освіти, зорієнтованих на модернізацію системи перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування педагогічних, науково-педагогічних працівників і керівників навчальних закладів;

- реалізацію сучасних технологій професійного вдосконалення та підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів системи освіти відповідно до вимог інноваційного розвитку освіти;

- забезпечення випереджувального характеру підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів відповідно до потреб реформування системи освіти, викликів сучасного суспільного розвитку [2].

При цьому першочерговою задачею виступає доцільність ухвалення Закону України «Про післядипломну освіту», проект якого розроблено на

виконання Плану заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2013 р. №229 [3]. У розробці законопроекту взяли участь провідні експерти у сфері післядипломної освіти, представники закладів післядипломної освіти, міністерств, керівники структурних підрозділів МОН, науковці Національної академії педагогічних наук України. Указаним документом уперше передбачено унормування механізмів функціонування післядипломної освіти, її структури і форм, статусу навчальних закладів, установ, що надають освітні послуги в системі післядипломної освіти, працівників закладів післядипломної освіти, а також визначено коло осіб, на яких розповсюджується дія зазначеного Закону.

З досліджуваної проблематики цікавими та корисними є висновки І. І. Якухно, що були зроблені в ході аналізу сучасного стану розвитку системи післядипломної педагогічної освіти, а саме: (а) інноваційний розвиток післядипломної педагогічної освіти в Україні стримується низкою внутрішніх суперечностей і проблем, пов'язаних з активним реформуванням галузі; (б) для прискорення трансформації системи післядипломної освіти педагогічних кадрів відповідно до Болонських зобов'язань України та її інтеграції в єдиний європейський освітній простір принципово важливо на теоретичному рівні визначити і сформулювати існуючі суперечності та ключові проблеми з урахуванням ускладнення завдань і умов функціонування основної її ланки – обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти; (в) головною суперечністю інноваційного розвитку системи післядипломної педагогічної освіти є невідповідність між потребою кардинального оновлення її функцій, змісту та організаційних форм і відсутністю сучасної нормативно-правової бази для запровадження відповідних нововведень; (г) найгострішою проблемою в освітній діяльності обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти залишається невизначеність їхнього інституціонального статусу: вищий навчальний заклад III-IV рівнів акредитації або регіональний підрозділ Інституту інноваційних технологій і змісту освіти, безпосередньо підпорядкований управлінню освіти і науки облдержадміністрації. Функціонування змішаної моделі в регіонах сьогодні не забезпечується відповідними фінансовими ресурсами; (д) за наявності зовнішнього керівництва з боку Міністерства освіти і науки України в післядипломній педагогічній освіті практично не забезпечується внут-

рішньосистемне управління через відсутність відповідного науково-методичного центру, яким у свій час був Центральний інститут удосконалення вчителів; (е) налагодження механізму внутрішньосистемного управління, зокрема, за допомогою визначення інваріантної складової післядипломного навчання педагогічних працівників на основі державних стандартів, є найважливішою передумовою належного функціонування національної системи післядипломної педагогічної освіти [4].

При дослідженні цієї проблематики слід відмітити вагому роль трудового права, яке (1) встановлює правові гарантії для реалізації права громадянина на освіту, в тому числі професійне; (2) стимулює професійне навчання працівників; (3) встановлює кваліфікаційні вимоги до працівників для відповідних видів робіт, тим самим, визначаючи зміст професійного навчання; (4) створює сприятливі умови для суміщення праці та навчання; (5) встановлює пільги і переваги для осіб, які проходять професійне навчання, в тому числі і без відриву від виробництва; (6) встановлює види навчання та їх організаційні форми; (7) встановлює правові форми професійного навчання. Нині інтерес до освітньо-трудо-вих відносин у науці трудового права підвищується.

Отже, з метою вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює питання професійного навчання кадрів пропонуємо наступні зміни:

- необхідно закріпити в Трудовому кодексі принцип безперервності професійного навчання протягом усього трудового життя працівника в якості принципу правового регулювання трудових відносин;

- доцільно передбачити в ТК право працівника на просування по службі за результатами успішно пройденого професійного навчання за напрямом роботодавця і в разі наявності вакантної посади, відповідної кваліфікаційним рівнем працівника;

- установити спеціальним законом механізм обов'язкового щорічного відрахування роботодавцем коштів на професійне навчання працівників у відсотковому відношенні до суми фонду оплати праці;

- потрібна розробка комплексної державної програми підготовки кваліфікованих кадрів;

- необхідно прийняти Закон України «Про післядипломну освіту».

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що сьогодні чинне трудове законодавство з розглядуваної проблематики потребує ретельного перегляду та вдосконалення. Україна потребує такої законодавчої бази щодо правового регулювання трудових та тісно пов'язаних із ними

відносин, яка буде сприяти відновленню та формуванню якісного трудового потенціалу країни, шляхом всебічного професійного розвитку кожного окремого працівника. При цьому головну роль у реалізації запропонованих змін повинна бути відведена державі. Зокрема, остання повинна брати активну участь у регулюванні навчання протягом усього життя, створювати всі необхідні умови для всебічного розвитку людини, здійснювати підтримку підприємств, організацій та установ, щоб останні були зацікавлені робити інвестиції в підвищення професійного рівня своїх працівників, удосконалювати систему отримання освіти загалом та післядипломної, зокрема.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») [Електронний ресурс] : постанова КМУ від 03.11.1993 № 896. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п>.
2. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013 // Офіц. вісн. Президента України. – 2013. – № 17. – Ст. 550.
3. План заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки : затв. Указом Президента України від 23.04.2013 № 229 // Офіц. вісн. Президента України. – 2013. – № 12. – Ст. 397.
4. Якухно І. І. Суперечності інноваційного розвитку післядипломної педагогічної освіти [Електронний ресурс] / І. І. Якухно. – Режим доступу: [http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna\\_osvita/vupysku/9/statti/yakuhno.htm](http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna_osvita/vupysku/9/statti/yakuhno.htm).

*Ваняярчук Наталія Миколаївна – к. ю. н., старший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

В. М. Марченко

## ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК НОВА ПІДСТАВА ЗВІЛЬНЕННЯ

*У статті досліджено й проаналізовано законодавче визначення посадової особи, її повноваження та обов'язки, особливу увагу приділено підставам припинення повноважень посадової особи, їх оновленню на шляху гармонізації національного законодавства до європейського.*

**Ключові слова:** посадова особа, службова особа, повноваження посадової особи.

Нещодавно у трудовому законодавстві з'явилася ще одна додаткова підстава розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов. Мова йде про припинення повноважень посадових осіб.

З 1 червня 2014 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів» від 13 травня 2014 р. № 1255-VII. Ключовою новелою цього Закону є внесення змін до КЗпП, а саме: доповнення пункту 5 статті 41 КЗпП новою підставою звільнення – припинення повноважень посадових осіб. Як вказано авторами в Пояснювальній записці до відповідного урядового законопроекту, проект розроблено на виконання Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ.

Як компенсацію при такому звільненні з метою захистити інтереси посадової особи встановлено певний мінімум вихідної допомоги у разі розірвання трудового договору через припинення повноважень посадових осіб – у шестимісячному розмірі середньої заробітної плати з розрахунку на місяць.

Закон покликаний вирішити щонайменше два питання:

- усунення давно існуючого протиріччя між нормами трудового і цивільного законодавства, який суттєво уповільнював би процеси прийняття рішень щодо усунення небажаного для інвестора керівника компанії;

- залучення великих і дрібних інвесторів завдяки новому корпоративному механізму, що вдало зарекомендував себе на практиці багатьох економічно розвинутих країн.

За раніше існуючим законодавством, це питання врегульовувалося внесенням у трудовий контракт положень про його припинення прийняттям рішення власником компанії про припинення повноважень керівника. З прийняттям нового закону відпала потреба окремо прописувати це положення в договорі, внесенням у трудове законодавство прямої норми, відповідно до якої, прийняття рішення власником про припинення повноважень керівника є підставою для розірвання з ініціативи власника компанії трудового договору.

Не менш важливим питанням є те, що у КЗпП не визначено, хто саме вважається «посадовою особою». Поняття «посадові особи господарського товариства» визначено в частині другій статті 89 Господарського кодексу України (далі – ГК). Посадовими особами товариства визнають-

ся голова та члени виконавчого органу, голова ревізійної комісії (ревізор), а у разі створення ради товариства (спостережної ради) – голова і члени цієї ради.

У статті 2 Закону України «Про акціонерні товариства» від 17 вересня 2008 р. № 514-VI (далі – Закон про АТ) міститься визначення уточненого поняття «посадові особи органів акціонерного товариства». Це фізичні особи – голова та члени наглядової ради, виконавчого органу, ревізійної комісії, ревізор акціонерного товариства, а також голова та члени іншого органу товариства, якщо утворення такого органу передбачено статутом товариства.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про державну службу» посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

У статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – Закон) зазначено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Законом України від 11.07.1995 № 282/95-ВР у Кодексі України про адміністративні правопорушення слова «службова особа» замінено словами «посадова особа».

У примітці до статті 364 Кримінального кодексу України визначено, що службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації.



Службова особа наділена певним обсягом повноважень і в їх межах має право вчиняти дії, що породжують, змінюють або припиняють конкретні правовідносини (наприклад право прийняття та звільнення працівників, застосування дисциплінарних чи адміністративних стягнень тощо).

Більш змістовні роз'яснення містяться у постанові Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 №5 «Про судову практику у справах про хабарництво»

Так, відповідно до пункту 1 зазначеної постанови, організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо).

Адміністративно-господарські обов'язки – це обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо.

Особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, а й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою.

На думку Міністерства юстиції України, викладену в листі від 22 лютого 2013 р. №1332-0-26-13/11, головним критерієм віднесення особи до посадової є наявність в такій особі організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. Аналогічні висновки зробила

й Державна інспекція України з питань праці у роз'ясненні «Категорія «посадові особи» у трудовому законодавстві» від 24 липня 2014 р.

Державна інспекція України з питань праці зробила висновок про те, що поняття «посадова особа» та «службова особа» є синонімічними.

Посадовими (службовими) особами вважаються особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації.

Посадова особа наділена певним обсягом повноважень і в їх межах має право вчиняти дії, що породжують, змінюють або припиняють конкретні правовідносини (наприклад, право прийняття та звільнення працівників, застосування дисциплінарних чи адміністративних стягнень тощо).

Перелік посадових осіб, з якими може бути припинений трудовий договір на підставі пункту 5 статті 41 КЗпП України та обмеження щодо застосування звільнення працівника на підставі пункту 5 статті 41 КЗпП України в залежності від виду трудового договору (строковий чи безстроковий) законодавством не передбачено.

Закріплена в КЗпП нова підстава звільнення вказаної категорії працівників суттєво не змінює ситуацію, яка вже склалася, а є лише кроком на шляху гармонізації законодавства ЄС і українського законодавства.

В країнах Європи висвітлені питання в контракті, де, крім додаткових відстав звільнення, передбачається певний розмір компенсації, обов'язок нерозголошення конфіденційної інформації, описуються обмеження можливості праці в конкурентів тощо. В США дотриманню процедури звільнення такої категорії працівників приділяється особлива увага, і при найменшому її порушенні, звільнення оспорується і визнається незаконним з усіма наслідками.

Безумовно, Україна не може прямо запозичити у жодній країні модель побудови державної служби. Без врахування національних особливостей, умов соціально-економічного і політичного розвитку таке запозичення може привести до негативних наслідків. Водночас європейський досвід теоретичного осмислення і законодавчого регулювання формування та проходження державної служби є корисним і повинен враховуватись у вітчизняній системі державної (а також в органах місцевого самоврядування) служби та в законотворчій діяльності.

Прийняття закону про захист прав інвесторів, шляхом посилення впливу і контролю над керівниками компанії, наближає законодавство України до кращих світових практик і служитиме більш ефективним фактором зростання інвестиційної привабливості для України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів : Закон України від 13.05.2014 № 1255-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 27. – Ст. 912.
2. Кодекс законів про працю України : від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – 17 груд. – Дод. до № 50.
3. Про акціонерні товариства : Закон України від 17.09.2008 № 514-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – № 50–51. – Ст. 384.
4. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 № 436-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
5. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
8. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 № 2341-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
9. Про судову практику у справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верхов. Суду України від 26.04.2002 № 5 // Юрид. вісн. України. – 2002. – 13 лип. (№ 28). – С. 21.
10. Лист Міністерства юстиції України від 22 лютого 2013 р. № 1332-0-26-13/11 // Баланс-Бюджет. – 2013. – 8 квіт. (№ 14). – С. 17.

*Марченко Вероніка Михайлівна – здобувач НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України*

## ПРАВОВІ ЗАСОБИ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ В ЄС

*У докладі проаналізовані правові засоби, форми регулювання, підтримки туризму як складові державної політики у ЄС в сфері регулювання економіки та окремої туристичної галузі.*

**Ключові слова:** туризм, підтримка туризму, малі підприємства, туристична інфраструктура.

Державна політика в галузі туризму, як складова загальної державної політики, повинна бути спрямована на захист публічних и приватних інтересів, досягнення балансу між ними і приватними інтересами сучасними засобами, методами правового регулювання.

В сучасному правовому механізмі основними цілями державного регулювання в галузі туризму відповідно до ст. 6 Закону «Про туризм» є:

забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;

безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд;

збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій;

створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності.

Основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму закріплені у ст. 6 Закону України «Про туризм»: удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму; забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць; розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму; розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку; створення сприятливих для розвитку туризму умов

шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб. Але для дієвості цих напрямів-орієнтирів необхідно закріпити по кожному з них відповідні форми, засоби, методи, компетенцію та обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для прикладу розглянемо порядок визначення державної політики в галузі туризму в Європейському Союзі.

Серед сучасних завдань, які існують в ЄС в політиці в сфері туризму, можливо виокремити останні:

По-перше, в частині стимулювання розвитку туристичних об'єктів Європейською Комісією реалізується низка ініціатив, щоб урізноманітнити та покращити асортимент туристичних продуктів та послуг, доступних в таких сферах, як прибережний і морський туризм, стійкий туризм, культурний туризм, доступний туризм, туризм для всіх, туризм для людей похилого віку, і туризм низького сезону [1].

Згідно з Повідомленням Комісія ЄС «Європейська стратегія для більшого зростання і робочих місць в прибережній і морській Туризм» від 20 лютого 2014 р. [2], підготовлено новий план зміцнення прибережної і морського туризму в Європі для того, щоб розкрити потенціал цього перспективного сектора. Крім того, передбачається перехресне фінансування з різних джерел для реалізації цієї стратегії, а саме: кошти Європейського Фонду регіонального розвитку (ERDF), програми «Горизонт 2020» для підтримки досліджень та інновацій малих та середніх підприємств (далі – МСП) в розвитку туризму, рамкової програми ЄС COSME на 2014-2020 р. (далі – COSME), спрямованої на підвищення конкурентоздатності МСП.

Розвиток стійкого туризму[3] планується здійснювати шляхом: участі у фінансуванні сталого транснаціональних туристських продуктів за рахунок COSME, які можуть сприяти зростанню туризму; розроблення показники системи Європейського туризму (European Tourism Indicators System' (ETIS)); підтримки кампанії по розробці велосипедних маршрутів - відмінний приклад стійкого туризму по всій Європі.

«Європейські культурні маршрути» є транснаціональними маршрутами, які допомагають туристам дізнатися, як європейці жили з давніх

часів. Концепція була висунута Радою Європи в 1987 році. Для розвитку цього напрямку Європейська Комісія співпрацює з Європейською Туристичною комісією, Всесвітньою туристською організацією (UNWTO). Культурні маршрути показали величезний потенціал для малого бізнесу, генерації, кластеризації, міжкультурного діалогу та просування іміджу Європи в цілому. Як приклад, один з конкурсів на підтримку за рахунок COSME був спрямований на створення культурного маршруту демонстрації одного високого кінцевого продукту – парфуми, шоколад або ювелірні вироби. Її мета полягає в заохоченні співробітництва між туризмом та промисловістю розкоші.

Основними цілями доступного туризму та фінансування відповідних проектів Європейською комісією є збільшення можливості для людей з особливими потребами, сприяння соціальній інтеграції та підвищення кваліфікації персоналу.

Розвиток напрямку «туризм для всіх» насамперед здійснюється за рахунок програми Каліпсо, яка допомагає знедоленим людям піти у відпустку в той час, як спадає туризм в низький сезон. Програма спрямована на підтримку чотирьох груп: знедолених молодих людей (18–30 років); сімей з низькими доходами; людей з обмеженими можливостями; людей, старших 65 років і пенсіонерів, які не можуть дозволити собі вирушити в подорож або яких просто лякає проблем організувати подорож.

Наведене свідчить про цілеспрямовану підтримку туристичної галузі по певним туристичним об'єктам, які найбільш перспективні в розвитку да дають можливість прискороного росту та одержання прибутку суб'єктам туристичної діяльності в ЄС.

По-друге, Актуальними засобами підтримки [4] туристичного бізнесу в Європи в якості провідного туристичного напрямку спрямовання ресурсів на постійне удосконалення його послуг в цій сфері. Європейська комісія ініціює засоби, що сприяють підвищенню кваліфікації і мобільності працівників, зокрема шляхом участі у глобальних цифрових мережах і туризму допомагаючи підприємцям керувати своїм бізнесом. Серед останніх: 1) створення «Бізнес-порталу туризму», який пропонує контент, створений спеціально для європейських туристичних компаній, посилання на офіційні сайти і приклади відмінної практики. Посилання надаються з метою сприяння вдосконаленню управління туристичними фірмами; 2) з використанням «цифрового туризму» Європейська Комісія

здійснила низку заходів, щоб підвищити конкурентоспроможність малого бізнесу в Європейському туристичному секторі, інтегрувати їх в глобальні цифрові ланцюжки доданої вартості, а також поліпшити їх здатність створювати додаткові робочі місця»; 3) для підвищення професійних навиків здійснюються заходи для внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва та МСП, Європейська Комісія працює над ініціативами щодо вдосконалення професійних навичок в галузі туризму.

По-третє, здійснення стимулювання призначення та просування Європи як туристичного напрямку через комунікативні та рекламні заходи, в тому числі співпраця Європейської комісії з Європейською туристичною комісією яка є некомерційною організацією, відповідальною за просування Європи як міжнародного туристичного напрямку, зокрема для країн, що не входять до ЄС. З 2012 року Європейська Комісія прийняла участь у фінансуванні підготовки та реалізації «Напрямок Європа 2020»: довгострокова стратегія для Європи як туристичного напрямку, яка є програмою заходів, спрямованих на просування Європу в якості туристичного напрямку для віддалених ринків.

По-четверте, розвиток міжнародного співробітництва. У зв'язку з інтенсивністю конкуренції в світі туризму, Європейська комісія працює з країнами, що не входять в ЄС, та міжнародними організаціями для зростання міжнародних туристичних потоків до Європи. Необхідність просування Європи в країнах з економікою, що розвивається, таких як Китай, Росія, Індія, Бразилія було прописано в Повідомленні Європейської Комісії 2010 р. «Європа у світі № 1 туристичний напрям – нова політична основа для туризму в Європі» [5].

По-п'яте. Підтримка малих та середніх підприємств як найбільш чутливих суб'єктів для прискореного розвитку туристичної діяльності. В Європейському Союзі максимально підтримують МСП з метою розвитку туризму, бо малі або мікророзміру туристичні підприємства складають 90% серед туристичних підприємств, в тому числі по розміщенню в житлових приміщеннях (згідно п. 4.4 Зеленої книги безпеки туристичних послуг по розміщенню). У зв'язку з цим, на підставі принципу «спочатку подумай про мале» генеральна політика структур ЄС спрямована на звільнення МСП повністю або частково від адміністративних тягарів. Хоча додержання вимог безпеки може бути дійсно більш дорогим і трудомістким для МСП, ніж для великих компаній, правильний

баланс повинен бути вражений між необхідністю поліпшення регулювання та безпеки споживача.

Для України, на наш погляд, необхідно подібний напрямок розповсюджувати також на підприємців – фізичних осіб, оскільки під час економічної кризи на Україні саме через ініціативу таких суб'єктів підприємництва можливо розвиток туристичної галузі економіки.

По-шосте. Фінансова підтримка розвитку туристичної галузі в ЄС.

Відповідно до даних Європейської Комісії [5], туризм є економічною діяльністю, здатною генерувати економічне зростання і зайнятість в ЄС, одночасно сприяючи розвитку і економічної і соціальної інтеграції, особливо сільських та гірських районів, прибережних районів і островів, віддалених і крайніх регіонів або тих, хто пройшов конвергенцію. З деякими показниками 1,8 мільйона підприємств, в першу чергу МСП, на яких зайнято приблизно 5,2% від загальної чисельності трудових ресурсів (приблизно 9,7 мільйона робочих місць, при цьому значна частка молодих людей), в Європейській індустрії туризму генерується більше 5% ВВП ЄС, і ця цифра невинно зростає. Туризм, отже, являє собою третій за величиною соціально-економічної діяльності в ЄС після торгівлі та дистрибуції та будівельному секторах. Враховуючи сектори, пов'язані з нею, внесок туризму у ВВП – це навіть більше. За оцінками туризм може генерувати більше 10% Європейського Союзу ВВП і забезпечують близько 12% всіх робочих місць. У зв'язку з цим, спостерігаючи за тенденцією протягом останніх десяти років, темпи зростання зайнятості в туристичному секторі практично завжди був більш вираженими, ніж в решті частини економіки. Крім того, Європейський Союз залишається № 1 туристичним напрямком у світі з 370 млн. міжнародних туристських прибутків в 2008 р., або 40% прибутків по всьому світу, з них 7,6 мільйона з країн БРІК (Бразилія, Росія, Індія і Китай), зі значним збільшення останніх порівняно з 4,2 млн. в 2004 році.

Такі показники є підставою для постійної фінансової підтримки розвитку туризму за рахунок бюджету ЄС. Відповідно до ст. 195 Договору про функціонування Європейського Союзу [6] в туристичному секторі діяльність Союзу, доповнюючи діяльність держав-членів, спрямовує її на заохочення створення сприятливих середовища для розвитку суб'єктів господарювання цього сектору, підтримку співпраці між державами-членами без будь-якої гармонізації законів та підзаконних актів держав-членів. Основним джерелом підтримки туризму є утворені структурні



фонди, в яких підтримка саме туризму займає значну частку діяльності. Такими фондами є: Європейський соціальний фонд (European Social Fund (ESF)), Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund (ERDF)), Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів (European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)), Європейський морський та рибальський фонд (European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)) [7]. Всі ці фонди об'єднуються у Фонд згуртування (Cohesion Fund), який ставить за мету зближення соціально-економічних показників розвитку на регіональному рівні ЄС; фінансування розвитку транспортної інфраструктури та екологічних, туристичних проєктів тощо. Право на отримання фінансування регіональних проєктів ЄС за рахунок коштів фондів в залежності від програм та рівнів розвитку країн. Політика фінансування базується на програмно-цільовому підході і враховує поєднання економічного потенціалу цих структурних та інвестиційних фондів.

Враховуючи вищевикладене, можливо відмітити окремі важливі напрямки реформування державної політики в сфері туризму.

Першим кроком в цьому напрямку є необхідність закріплення компетенції основних державних органів, які регулюють туристичну галузь України: Верховна Рада України; Президент України, Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади, при проведенні державної політики в галузі туризму; Державне агентство України з туризму та курортів - центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. До недержавних органів господарського регулювання туристичної діяльності необхідно відносити асоціації, союзи, спілки, можливі саморегулювні організації.

Державна туристична політика реалізується на різних рівнях, зокрема державному та регіональному. А. П. Дурович вказує на те, що з метою формування та реалізації туристичної політики держава виконує цілий ряд функцій, що забезпечують суспільні інтереси і життєдіяльність системи туризму в цілому. До таких, в широкому сенсі, відносяться: координація; планування; регулювання; маркетинг національного ту-

ристського продукту; стимулювання; соціальний туризм; захист інтересів [8, с. 78].

Здійснюючи державне регулювання економіки у зазначених правових формах із застосуванням економічних чи адміністративних методів держава (її уповноважені органи) використовують різноманітні правові інструменти, які отримали назву засобів регулюючого впливу держави [9, с. 206–207]. Засоби державного регулювання господарської діяльності, які поділяються на адміністративні та економічні, визначені ст. 12 ГК України: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про туризм» реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється як в адміністративному порядку, так і економічними засобами, передбаченими в переліку способів державного регулювання. Такий перелік дозволяє зробити висновок, що існуюче закріплення інструментарію державного регулювання у спеціальному за призначенням законі побудовано не системно, перелічені різні логічні рівні, форми, засоби, методи сформульовані без взаємної узгодженості, і потребують належної класифікації. Названі засоби необхідно згрупувати та виокремити в Законі «Про туризм» та в основних параметрах визначити механізм реалізації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Enhancing what European tourism has to offer [Електронний ресурс] // Сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/index_en.htm). – Заголовок з екрана.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A European Strategy for more Growth and Jobs in Coastal and Maritime Tourism [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0086>.
3. Стійкий туризм [Електронний ресурс] // Сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/index_en.htm). – Заголовок з екрана.
4. Support to tourism businesses [Електронний ресурс] // Сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/support-business/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/support-business/index_en.htm). – Заголовок з екрана.

5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe, the world’s No 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe [Електронний ресурс] // Сайт EUR-Lex. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0352>.
6. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова та ін. ; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.
7. European Structural and Investment Funds Cohesion Fund [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Європ. комісії. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/). – Заголовок з екрана.
8. Дурович А. П. Организация туризма / А. П. Дурович. – СПб. : Питер, 2009. – 320 с.
9. Щербина В. С. Суб’єкти господарського права : монографія / В. С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 264 с. – Бібліогр.: с. 248–263.

*Семенова Марина Володимирівна – директор приватного підприємства  
«Юридична фірма “Семенова і Партнери”»*

*Наукове видання*

**АДАПТАЦІЯ ДО ПРАВА ЄС  
РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**Збірник наукових праць**

(за матеріалами «Круглого столу»,  
м. Харків, 26 травня 2015 року)

Видається в авторській редакції

Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Підписано до друку 28.05.2015.

Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 13,25. Обл.-вид. арк. 12,55. Вид. № 1332.  
Тираж 60 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а

Тел./факс (057) 716-45-53

Сайт: [www.pravo-izdat.com.ua](http://www.pravo-izdat.com.ua)

E-mail для авторів: [verstka@pravo-izdat.com.ua](mailto:verstka@pravo-izdat.com.ua)

E-mail для замовлень: [sales@pravo-izdat.com.ua](mailto:sales@pravo-izdat.com.ua)

Свідцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ФОП Леонов

Тел. (057) 717-28-80