

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

**НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНЕ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРИЯННЯ  
ГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ  
В ІННОВАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

Монографія

*За редакцією А. П. Гетьмана, О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої*

Харків  
2020

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку  
Національної академії правових наук України  
(протокол № 9 від 11 грудня 2020 р.)*

**Рецензенти:**

*Л. А. Савченко*, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач сектору «Українська школа законотворчості» відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України;

*О. В. Покатаєва*, доктор юридичних наук, доктор економічних наук, професор, перший проректор з науково-педагогічної та наукової роботи Класичного приватного університету

**Колектив авторів:**

*О. О. Дмитрик, К. О. Токарева* – вступ; *Є. М. Білоусов* – підрозд. 1.1 розд. 1; *І. В. Борисов* – підрозд. 2.1 розд. 2; *Н. М. Вапнярчук* – підрозд. 2.6 розд. 2 (співавт. *О. М. Ярошенко*); *Н. М. Внукова* – підрозд. 1.2 розд. 1; *А. П. Гетьман* – підрозд. 2.2 розд. 2; *О. О. Дмитрик* – підрозд. 1.4 розд. 1 (співавт. *К. О. Токарева*); *К. В. Єфремова* – підрозд. 1.3 розд. 1; *А. С. Колісник* – підрозд. 1.5 розд. 1; *М. О. Петришина* – підрозд. 2.3 розд. 2; *М. В. Семенова* – підрозд. 2.5 розд. 2; *Г. М. Шовкопляс* – підрозд. 2.4 розд. 2; *К. О. Токарева* – підрозд. 1.4 розд. 1 (співавт. *О. О. Дмитрик*); *О. М. Ярошенко* – підрозд. 2.6 розд. 2 (співавт. *Н. М. Вапнярчук*)

**Нормативно-інституційне** забезпечення сприяння господарській діяльності в інноваційному суспільстві : монографія / [Є. М. Білоусов, І. В. Борисов, Н. М. Вапнярчук та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої. – Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2020. – 312 с.

ISBN 978-617-7806-18-8

Монографію присвячено дослідженню питань нормативно-інституційного забезпечення сприяння господарській діяльності в Україні, у тому числі інноваційними засобами економічного та фінансового сприяння здійсненню господарської діяльності, дискусійним аспектам впровадження циркулярної економіки в законодавство України відповідно до вимог ЄС, особливостям правового регулювання інвестування через недержавні пенсійні фонди, основам регулювання туристичної галузі та ін.

Наукове видання розраховано на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних закладів вищої освіти, спеціалістів у сфері правового регулювання господарської діяльності в Україні, а також усіх тих, хто цікавиться актуальними проблемами правового регулювання господарської діяльності в інноваційному суспільстві.

УДК 346.5:005.591.6(477)

© Білоусов Є. М., Борисов І. В., Вапнярчук Н. М. та ін., 2020

© Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, 2020

ISBN 978-617-7806-18-8

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ I. ІННОВАЦІЙНІ ЗАСОБИ ЕКОНОМІЧНОГО ТА ФІНАНСОВОГО СПРИЯННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
1.1. Господарсько-правове забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання в умовах побудови інноваційного суспільства.....	7
1.2. Інноваційні рішення з розширення доступу до фінансування розвитку малого та середнього підприємництва.....	40
1.3. Особливості підтримки суб'єктів господарювання в умовах пандемії COVID-19.....	72
1.4. Правове регулювання контролю за наданням державної підтримки (допомоги) суб'єктам господарювання: проблеми та перспективи розвитку .....	93
1.5. Фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів господарювання: сучасний підхід до регулювання .....	120
<b>РОЗДІЛ II. ІНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ</b>	
2.1. Напрями удосконалення господарсько-правового упорядкування діяльності суб'єктів господарювання .....	140
2.2. Впровадження циркулярної економіки в законодавство України відповідно до вимог ЄС: критичний аналіз .....	168
2.3. Публічні послуги органів місцевого самоврядування суб'єктам господарювання: проблеми правового регулювання в контексті реформи децентралізації та системи надання адміністративних послуг .....	216
2.4. Інвестування через недержавні пенсійні фонди як окрема форма інвестиційної діяльності в Україні .....	244
2.5. Концептуальні основи регулювання туристичної галузі в умовах COVID-19 .....	266
2.6. Професійний розвиток персоналу в інноваційному суспільстві .....	282

## ВСТУП

Україна знаходиться на початковому етапі побудови інноваційного суспільства, функціонування якого залежить від інноваційної політики держави, її законодавчого забезпечення, від стану економіки. При цьому в умовах розвитку інноваційного суспільства однією із найбільш складних та концептуальних проблем є побудова оптимальної комплексної моделі правового регулювання господарської діяльності. При цьому така модель має передбачати мінімізацію обмежень від держави для суб'єктів господарювання й впровадження розгалуженого спектру засобів державної підтримки для таких учасників господарських правовідносин.

Особливої актуальності підтримка суб'єктів господарювання набуває в умовах пандемії COVID-19, яка була офіційно оголошена 11 березня 2020 року Генеральним директором Всесвітньої організації охорони здоров'я в своєму брифінгу для засобів масової інформації. Враховуючи те, що поширення коронавірусу COVID-19 відбулося у багатьох країнах світу, це негативно вплинуло на зниження ділової та економічної активності, зниження обсягів виробництва, надходження до державного та місцевих бюджетів, збільшення безробіття, зростання попиту на соціально значущі товари та товари протиепідемічного призначення.

З 12 березня 2020 року в Україні було оголошено карантин і введено низку карантинних заходів. Запровадження таких заходів безпосередньо вплинуло на виконання державою своєї соціальної, економічної, правозахисної функцій, було введено певні обмеження прав та свобод людини і громадянина. Зазна-

чимо, що такі заходи суттєво обмежували діяльність суб'єктів підприємницької діяльності й мали негативний вплив на економіку країни, адже в умовах карантину більшість підприємств призупинили свою роботу. Безсумнівно, найбільш несприятливих наслідків зазнали представники малого та середнього бізнесу, оскільки вони не мають належних фінансових ресурсів, а більшість коштів знаходяться у постійному обігу.

Для пом'якшення вищезазначених негативних наслідків й підтримки суб'єктів господарювання державою було прийнято низку заходів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій. Приміром, йдеться про податково-правові заходи, серед яких: скасування штрафних санкцій за порушення податкового законодавства, вчинені протягом періоду дії карантину; встановлення мораторію на проведення документальних та фактичних перевірок на період карантину; зміна терміну подання річної декларації про майновий стан і доходи за 2019 рік; закріплення податкових пільг за деякими податками.

Також слід відзначити спроби уряду забезпечити продовольчу безпеку і стабільну цінову ситуацію на внутрішньому ринку. З метою недопущення продовольчого дефіциту та стабілізації цін на продукцію першої необхідності та медичні виробни Мінекономіки веде щоденний моніторинг стану цін, а також залучає до конструктивного діалогу виробників, дистриб'юторів та оптові магазини. Позитивно відзначимо встановлення спрощеного порядку проведення закупівель товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію COVID-19 на території України. Разом із цим механізми реалізації вказаних заходів на практиці виявилися недосконалими, а відтак, учасники підприємницької діяльності не змогли повною мірою отримати підтримку держави в кризовій ситуації.

До монографії включені наукові праці науковців Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України з найбільш актуальних питань нормативно-інституційного забезпечення сприяння господарській діяльності в сучасних умовах. Так, у представленій роботі розглянуто господарсько-правове забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання в умовах побудови інноваційного суспільства, проаналізовано особливості правового забезпечення здійснення державного фінансового контролю та контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема, в умовах пандемії. У цьому контексті розглянуто низку інноваційних рішень з розширення доступу до фінансування розвитку малого та середнього підприємництва. Також зосереджено увагу на розгляді нормативного забезпечення сприяння інвестуванню через недержавні пенсійні фонди як окремої форми інвестиційної діяльності й актуальних питань надання публічних послуг суб'єктам господарювання органами місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації та системи надання адміністративних послуг в Україні.

Представлене наукове видання не вичерпує всіх аспектів аналізу нормативно-інституційного забезпечення сприяння господарській діяльності в інноваційному суспільстві. У той же час сподіваємося, що правильна постановка проблеми та запропоновані шляхи її вирішення дозволять розширити та поглибити її міждисциплінарний дискурс, пов'язаний із дослідженням становлення цілісного, дієвого, узгодженого механізму правового регулювання господарської діяльності в умовах становлення в Україні інноваційного суспільства.

**Ольга Дмитрик,  
Катерина Токарева**

**Розділ I.**  
**ІННОВАЦІЙНІ ЗАСОБИ**  
**ЕКОНОМІЧНОГО ТА ФІНАНСОВОГО**  
**СПРИЯННЯ ЗДІЙСНЕННЯ**  
**ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

---

---

**1.1. Господарсько-правове забезпечення**  
**економічної безпеки суб'єктів господарювання**  
**в умовах побудови інноваційного суспільства**

Досліджуючи проблематику господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави, необхідно більш детально зупинитися на інноваційній сфері як першооснові з побудови конкурентоспроможної економіки. Проголосивши інноваційний шлях розвитку, Україна фактично перетворилася на одного з найбільш перспективних, з огляду на національний науково-технічний потенціал, суб'єктів регіонального інноваційно-інвестиційного простору. Наукові традиції, спадкоємність наукових шкіл та велика кількість науково-дослідних центрів й інститутів, що розташовані на території країни, дали змогу сформувати в Україні потужну еліту, яка є носієм інтелектуального капіталу, що за умови належного фінансування, адекватної державної підтримки,

в тому числі за рахунок створення відповідного господарсько-правового забезпечення, дасть змогу швидкими темпами реалізувати необхідні програми оновлення основних фондів та запровадити сучасне виробництво наукоємної висококонкурентної продукції.

Сутність інновацій в контексті забезпечення економічної безпеки держави полягає в тому, що за рахунок їх активного використання у виробничих процесах досягається надзвичайно важливий ефект – підвищення рівня конкурентоспроможності суб'єкта господарювання, заміна основних фондів підприємства, реструктуризація виробництва. Останнє має подвійний ефект для держави, оскільки в такий спосіб забезпечується зростання ВВП країни та знову ж таки підвищення конкурентної привабливості, але вже не окремого суб'єкта господарювання, а цілої галузі економіки.

Разом із тим, з позиції держави інновація представляється й окремим продуктом. У форматі технологічного рішення або навіть закінченої технології інновація являє собою новий проривний продукт, який суттєво збільшує інвестиційну привабливість економіки держави та перетворює таку державу в активного й, головне, привабливого суб'єкта зовнішньоекономічних відносин. Основна цінність інноваційної складової системи забезпечення економічної безпеки держави проявляється в такому:

- інновації є способом вирішення нагальних проблем підприємства у сфері оновлення виробничого циклу та підвищення рівня конкурентоспроможності власної продукції;
- інновації є кінцевим та окремим продуктом науково-технічної сфери держави, її науково-дослідних інститутів та інноваційних центрів незалежно від форми власності, а отже,

є конкурентною перевагою економіки держави на зовнішніх ринках;

– інновація є об'єктом інвестування, а тому вона здатна збільшити рівень інвестиційної привабливості економіки держави, а суб'єкти господарювання, які мають права на такі інновації, отримуватимуть додаткові фінансові ресурси для подальших досліджень;

– інновація на рівні економіки держави формує новий сегмент – інноваційну економіку або економіку знань, тому держава зацікавлена в розвитку інноваційної сфери та нових проривних технологій;

– інновація має надзвичайно високий рівень капіталізації, оскільки розмір її доданої вартості може перевищувати 100 відсотків від витрат на створення;

– інновації потребують значного інфраструктурного розвитку, оскільки їхня поява багато в чому залежить від розгалуженої системи наукових центрів, технопарків, дослідних інститутів тощо;

– інновації потребують постійного вдосконалення нормативно-правового забезпечення процесу їх створення та поширення, акцентованого на захисті інтелектуальної власності й авторського права<sup>1</sup>.

Такі прояви інноваційного розвитку багато в чому визначають і загальні напрями державної інноваційної політики. Але для того щоб чітко розуміти можливості її спрямування, набір механізмів реалізації та засобів здійснення, слід чітко розуміти природу інновації, її першочерговий економічний

---

<sup>1</sup> Білоусов Є. М. Інноваційна сфера та економічна безпека держави (постановка проблеми). *Право та інновації* : наук.-практ. журн. / редкол.: Ю. Є. Атаманова та ін. Харків : Право, 2013. № 4. С. 5–10.

зміст з подальшою формалізацією в конструкціях правових норм, економічне призначення та механізм імплементації в економічні процеси.

Якщо підходити до визначення інновації як продукту з точки зору специфіки цього дослідження, то можна побачити прямий зв'язок із балансом товарних ринків. Економічна безпека – явище надзвичайно різнобічне, і інноваційна безпека як складова економічної безпеки посідає одне з провідних місць, оскільки товар чи не найголовніший елемент господарських відносин. Як товар інноваційний продукт може суттєво вплинути на кон'юнктуру товарного ринку в разі її ослаблення або скорочення пропозиції національного продукту. За допомогою власних специфічних ознак він може прискорити товарний обіг та збільшити межі споживчого попиту і навіть замінити окрему групу товарів, що тривалий час знаходяться на ринку, але стосовно яких спостерігається стагнація попиту. Більше того, необхідно зазначити, що роль інноваційної безпеки як складової економічної безпеки держави актуалізується і з погляду захисту вітчизняного виробника. Інноваційний продукт, який створено на теренах України, може вплинути і на зовнішньоторговельне сальдо держави, а тому може вважатися стабілізаційним засобом на шляху забезпечення економічної безпеки держави.

Цікаву точку зору на вирішення проблеми тлумачення поняття «інновація» має П. П. Микитюк, який пропонує визначати її не як технологію, а як нову цінність, стверджуючи, що мірою інновації є її вплив на середовище<sup>1</sup>. Причому цінність інновації він не тлумачить виключно у формі вартісно-

---

<sup>1</sup> Микитюк П. П. Інноваційний менеджмент : навч. посіб. Тернопіль : Екон. думка, 2006. С. 95.

го виразу, а, скоріше, як реальний ефект (соціально-економічний, науково-технічний), який інноваційний продукт привносить із собою в суспільні відносини. Із позиції державного регулювання економіки таке визначення не зовсім прийнятне, але таке бачення дає змогу переосмислити будь-які результати інтелектуальної та наукової діяльності в контексті їх раціонального використання у сфері економіки. Інакше кажучи, економічний зміст може міститися в будь-якому об'єкті, який вважається інновацією, і головне призначення як окремого суб'єкта господарювання, на рівні якого інновація була створена, так і держави загалом полягає в тому, щоб розкрити цей зміст. Окрім того, через розуміння інновації як цінності в подальшому буде формуватися і її вартісне сприйняття.

Узагальнюючи викладене вище, доходимо висновку, що економічний зміст інновації розкривається через матеріальну форму кінцевого продукту інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, який здатний прямо впливати на рівень прибутковості підприємства завдяки власним конкурентоспроможним якостям. На рівні державної економічної політики зміст інновацій полягає в їхній здатності якісно змінювати виробничі процеси, а також у тому потенціалі, який містять інновації і який може бути використаний на більш пізніх етапах економічного розвитку. В контексті ж забезпечення економічної безпеки необхідно акцентувати увагу на потенціалі інновацій, який може розкриватися вже в процесі їх упровадження у виробничі процеси або виходу на ринки (як внутрішні, так і зовнішні) як окремого продукту.

В останньому випадку конкурентні переваги, які мають відповідні продукти, спроможні якісно змінювати економіч-

ні процеси на зовнішніх товарних ринках шляхом зміни паритетності товарного обігу між різними країнами, що проявляється у збільшенні експортних надходжень від продажу інноваційних наукоємних, а тому й конкурентоспроможних (через їх унікальності) товарів. Крім цього, саме інновації забезпечують стабільність інвестиційних надходжень в економіку країни, а, отже, і стабільність валютно-фінансового сектору. Однак слід пам'ятати, що для вирівнювання економіки країни та перетворення її в дійсно потужний сектор суспільного відтворення необхідно створити такі умови господарювання, за яких інновації водночас виступали б і потенціалом для залучення інвестицій, і перетворювалися на експортний продукт.

У зв'язку із вищезазначеним можна стверджувати, що:

– по-перше, інновації – це завжди нова якісна форма вже створеного продукту або новий продукт, що став наслідком тривалого процесу дослідницьких та наукових пошуків. Отже, в будь-якому випадку інновації є продуктом із доданою вартістю, що і є економічним утіленням інноваційного процесу;

– по-друге, поява інновації завжди витратна, тож інноваційна діяльність потребує значних ресурсів, але більшою мірою наукового потенціалу. В цьому криється проблема обрахування собівартості інноваційного продукту, його вартості та обсягу витрат інтелектуального капіталу на створення інновацій;

– по-третє, в межах держави інновації формують окремий ринок інноваційної продукції, а також стають окремим об'єктом, що потребує державного регулювання, а його існування на ринку – організаційно-правового забезпечення.

Щодо юридичного змісту інновацій та їх місця у національному законодавстві, то слід звернути увагу передусім на те, що як кінцевий результат науково-технічної діяльності інновація є лише продуктом, правовий зміст якого розкривається через категорію речей.

З інноваціями тісно пов'язана така категорія, як інноваційна діяльність, яку по-різному трактують у правовій науці, але в її основі лежить розуміння інноваційної діяльності як складного послідовного процесу від зародження ідеї (нематеріальна складова інновації) до її конкретного втілення та подальшого використання (матеріальна складова). Власне, це є причиною появи підходу щодо можливості й необхідності поділу інноваційної діяльності на «нематеріальну» і «матеріальну». Перша регламентується більшою мірою нормами права про інтелектуальну власність, друга – і правом інтелектуальної власності, і господарським, а також нормами цивільного права, хоча використання зазначеного поділу інноваційного процесу є умовним й аргументується виключно специфічними рисами кожного з видів діяльності. Замість цього вітчизняний законодавець не розділяє та не виокремлює зазначені елементи інноваційної діяльності. Так, у ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» її визначено як діяльність, що спрямована на використання й комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг<sup>1</sup>.

Цікаво, що подібне, але не автентичне визначення інноваційної діяльності міститься і в Законі України «Про інвестиційну діяльність», у ст. 3 якого зазначено, що інноваційною

---

<sup>1</sup> Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

діяльністю є сукупність заходів, спрямованих на створення, впровадження, поширення та реалізацію інновацій відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» з метою отримання комерційного та/або соціального ефекту, які здійснюються шляхом реалізації інвестицій, вкладених в об'єкти інноваційної діяльності<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що вітчизняний законодавець пропонує не лише поняття інноваційна діяльність, а і поняття інновація, інноваційний продукт, інноваційна продукція.

Так, відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність»:

– інновація – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери;

– інноваційний продукт – це результат науково-дослідної і (або) дослідно-конструкторської розробки, що відповідає вимогам, встановленим законодавством;

– інноваційна продукція – це нові конкурентоздатні товари чи послуги, що відповідають вимогам, встановленим законодавством<sup>2</sup>.

Можна констатувати, що інновації здатні не лише бути товаром та впливати на зміну технологічних циклів виробничої діяльності суб'єктів господарювання, але й перетворюю-

---

<sup>1</sup> Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>.

<sup>2</sup> Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV.  
URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

ватися в об'єкт державного регулювання з метою збільшення, як мінімум, інвестиційних надходжень в економіку країни. Інновації не слід уявляти лише предметом матеріального світу, а в межах створення системи забезпечення економічної безпеки держави доцільно мати на увазі весь процес створення інновацій. Таким чином, об'єктом державної інноваційної політики будуть не кінцеві інновації, а вся сукупність чинників виробництва та науково-технологічна складова процесу їх створення. Тому ефективність такої державної політики буде значно вищою, а сама її спрямованість на структуру об'єктів, а не на конкретні інновації забезпечуватиме цілісність інноваційного розвитку держави.

Крім того, державна інноваційна політика за своєю сутністю є складовою загальноекономічної політики держави, а тому вона тісно пов'язана з процесами забезпечення економічної безпеки держави, оскільки спрямована на створення стабільних умов розвитку, але в той же час і на розроблення таких господарсько-правових механізмів, які здатні утримувати інноваційну сферу від можливого розбалансування. Тому, власне, у вузькому розумінні державну інноваційну політику і слід визначити як комплекс заходів та засобів, які застосовує держава для створення умов збалансованого розвитку економіки, що базується на інноваційних підходах та орієнтована на розроблення й упровадження інноваційних продуктів і технологій. У широкому розумінні інноваційна політика держави – це взаємопов'язаний комплекс правових, економічних, організаційних та інституційних засад регулювання інноваційних процесів, який максимально відповідає потребам економіки країни та створює передумови для підвищення рівня її конкурентоспроможності та інноваційнос-

ті. Причому важливо, щоб створення підсистем забезпечення реалізації такої політики відбувалося в тій же послідовності, в якій вони запропоновані у визначенні:

- по-перше, розробляється законодавство, яке визначає засади створення та функціонування національної інноваційної системи;

- по-друге, пропонується механізм побудови економічних зв'язків між суб'єктами інноваційних правовідносин;

- по-третє, розробляється система організаційно-правового забезпечення функціонування інноваційної системи;

- по-четверте, визначається сукупність інституцій, які таке регулювання забезпечуватимуть.

З урахуванням зазначеного вище, вплив та взаємозв'язок інноваційної сфери із сферою забезпечення економічної безпеки держави проявляється в таких аспектах:

- як новий унікальний товар інноваційний продукт здатний стабілізувати внутрішній товарний ринок країни та вочевидь впливати на процес створення доданої вартості, що дає можливість корегувати зовнішньоекономічну діяльність держави;

- інновації є і потенційним об'єктом для залучення інвестицій, і водночас потенційним джерелом експортних надходжень від їх реалізації закордон, що може впливати як позитивно, так і негативно на внутрішню валютно-фінансову стабільність і стабільність економічної системи в цілому. Позитивний вплив проявляється через додаткові можливості вирівнювання зовнішньоторговельного сальдо за рахунок експорту інновацій, а негативний – 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 чинників зовнішнього середовища завдяки своїй адаптивності, що дає змогу швидко реагувати на зміни світової ринкової кон'юнктури та акцентувати увагу промислового сектору на конкретному напрямі 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 потенційна (додаткова) система стабілізаторів розвитку промислового сектору та економіки країни в цілому.

У сучасних умовах для України найбільш прийнятним, з нашого погляду, було б запровадження синтезованого типу здійснення державної інноваційної політики, за умови створення якого можна було б забезпечити збалансований розвиток інноваційно-інвестиційних відносин і необхідний рівень забезпечення економічної безпеки держави. Окрім того, інноваційна сфера є свого роду потенціалом розвитку економіки держави в цілому, реалізація якого залежить, у першу чергу, від позиції законодавця, а тому створення ефективної системи її (інноваційної сфери) господарсько-правового забезпечення може позитивним чином впливати як на стабільність та поступовість у розвитку економіки України, так і на її конкурентоспроможність на зовнішніх ринках.

Останнє твердження повною мірою стосується і головного учасника господарських відносин – суб'єкта господарювання. У цьому зв'язку слід зазначити, що сучасні економічні процеси, трансформація засад державотворення України та нестабільна геополітична ситуація впливають на стан підприємницького сектору і, зокрема, на економічну безпеку окремих суб'єктів господарювання. Ступінь такого впливу залежить від багатьох чинників як внутрішнього, так і зовнішнього щодо цього суб'єкта середовища, але цей вплив є об'єктивним стосовно всіх без винятку ринкових агентів. Якщо в масштабах держави економічна безпека певною мірою є сукупністю вихідних умов для подальшого розвитку всіх соціально-економічних та публічно-політичних підсистем, то на рівні суб'єкта господарювання вона, скоріше, є мірилом можливостей його подальшого існування. Стан економічної безпеки за своєю природою є умовою для прийняття ним (суб'єктом господарювання) рішення про подальше існування або про спосіб та шляхи подальшого розвитку. Причина цього криється в критерії доцільності існування підприємства в умовах реальної економічної ситуації. Іншими словами, прийняття рішення відбувається на підставі аналізу стану спроможності суб'єкта господарювання провадити подальшу економічну діяльність. При цьому саме стан економічної безпеки є тим індикатором, на який орієнтується менеджмент у цих питаннях.

Г. Ю. Ткачук зауважує, що вітчизняні підприємства, адаптуючись до мінливих умов зовнішнього середовища, знаходяться в постійному процесі пошуку адекватних рішень складних проблем та способів запобігання внутрішнім та зовнішнім загрозам свого функціонування. У результаті цього перед

більшістю підприємств України гостро постає питання забезпечення власної економічної безпеки. А таке завдання об'єктивує аналіз сутності поняття «економічна безпека суб'єкта господарювання» крізь призму ресурсно-функціонального підходу, відповідно до вихідних принципів якого економічною безпекою підприємства слід вважати стан найефективнішого використання ресурсів, внутрішнього потенціалу суб'єкта господарювання, який дає можливість протистояти зовнішньому впливу на нього, забезпечуючи при цьому стабільне господарювання та розвиток. Згідно із цим підходом виділяють низку функціональних складових забезпечення економічної безпеки: інтелектуально-кадрову, фінансову, техніко-технологічну, політико-правову, екологічну, інформаційну і силову, – кожна з яких розглядається як окрема підсистема, в межах якої діють власні механізми забезпечення економічної безпеки<sup>1</sup>.

Такий підхід має значні переваги. По-перше, це комплексність, що має на увазі дослідження чинників впливу на економічну безпеку й процеси, які її забезпечують на підприємстві, розроблення та впровадження системи індикаторів рівня забезпечення функціональної частини економічної безпеки. З іншого боку, за певних умов, цю основну перевагу можна розглядати і як певний недолік указанного підходу, оскільки передбачається більш широке охоплення основних елементів системи економічної безпеки підприємства, через те, що її необхідно визначати, враховуючи зовнішні й внутрішні чинники: вплив зовнішнього середовища і наявність власних ресурсів та системи управління ними. У ході роз-

---

<sup>1</sup> Ткачук Г. Ю. Наукові підходи до поняття економічної безпеки підприємств. URL: <http://eztuir.ztu.edu.ua/6880/1/301.pdf>.

гляду такої широкої багатофакторної конструкції може втратитися сенс самої економічної безпеки, яка, скоріше, набуває рис системи забезпечення ефективності роботи підприємства загалом. Іншими словами, у результаті намагання об'єднати різні підсистеми підприємства в межах забезпечення його економічної безпеки отримуємо громіздку, важко керовану систему (об'єкт управління). При цьому управлінський інструментарій також є надзвичайно розгалуженим, але саме через це – за рахунок можливості контролю та охоплення управлінським впливом усіх функціональних підсистем підприємства – ресурсно-функціональний підхід є надзвичайно вдалим.

По-друге, управління в межах цього підходу відбувається, виходячи з належної ресурсної бази, тобто підприємство розраховує виключно на власні можливості, що дає змогу, незважаючи на ринкову кон'юнктуру, планувати показники економічної безпеки.

По-третє, ресурсно-функціональний підхід багато в чому ґрунтується на методах сітьового планування з функціональним розподілом ресурсів, що дає можливість побудувати хоча й громіздкий, але чіткий алгоритм досягнення бажаного стану економічної безпеки підприємства. При цьому кожна з функціональних ланок, поєднуючи власну програму досягнення необхідних показників економічної безпеки, виходить не лише з власних ресурсів та цілей, але й із загально-фірмових цілей. Деталізація останніх дає змогу більш чітко сформулювати завдання, досягнення яких гарантує економічну стабільність підприємству.

Але, незважаючи на зазначені вище об'єктивні переваги ресурсно-функціонального підходу до пізнання природи

економічної безпеки суб'єкта господарювання, зауважимо, що на сьогодні серед учених немає єдності щодо кінцевої дефініції, яка б повною мірою відображала всю багатогранність аналізованої категорії (табл. 1).

Таблиця 1

Підходи до визначення сутності категорії «економічна безпека суб'єкта господарювання»

Автор	Економічна безпека суб'єкта господарювання – це ...
М. М. Єрмошенко	сукупність організаційно-правових, режимно-охоронних, технічних, технологічних, економічних, фінансових, інформаційно-аналітичних та інших методів, спрямованих на усунення потенційних загроз та створення умов для забезпечення ефективного функціонування суб'єктів підприємницької діяльності відповідно до їхніх цілей та завдань
І. О. Бланк	стан захищеності всіх систем підприємства в ході здійснення господарської діяльності в певній ситуації
Г. В. Козаченко	стан усіх ресурсів підприємства (капіталу, трудових ресурсів, інформації, технологій, техніки, прав) та підприємницьких здібностей, за якого є можливими найефективніше їх використання для стабільного функціонування й динамічного науково-технічного та соціального розвитку, здатність запобігати або швидко нівелювати різні внутрішні та зовнішні загрози
В. Л. Тамбовцев	стан найбільш ефективного використання корпоративних ресурсів для запобігання загрозам і забезпечення стабільного функціонування підприємства зараз і в майбутньому
О. І. Судакова	стан соціально-технічної системи підприємства, який дає змогу уникнути зовнішніх загроз і протистояти внутрішнім чинникам дезорганізації за допомогою наявних ресурсів, а також структурної організації та зв'язків менеджменту
О. В. Череп та І. А. Лубенець	спосіб мінімізації втрат і збереження контролю над власністю економічного агента в процесі його ринкової діяльності
І. А. Белоусова	сукупність таких функціональних складових економічної безпеки, як фінансова, кадрова, інтелектуальна, технологічна, правова, інформаційна, екологічна й силова, які в сукупності забезпечують досягнення цілей сталого розвитку та мінімізації негативних проявів зовнішнього середовища

Наведені наукові підходи до розуміння категорії «економічна безпека суб'єкта господарювання» об'єктивують наступні висновки:

– більшість із науковців визначають, що економічна безпека суб'єкта господарювання – це певний стан його функціонування. Однак із погляду науки господарського права до розуміння сутності господарської діяльності слід зауважити, що статичність функціонування суб'єктам господарювання не притаманна, а отже, «економічна безпека підприємства» може вважатися станом суб'єкта лише в окремих, чітко визначених проміжках чи моментах часу, а позбавлення динамізму аналізованого явища лише поглиблює проблему вирішення пошуку уніфікованого підходу до визначення сутності цієї категорії;

– змістовне наповнення категорії економічна безпека суб'єкта господарювання демонструє складність її структури, до якої входить багато складових підсистем функціонування підприємства. Тобто аналізована дефініція відображає складність процесу управління таким об'єктом, як економічна безпека підприємства, оскільки фактично охоплює всі системи підприємства. З таких позицій можна зробити висновок, що досягнення певного стану захищеності всіх систем підприємства можливе лише в умовах, коли воно (підприємство) досягає певних показників свого розвитку за всіма напрямками функціонування;

– економічна безпека суб'єкта господарювання є такою формою менеджменту підприємства, в якій розв'язуються певні завдання: найефективніше здійснюється управління із залученням максимальної кількості ресурсів та досягненням

максимальних результатів<sup>1</sup> або забезпечується мінімальний рівень економічних втрат<sup>2</sup>;

– економічну безпеку суб'єкта господарювання можна розглядати як відповідність конкурентних переваг підприємства його меті й стратегії;

– економічна безпека суб'єкта господарювання є сукупністю складових елементів, що відповідають функціональним підсистемам самого підприємства<sup>3</sup>;

– усі рівні забезпечення економічної безпеки необхідно розглядати як тісно пов'язані між собою, а не відокремлені частини однієї системи<sup>4</sup> [8];

– економічна безпека суб'єкта господарювання часто є проекцією стану загальнонаціональної економічної безпеки, економічної безпеки регіону держави;

– соціальна складова визначає різницю між потребами та інтересами суб'єктів господарювання у сфері забезпечення економічної безпеки. Наявність такої складової свідчить, що суб'єкт господарювання керується не тільки потребами в прибутковості та зростанні, а й інтересами забезпечення соціальних запитів, зокрема, соціальної стабільності, створення необхідних умов для життя та постійного розвитку особистості.

---

<sup>1</sup> Козаченко Г. В., Пономарев В. П., Ляшенко О. М. Экономическая безопасность предприятия: сущность и механизм обеспечения : монография. Киев : Либра, 2003. 280 с.

<sup>2</sup> Череп А. В., Лубенец И. А. Концептуальные основы экономической безопасности предприятий. *Вестник Запорожского национального университета*. 2010. № 1 (5). С. 64.

<sup>3</sup> Реверчук Н. Й. Управління економічною безпекою підприємницьких структур. Львів : ЛБІ НБУ, 2004. 195 с.

<sup>4</sup> Грунин О. А., Грунин С. О. Экономическая безопасность организации : учеб. пособие. СПб. : Питер, 2002. 160 с.

У зв'язку з вище зазначеним, як справедливо зауважує В. Л. Тамбовцев, характеристика економічної безпеки суб'єкта господарювання впливає зі стану його функціонування в умовах простого й розширеного відтворення, яке має властивість динамічного розвитку. Звідси вбачається основна характеристика сутності економічної безпеки суб'єкта господарювання – життєздатність суб'єкта господарювання як властивість розвитку в умовах простого або розширеного відтворення. Іншою характеристикою економічної безпеки суб'єкта господарювання є економічні відносини, оскільки цей суб'єкт знаходиться в системі суспільного господарювання. Важливо врахувати в характеристиці економічної безпеки суб'єкта господарювання і вплив умов розширення масштабів суспільного господарювання та рівня розвитку продуктивних сил, відповідність останніх першим. До суб'єктивних механізмів економічної безпеки суб'єкта господарювання належать методи та способи визначення механізму функціонування економічних законів і правові конструкції, інститути та інституції, які дають можливість регламентувати дії суб'єктів у цілях збереження національної економічної безпеки<sup>1</sup>. Таким чином, можна констатувати, що сутність економічної безпеки суб'єкта господарювання полягає в збереженні життєздатного стану суб'єкта господарювання в умовах його функціонування в економічній системі держави відповідно до сформованого механізму правового регулювання діяльності суб'єкта господарювання, тому пропонується розглядати систему економічної безпеки суб'єкта

---

<sup>1</sup> Тамбовцев В. Л. Экономическая безопасность хозяйственных систем: структура, проблемы. *Вестник Московского государственного университета. Серия 6, Экономика.* 1995. № 3. С. 4.

господарювання як складову системи забезпечення економічної безпеки держави, регіонів (регіону) держави тощо.

Такі висновки дають нам підстави стверджувати, що головною метою забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання є досягнення максимальної стабільності його функціонування, а також створення основи для подальшого зростання, навіть за наявності об'єктивних та суб'єктивних чинників, що несуть загрози його господарській діяльності. Такою основою може стати законодавство у сфері забезпечення економічної безпеки підприємства і, насамперед, господарське законодавство (враховуючи встановлену вище сутність категорії «економічна безпека суб'єкта господарювання»). Проблема господарсько-правового забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання пов'язана з фактичною відсутністю усталеного доктринального підходу в науці вітчизняного господарського права до вирішення проблеми взаємозв'язку між національним законодавством (закони та підзаконні нормативно-правові акти у сфері господарювання) та локальними актами підприємства (статути, інструкції, нормативи, методичні вказівки, інша нормативна документація) у сфері забезпечення економічної безпеки. Не існує і єдиної точки зору серед представників господарсько-правової науки на вирішення питання щодо співвідношення понять «економічна безпека держави» та «економічна безпека суб'єкта господарювання» у їх взаєморозумінні та взаємозв'язку. На нашу думку, держава в контексті створення національної системи забезпечення економічної безпеки повинна розглядатися наукою господарського права першочергово як суб'єкт, який створює таку систему, а суб'єкт господарювання – як об'єкт, що функціонує

в межах створеної державою системи. Синергія від такого зв'язку виявляється в тому що, з одного боку, держава через створення національної системи економічної безпеки забезпечує участь суб'єктів господарювання в господарських відносинах, які безпосередньо наповнюють економіку матеріальними ресурсами, послугами і товарами, а з іншого – суб'єкт господарювання, що здійснює господарську діяльність, підкоряється правилам, передбаченим у конструкціях правових норм, що містяться в актах господарського законодавства. Окрім того, суб'єкт господарювання в умовах, коли держава фактично забезпечує його створеною системою правового регулювання господарських відносин, має та розуміє визначені законодавством правила здійснення господарської діяльності, правила та умови забезпечення його (суб'єкта) функціонування, в тому числі й правила і процедури забезпечення його економічної безпеки. Саме тому, на нашу думку, правове регулювання відносин із забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання має базуватися на таких засадах:

- створення ефективного та сприятливого законодавства, що регламентує здійснення господарської діяльності з метою запобігання виникнення ризиків економічної безпеки суб'єкта господарювання;
- гарантування недоторканності майна та забезпечення захисту прав власності, що належить суб'єкту господарювання;
- дотримання принципу свободи конкуренції між суб'єктами господарювання різних форм власності;
- гарантування державою доступу суб'єкта господарювання до економічної та соціальної інфраструктури з метою здійснення господарської діяльності;

– гарантування державою захисту як самих суб'єктів господарювання, так і споживачів продукції, робіт, послуг від будь-яких проявів монополізму та недобросовісної конкуренції як чинників, що впливають на систему забезпечення економічної безпеки підприємства;

– формування та реалізація стимулюючої податкової та грошово-кредитної політики;

– стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності за рахунок цільового субсидіювання, пільгового оподаткування, адресного кредитування<sup>1</sup>.

Виконання цього завдання (створення законодавства у сфері забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання) лежить у площині науки господарського права, оскільки саме воно є надбудовою щодо економічних відносин у державі. Відсутність створеної системи господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави, регіонів держави, суб'єкта господарювання є чи не основним недоліком чинного господарського законодавства. З позицій розгляду системи економічної безпеки суб'єкта господарювання як сукупності функціональних її складових господарське законодавство має стати основою для функціонування, розвитку і забезпечення безпеки кожної з цих складових (фінансової, інтелектуально-кадрової, технологічної, правової, інформаційної, екологічної та силової), а з погляду виникнення ризиків та загроз системі економічної безпеки суб'єкта господарювання завданням господарського законодавства є розроблення нормативно-правових актів попередження, подолання та нейтралізації цих загроз.

---

<sup>1</sup> Судакова О. І. Вплив держави на формування економічної безпеки підприємства. *Науковий вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури*. 2007. № 11. С. 78–79.

Важливим напрямом оптимізації господарсько-правового регулювання системи забезпечення економічної безпеки підприємства має стати й розробка та вдосконалення локальних актів підприємства через пропозицію їх методологічного узгодження в актах саморегулювних організацій галузевого спрямування, галузевих асоціацій суб'єктів господарювання тощо. Такі акти можуть поєднувати в собі доктринальні напрацювання щодо поглядів на систему забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання та бути цілком практичним утіленням рекомендацій щодо використання методології забезпечення економічної безпеки підприємства, що здійснює діяльність у певній галузі економіки держави. Орієнтиром у його розробці та запровадженні може слугувати постанова Ради центральної спілки споживчих товариств України «Про Концепцію економічної безпеки споживчої кооперації України» від 12.11.2008 року. В цьому документі концепція економічної безпеки суб'єктів господарювання споживчої кооперації України являє собою систему поглядів та визначення основних напрямів, умов і порядку практичного розв'язання завдань захисту законних інтересів і майнових прав споживчих товариств, споживспілок, їх підприємств (об'єднань), інших суб'єктів господарювання системи Центральної спілки споживчих товариств України, членів споживчих товариств від протиправних дій і недобросовісної конкуренції.

Звертаючи увагу на особливості створення системи забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання як об'єкта регулювання, необхідно зазначити, що держава не може абсолютно втручатися в їх діяльність, а тому питання забезпечення їхньої економічної безпеки є, у першу чергу,

питанням компетенції внутрішнього менеджменту підприємства. У зв'язку із цим видається цілком обґрунтованою теза, що «система економічної безпеки кожного суб'єкта господарювання є індивідуальною, її повнота і дієвість залежать від існуючої в державі законодавчої бази, від обсягу матеріально-технічних і фінансових ресурсів, від розуміння кожним з працівників важливості гарантування безпеки бізнесу, а також від досвіду роботи керівників служб безпеки підприємств. Надійна економічна безпека підприємства можлива лише за комплексного і системного підходу до її організації, розвитку»<sup>1</sup>.

На нашу думку, комплексність може досягатися за рахунок побудови системи функціонування менеджменту підприємства в такий спосіб, який максимально повно охоплюватиме своїм управлінським впливом усі підсистеми суб'єкта господарювання. Тому можна стверджувати, що сукупність елементів, які безпосередньо впливають на стан забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання, може бути наступною:

- стабільність фінансової складової підприємства, його фінансова спроможність бути учасником господарських відносин і забезпеченість коштами для реалізації цілей та завдань його функціонування;

- забезпеченість високої ефективності управління функціональними підсистемами підприємства та оптимальної структури його основних фондів;

- підтримання високого рівня ліквідності оборотних коштів підприємства, ефективне управління портфелями кре-

---

<sup>1</sup> Худолій Л. М. Складові економічної безпеки суб'єктів господарської діяльності. *Ефективна економіка* : електрон. наук. фах. вид. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=455>.

диторської та дебіторської заборгованості та недопущення зменшення рівня покриття активів;

– досягнення високої ефективності щодо використання новітніх технологій, інновацій, у першу чергу, у сфері матеріального виробництва;

– досягнення високого рівня конкурентоспроможності суб'єкта господарювання за рахунок підвищення якості управлінської діяльності;

– забезпечення підприємства висококваліфікованими кадрами в сфері управління;

– створення ефективної системи управління підприємством, здатної забезпечити ефективне поєднання результативної діяльності всіх його підсистем із метою забезпечення його економічної безпеки<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що потенціал будь-якого підприємства можна розглядати крізь призму чинників, що впливають на стан забезпечення його економічної безпеки, а також факторів, здатних суттєво його підвищити з метою досягнення головної мети діяльності будь-якого суб'єкта господарювання – отримання прибутку від результатів здійснюваної господарської діяльності. Такими чинниками та факторами можуть виступати:

1. Рівень та якість державного регулювання економічних відносин в державі в цілому та ступінь втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання або втручання в процеси наявної ринкової конкуренції.

2. Система гарантій, у тому числі державних гарантій щодо стабільності законодавства, рівня забезпеченості інвес-

---

<sup>1</sup> Білоусов Є. М. Актуальні проблеми господарсько-правового забезпечення економічної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2017. С. 114.

тиційними ресурсами, відсутності штучних обмежень та бар'єрів входження на ринки (як зовнішні, так і внутрішні), демонополізації ринків тощо.

3. Ринкові фактори попиту на товари, роботи, послуги, до яких слід віднести: рівень насиченості конкретного ринку; рівень реальної конкуренції; купівельну спроможність безпосередніх споживачів тощо.

4. Виробничо-технологічні фактори, що безпосередньо впливають на процеси виробництва та збуту продукції або на процеси надання підприємством послуг. До них, зокрема, відносять: географічне розміщення підприємства; близькість до ресурсно-сировинної бази та ринків збуту; наявність кваліфікованих кадрів; наявна ринкова інфраструктура.

5. Загальні тенденції технологічного розвитку, що можуть впливати на стан основних фондів суб'єкта господарювання, та необхідність їх постійного оновлення з метою забезпечення належного рівня його (суб'єкта) конкурентоспроможності.

6. Рівень кваліфікації управлінських кадрів підприємства тощо.

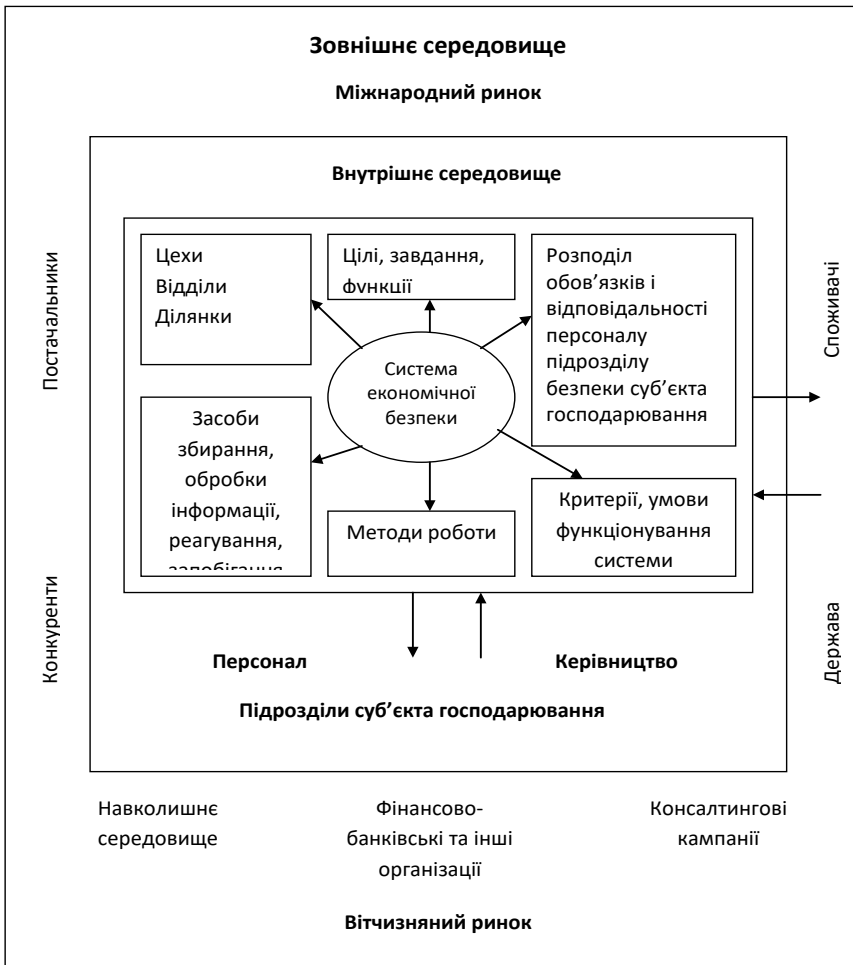
Ще одним способом класичної диверсифікації факторів впливу на систему економічної безпеки підприємства, є їх поділ на внутрішні й зовнішні з подальшим більш ґрунтовним поділом за певними класами та групами (табл. 2).

Таке розмаїття факторів впливу на економічну безпеку суб'єктів господарювання демонструє складність механізму взаємодії між системою з її забезпечення із зовнішнім та внутрішнім середовищем підприємства. Разом із тим, задля розуміння механізму функціонування цієї системи нам необхідне розуміння її місця в середовищі самого суб'єкта господарювання (рис. 1).

Таблиця 2

### Фактори впливу на економічну безпеку суб'єктів господарювання

Тип факторів	Фактор
1	2
<b>Зовнішні фактори</b>	
Макроекономічні	темпи інфляції; стан фінансової системи; купівельна спроможність населення; паритет валют; державна політика
Ринкові	попит на продукцію; ринкова кон'юнктура; рівень цін на сировину; інтенсивність конкуренції в галузі чи регіоні; цінова політика конкурентів; платоспроможність контрагентів; емність внутрішнього ринку
Соціальні	соціально-політична ситуація в країні; криміногенне становище; демографічні тенденції
Політико-правові	політична ситуація в країні; стабільність законодавства; податкова та бюджетна політика; зовнішньоекономічна політика; торговельна політика країн-контрагентів
Інші	темпи НТП; природно-кліматичні чинники; діяльність галузевих об'єднань, асоціацій тощо
<b>Внутрішні фактори</b>	
Фінансові	структура власного капіталу; структура й ліквідність активів; показники ділової активності; рівень рентабельності; кредиторська та дебіторська заборгованість
Матеріально-технічні	темпи, якість і ритмічність поставок сировини; рівень технологій; якість основних фондів
Виробничі	технологія; структура собівартості; система контролю якості
Інвестиційні	наявність інвестиційних ресурсів; рівень НДДКР; рівень інноваційно орієнтованого виробництва .
Кадрові	організаційна структура управління; структура персоналу; кваліфікація персоналу; рівень оплати праці; соціальні заходи
Збутові	цінова політика; асортимент продукції; портфель замовлень на продукцію; ступінь диверсифікації споживачів
Екологічні	здійснення природоохоронних заходів; упровадження нових технологій



Умовні позначки:  $\longleftrightarrow$  інформаційні потоки

Рис 1. Місце системи забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання в середовищі його функціонування<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Іванюта Т. М., Заїчковський А. О. Економічна безпека підприємства : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2009. С. 87–92.

На наше переконання, систему забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання не слід розглядати як конкретно визначений елемент цього суб'єкта. Водночас, вона є чи не найбільш фундаментальною його функціональною підсистемою, у межах якої поєднано декілька інших підсистем. Саме тому, на нашу думку, потрібно чітко усвідомлювати, що економічна безпека підприємства – це стан системи показників діяльності суб'єкта господарювання (в разі приєднання до такої наукової позиції), діагностика та моніторинг яких дає змогу встановити його слабкі елементи. Подолання диспропорцій у функціонуванні підприємства з точки зору забезпечення його економічної безпеки створює необхідність функціонування спеціального окремого елемента в організаційній структурі суб'єкта господарювання, який би відповідав за змістове наповнення заходів щодо досягнення бажаного стану економічної безпеки. Таким елементом слід вважати службу (підрозділ) економічної безпеки підприємства, головним завданням якої (якого) є забезпечення моніторингу ситуації, розроблення сценаріїв дії (реагування на зміни зовнішнього та внутрішнього середовища) та прогнозування результатів від дії ризикогенних факторів на економічну систему підприємства. Основою для функціонування такого підрозділу міг би стати згадуваний вище відомчий акт. Водночас необхідно акцентувати увагу на тому, що потрібно враховувати не лише негативні тенденції, які можуть впливати на функціонування тих чи інших підсистем суб'єкта господарювання, але й всі зміни, що потенційно можуть відбуватися у зовнішньому середовищі функціонування цього суб'єкта, оскільки вони можуть призводити до розбалансування усталеної ринкової кон'юнктури та (або) стабільного функціонування підсистем

його (суб'єкта) внутрішнього середовища. На нашу думку, долати такі загрози можливо за рахунок нормативно-правових актів більш вищого рівня ієрархічності, а саме програм забезпечення економічної безпеки регіонів.

Ми вважаємо, що методологічно система забезпечення економічної безпеки має функціонувати з урахуванням наступних факторів:

– по-перше, система забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання має будуватися з урахуванням характеристик внутрішнього середовища підприємства, його організаційної побудови, особливостей виробничих зв'язків тощо. Урахування цих складових необхідне для проведення в подальшому аналізу та прогнозування можливих результатів від змін (ризиків) у середовищі функціонування підприємства та моделювання варіантів сценаріїв для їх попередження, подолання та нейтралізації;

– по-друге, система забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання має бути самодостатньою, ресурсно незалежною від інших функціональних підсистем. Разом із тим, вона має знаходитися практично в самому центрі інформаційних потоків та комунікаційних каналів підприємства з метою можливості прийняття органами управління підприємства оперативних рішень щодо виникнення потенційних загроз та засобів і заходів їх попередження, подолання та нейтралізації. Це дасть змогу отримувати релевантну оперативну інформацію та проектувати появу слабких місць на підприємстві;

– по-третє, цій системі слід бути комплексною, що прямо впливає із специфічних характеристик економічної безпеки суб'єкта господарювання;

– по-четверте, ця система повинна передбачати вчасність, оперативність і безпосередність засобів та заходів, які втілюються за результатами аналітичної роботи служби (підрозділу) безпеки підприємства;

– по-п'яте, система забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання має будуватися таким чином, щоб мати можливість прогнозувати виникнення потенційних ризиків економічній системі підприємства.

Слід також зазначити, що важливим елементом у системі забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання є вибір відповідної стратегії безпеки підприємства, яка, на нашу думку, має містити наступні основні елементи:

1. Стратегія, яка пов'язана із швидким реагуванням на раптові загрози середовища господарській діяльності, кадрам, майну суб'єкта господарювання тощо. У цьому випадку маємо справу з принципом «загроза – відвернення». Зазвичай поспішно новостворені для відвернення загрози реакційні групи, підрозділи, виділені ресурси можуть знизити рівень загрози або запобігти її дії, але ймовірність завдання шкоди підприємству все одно існує.

2. Стратегія, що зорієнтована на запобігання загрозам на основі методів прогнозування, передбачення змін у середовищі суб'єкта господарювання, внутрішньому та зовнішньому оточенні, на постійне дослідження економічної та криміногенної ситуації. Створені для ведення цієї діяльності служби та підрозділи безпеки, обрані фахівці з прогнозування, антикризового менеджменту ведуть роботу з формування сприятливих умов для виробничо-господарської діяльності та запобігання кризовим явищам чи їх негативному впливу.

3. Стратегія безпеки, яка спрямовується на відшкодування чи компенсування вже завданих кризовим явищем збитків (у разі неспроможності забезпечити ефективне функціонування підприємства, використавши перший чи другий підхід).

Ураховуючи той факт, що економічна безпека суб'єкта господарювання становить систему, на яку впливає менеджмент, то цілком логічною є потреба визначення ефективності такого впливу та взагалі досяжності цілей управління. Так, О. В. Ареф'єва та Т. Б. Кузенко пропонують оцінювати її стан «на підставі визначення сукупного критерію через зважування й підсумовування окремих функціональних критеріїв, які обчислюються за допомогою порівняння можливої величини шкоди підприємству та ефективності заходів щодо запобігання цій шкоді»<sup>1</sup>. При цьому логічно припустити, що оцінка економічної безпеки суб'єкта господарювання здійснюється за певним алгоритмом, а саме:

- розроблення системи показників економічної безпеки та системи індикаторів попередження настання кризових явищ і виявлення потенційних ризиків;
- аналіз внутрішнього та зовнішнього середовища суб'єкта господарювання на предмет виявлення потенційних загроз економічній безпеці;
- виявлення та аналіз внутрішнього потенціалу суб'єкта господарювання на випадок необхідності консолідації зусиль з усунення кризових явищ;
- розроблення сценаріїв поведінки підприємства в різних кризових ситуаціях;

---

<sup>1</sup> Ареф'єва О. В., Кузенко Т. Б. Планування економічної безпеки підприємств : монографія. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2004. С. 19–20.

– збирання та аналіз статистичних даних діяльності суб'єкта господарювання з метою виявлення реального стану економічної безпеки;

– визначення стадії життєвого циклу, ступеня платоспроможності та вірогідності банкрутства суб'єкта господарювання;

– вибір та практична реалізація одного зі сценаріїв, який дасть змогу усунути виявлені недоліки господарського стану суб'єкта господарювання та суттєво підвищити рівень його економічної безпеки.

Оцінка дієвості та ефективності заходів щодо забезпечення економічної безпеки є основою для прийняття оперативних рішень, а також розроблення тактичних і стратегічних програм, спрямованих на її підвищення. Функціональні цілі передбачають формування загальної схеми організації економічної безпеки й необхідних структуротвірних елементів. Цей процес передбачає виконання таких заходів:

– оцінювання потенційних корпоративних ресурсів, які формуватимуть систему забезпечення економічної безпеки;

– розроблення стратегічного плану забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання на будь-якому етапі життєвого циклу;

– деталізації стратегії в тактичних програмах та процедурах протидії проявам економічних ризиків;

– планування діяльності всіх без винятку підсистем суб'єкта господарювання в рамках стратегічних цілей і тактичних завдань;

– налагодження системи контролю за функціонуванням суб'єкта господарювання в процесі подолання кризових явищ та оцінювання ефективності заходів із забезпечення та ін.

Таким чином, можна констатувати, що економічна безпека суб'єктів господарювання є досить складним багатоаспектним явищем, а система із забезпечення такої безпеки – складним об'єктом регулювання, який потребує консолідації та кооперації багатьох підсистем суб'єкта господарювання, а також великої кількості ресурсів. Система забезпечення економічної безпеки – це сукупність засобів та заходів, спрямованих на досягнення такого стану функціонування суб'єкта господарювання, за якого досягатиметься максимальна ефективність використання його ресурсів та внутрішнього потенціалу за умови мінімізації втрат і дії ризикогенних чинників. Економічній безпеці суб'єкта господарювання властивий подвійний характер: вона забезпечує можливість його власного функціонування та є частиною (елементом) системи забезпечення економічної безпеки вищого рівня (регіонів держави, держави). Ефективне функціонування такої системи можливе лише за умови належного правового забезпечення цієї сфери, в першу чергу, актами господарського законодавства. Синергетичний ефект в сфері забезпечення економічної безпеки суб'єктів господарювання може бути отриманий лише за умови напрацювання усталених доктринальних підходів до розуміння засад створення та функціонування системи забезпечення економічної безпеки держави в умовах побудови інноваційного суспільства.

## **1.2. Інноваційні рішення з розширення доступу до фінансування розвитку малого та середнього підприємництва**

На світових ринках товарів і послуг для інноваційно орієнтованих та креативних компаній відбувається пошук інвестиційного ресурсного забезпечення для підвищення їх конкурентоздатності. Інноваційні перетворення стосуються не тільки товарного виробництва, але й сфери фінансових послуг, відбуваються впровадження механізмів стимулювання інновацій в сфері платежів, зниження вартості безготівкових платежів.

Рівень глобалізаційних змін вказує на те, що досягнення високого ступеня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та держави можливо за рахунок інновацій. Вибір такого напрямку розвитку суб'єктів господарювання підтверджує зростання витрат та ризику отримання запланованого ефекту одночасно, але уведення і піднесення інноваційної діяльності є провідним чинником соціально-економічного розвитку країни. Розвиток підприємництва неможливо уявити без підтримки з боку фінансового ринку, тому доступ до фінансування є стратегічним напрямом розвитку малого та середнього бізнесу, отже, запровадження інноваційних рішень на ринку фінансових послуг сприятиме розширенню взаємодії між суб'єктами надання і споживачами цих послуг.

Опитування Європейського банку реконструкції та розвитку показало, що основною перешкодою щодо провадження підприємницької діяльності є доступ до фінансування

(21,3 відсотка)<sup>1</sup>. Відповідно до необхідності реалізації завдань Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва (МСП) в Україні на період до 2020 року МСП в Україні зазнає негативних наслідків існуючого бізнес-клімату. 2020 року закінчується дія Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва (МСП) в Україні, отже, постає завдання розробки нових стратегічних напрямів змін МСП, бажано на інноваційній основі. Основна перешкода щодо впровадження підприємницької діяльності пов'язана із низьким рівнем доступу до фінансування залишається, вона може погіршуватися із наростанням економічної кризи, пов'язаної з пандемією<sup>2</sup>.

У Стратегії зазначено, що лібералізація торгівлі призводить до покращення доступу до капіталу та сировини, що є значною вигодою для МСП. Якщо розглянути кредити, надані клієнтам банками України у динаміці з 2017 по 2019 рік<sup>3</sup>, то можна відзначити, що кредити, видані суб'єктам господарювання, складають найбільшу питому вагу, але їх загальний обсяг не збільшується, що підтверджує тезу про те, що доступність до таких кредитів не покращується.

Основним фактором підвищення конкурентоспроможності економіки є зростання рівня її інноваційності. Провідну роль в цьому відіграє суб'єкт господарювання малого та середнього підприємництва (МСП), який є більш гнучким і формує попит на власну інноваційну продукцію, перероблює

---

<sup>1</sup> Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні до 2020 року : розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.05.2017 № 504-р. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?id=74affe35-b1f8-4492-87b6-bb124d3cee02>.

<sup>2</sup> Юдін О. Телемедицина в період COVID-19: за, проти, утримався. Правові та юридичні аспекти. *Український медичний часопис*. 2020. №2. С. 79–80.

<sup>3</sup> Кредити, надані депозитними корпораціями. URL: <https://bank.gov.ua>.

знання в інноваційний капітал. За цих умов всі напрями активізації фінансування інноваційного підприємництва набувають особливої актуальності. Динаміка структури кредитів, наданих клієнтам банками України, з 2017 по 2019 роки показала, що кредити, видані суб'єктам господарювання, складають найбільшу питому вагу, але їх загальний обсяг не зростає, що стверджує припущення про відсутність всілякого сприяння доступу до позик.

Питання активізації фінансового забезпечення інноваційного підприємництва є актуальним внаслідок дефіциту власних фінансових ресурсів суб'єктів господарювання та складність залучення інвестицій, потреби у зниженні вартості кредитування. З огляду на це, метою дослідження є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій для визначення засобів активізації розширення доступу до фінансування МСП в інноваційному суспільстві.

Дослідженням проблем фінансового забезпечення інноваційної діяльності підприємств займався Зянько В. В.<sup>1</sup>, Почтовюк А. Б.<sup>2</sup>, питаннями ризику стартапів присвятив дослідження Р. Пукала<sup>3</sup>, вивченню проблем кредитування малого та середнього бізнесу в Україні приділили увагу Волкова Н. І., Свірідова К. Д.<sup>4</sup>. При цьому дослідники питань

<sup>1</sup> Зянько В. В., Єпіфанова І. Ю. Інноваційна діяльність підприємств та її фінансове забезпечення в умовах трансформаційних змін економіки України : монографія. Вінниця : ВНТУ, 2015. 172 с.

<sup>2</sup> Почтовюк А. Б. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності підприємств у сучасних умовах. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2016. № 3 (75). URL: file:///E:/5урс/рфп/Nvpushk\_2016\_3\_19.pdf.

<sup>3</sup> Пукала Р., Внукова Н. Проблеми вибору спеціальних видів фінансування інноваційного підприємництва. *Право та інновації*. 2018. № 1. С. 7–12.

<sup>4</sup> Волкова Н. І., Свірідова К. Д. Проблеми кредитування малого та середнього бізнесу в Україні в сучасних економічних умовах. *Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції*. 2017. С. 124–125.

інноваційної активності підприємництва одностаїні у висновку<sup>1</sup>, що найвагомішим гальмом є проблема недоступності фінансових коштів для авансування інноваційного процесу на всіх його стадіях, для практики розширення доступу до фінансування приймаються місцеві програми розвитку підприємництва<sup>2</sup>, джерела фінансування МСП досліджували Кузьменко А. Ю., Свистун Л.А.<sup>3</sup>.

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» інноваційна діяльність спрямована на використання та комерціалізацію результатів наукових досліджень та напрацювань і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг<sup>4</sup>. Зміст інноваційної діяльності у світовій практиці є ширшим і охоплює теж розширення та поновлення номенклатури, покращання якості продукції (товарів, послуг), що випускається, удосконалення технологій їх виробництва з подальшим впровадженням та результативною реалізацією на внутрішньому чи зовнішньому рин-

---

<sup>1</sup> Бабець І., Полякова Ю., Мокій О. Обґрунтування напрямів розвитку інноваційного підприємництва з урахуванням світового досвіду (Регіональний філіал НІСД у м. Львові). URL: [http://old.niss.gov.ua/Monitor/September/10.htm#\\_ftnref6](http://old.niss.gov.ua/Monitor/September/10.htm#_ftnref6); Россоха В. Інноваційні процеси економічного розвитку в контексті інституційного забезпечення. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 6. С. 119–129.

<sup>2</sup> Розробка Стратегії розвитку Харківської області на період 2021–2027 роки та Плану заходів з її реалізації на 2021–2023 роки: стратегічні та оперативні цілі і завдання по їх реалізації Харківської області до 2027 року. URL: <http://www.strategy.kharkiv.ua/plan.html>.

<sup>3</sup> Кузьменко А. Ю., Свистун Л. А. Джерела фінансового забезпечення інвестиційного розвитку малих підприємств в Україні. *Ефективна економіка*. 2018. №12. С. 12–15.

<sup>4</sup> Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

ках<sup>1</sup>. Інноваційна діяльність нездійсненна без належного фінансового забезпечення, що постійно актуалізується з урахуванням дефіциту власних фінансових ресурсів та складністю залучення інвестицій, процентної політики банків за кредитами. Між тим, зниження облікової ставки НБУ з 12.06.2020 року до 6%<sup>2</sup>, запуск державної програми кредитування 5-7-9%<sup>3</sup> може суттєво вплинути на активізацію фінансового забезпечення впровадження інновацій.

На думку деяких науковців, саме інноваційна діяльність виступає чинником, який сприяє позитивному функціонуванню підприємств<sup>4</sup> і є ланкою між дослідницькою і виробничою галуззю для забезпечення сучасних потреб суспільства та усунення розривів між винаходами і їх комерціалізацією. Отже, інноваційна діяльність підприємств – це система правових, фінансово-економічних, організаційно-технологічних, суспільних заходів, пов'язаних із розробленням, запровадженням та застосуванням інновацій з метою успіху і одержання істинного корисного та / або соціального впливу на розвиток суспільства. За рахунок введення інновацій на основі наукових досягнень і прогресивного досвіду досягається фундаментальна мета інноваційної діяльності із підви-

<sup>1</sup> Инновационная экономика : монография / А. Дынкин, Н. Иванова, М. Грачев и др. 2-е изд. испр. и доп. М. : Наука, 2004. 352 с.

<sup>2</sup> Облікова ставка НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/ua/monetary/stages/archive-rich>.

<sup>3</sup> Сервіси для бізнесу від проекту «Бізнес-Інкубатор». URL: <https://inkubator.pb.ua/uk/service>.

<sup>4</sup> Скворцов І. Б., Скворцов Л. П. Інноваційна діяльність і причини утворення фіктивного капіталу на машинобудівних та нафтопереробних підприємствах. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. № 722: Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. 2012. С. 246–249.

щення конкурентоспроможності на всіх щаблях: мікро-, мезо- та макрорівнях, яка відповідно приведе до підняття прибутковості та ефективності діяльності економічних систем в цілому.

Ринок фінансових послуг може стати як провідним фактором економічного зростання, так і основним фактором ризику. Для розвитку реального сектору економіки відбувається посилення потреби в інвестиційних ресурсах, отримання та ефективне їх використання є завданням кожного власника бізнесу. Цей висновок можна розглядати як закон приватної власності, що лежить в основі ринкової економічної системи<sup>1</sup>. Малий бізнес як інституційний сектор економіки 2019 року був, за даними Державної служби статистики<sup>2</sup> домінуючим за чисельністю та обсягами виробництва в Україні (95,4% до загальної кількості, частка середніх підприємств становила 4,51%), який забезпечує дисципліну та гнучкість в економіці, надає робочі місця, швидше задовольняє потреби споживачів<sup>3</sup>.

Можливість фінансового забезпечення інвестиційного та інноваційного розвитку малих підприємств спрямована на розвиток виробничо-економічної системи<sup>4</sup>. Джерелами є внутрішні і зовнішні, серед яких самофінансування, бюджет-

---

<sup>1</sup> Смагін В. Вплив фінансового ринку на процес відтворення в реальному секторі економіки. *Вісник КНТЕУ*. 2016. С. 5–12.

<sup>2</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

<sup>3</sup> Волкова Н. І., Свірідова К. Д. Проблеми кредитування малого та середнього бізнесу в Україні в сучасних економічних умовах. *Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції*. 2017. С. 124–125.

<sup>4</sup> Кузьменко А. Ю., Свистун Л. А. Джерела фінансового забезпечення інвестиційного розвитку малих підприємств в Україні. *Ефективна економіка*. 2018. №12. С. 12–15.

не та кредитне фінансування, фінансовий лізинг, венчурне фінансування та ін. Для інноваційно-орієнтованих підприємств протягом останніх років помітною тенденцією у зарубіжних країнах щодо фінансування розвитку малого бізнесу стало зростання ролі альтернативних джерел<sup>1</sup>.

Інноваційним рішенням щодо розширення доступу до фінансування розвитку малого та середнього бізнесу є програма державного кредитування “Доступні кредити 5-7-9%”, коли позичальник не буде отримувати кредитні кошти на свій рахунок, відкритий в банку, вони перераховуватимуться банком-партнером безпосередньо на рахунок постачальника основних засобів або послуг, що будуть придбані в рамках реалізації інвестиційного проекту. Серед банків-партнерів активну позицію займає також Приватбанк.

Серед альтернативних форм фінансування розвитку малого бізнесу є проект «Країна успішного бізнесу (КУБ)» від Приватбанку<sup>2</sup> через онлайн платформу, яка дозволяє отримання фінансування для розвитку та масштабування свого бізнес-проекту. Це є інноваційним рішенням для учасників, приватних підприємців та юридичних осіб, які бажають розпочати власний малий бізнес, або підприємців, які розробляють засоби розширення власної справи. Умови кредитування в рамках проекту «КУБ» спрямовані на приватних та юридичних осіб терміном кредитування 12 місяців без застави, але поручителем виступає сам власник. Щомісячна процент-

---

<sup>1</sup> Jones R. The major peer-to-peer lenders. *The Guardian* (15 February, 2014). URL: <http://www.theguardian.com/money/2014/feb/15/major-peer-to-peer-lenders-profiled>.; Сич О. А., Волос І. І. Сучасний стан та умови кредитування малого та середнього бізнесу в Україні. *Молодий вчений*. 2018. № 2. С. 421–424.

<sup>2</sup> Сервіси для бізнесу від проекту «Бізнес-Інкубатор». URL: <https://inkubator.pb.ua/uk/service>.

на ставка після 6 місяців знижується, обсяг кредитування до 1 млн.грн. Між тим перші зроблені підсумки 2020 року показали низький рівень реалізації цього проєкту<sup>1</sup>.

Мета фінансування малого бізнесу – це масштабування та розвиток бізнесу; закупівля товару для збільшення асортименту; на проведення модернізації та ін. У теперішній час вимагає вирішення питання з пошуку джерел фінансування щодо оновлення основних засобів, де перспективним є фінансовий лізинг<sup>2</sup>, послуги якого на початок 2019 року на підставі ліцензії, виданої Нацкомфінпослуг, мали більше 100 юридичних осіб – лізингодавців та майже 400 фінансових компаній<sup>3</sup>. Як кількість укладених договорів та їх вартість постійно за останні роки зростають. У структурі джерел фінансування лізингових операцій юридичних осіб – лізингодавців найбільшу частку (трохи більше 30%) займає власний капітал. Подальшому розвитку ринку лізингових послуг сприятиме: покращення поінформованості споживачів (лізингоодержувачів) про можливості та переваги лізингового фінансування; зацікавленість фінансових установ, зокрема, банків у довгостроковому кредитуванні лізингових угод та ін.

---

<sup>1</sup> Державна програма компенсації «Доступні кредити 5-7-9» має проблеми з реалізацією через відсутність роз'яснень щодо механізмів її реалізації та застарілість нормативної бази. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2875741-ekspert-poasniv-comu-derzprogramma-kredituvanna-579-mae-problemi-z-realizacieu.html>.

<sup>2</sup> Внукова Н. М. Формування фінансового забезпечення розвитку інноваційної підприємницької діяльності. *Сучасні проблеми розвитку права та економіки в інноваційному суспільстві* : зб. наук. пр. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф.; 20 берез. 2020 р. / за ред. М. Петрової, С. Глібка. Велико-Тирново, Болгарія : ACCESS PRESS, 2020. С. 247–257.

<sup>3</sup> Підсумки діяльності фінансових компаній та юридичних осіб (лізингодавців) за I квартал 2019 року. URL: <https://www.nfp.gov.ua>.

У сучасних умовах господарювання фінансові інвестиції, які здійснюються установами ринку фінансових послуг є одним із основних інструментів економічного розвитку та впровадження інноваційних технологій. Розширення доступу для фінансування малого та середнього бізнесу має важливе значення для забезпечення соціально-економічного суспільного розвитку країни.

У табл. 1 на основі теоретичних підходів до визначення інноваційної економіки<sup>1</sup> автором розкрито і розширено сприйнятливість підприємства до інновацій.

Таблиця 1

Ознаки сприйнятливості підприємств до інновацій

Критерій	Ступінь сприйнятливості підприємства до інновацій
Рівень технологічного розвитку	Залежить від ступеня інтегрованості технологічного процесу і швидкості його вдосконалення за сучасними вимогами
Ємність ринку і перспективи продукту	Залежить від насиченості ринку, мотивації до змін і впроваджених фінансових технологій
Ринкова стратегія і час існування підприємства	Залежить від фази життєвого циклу і швидких рішень керівництва підприємства щодо її врахування і потрібних змін
Рівень організації менеджменту	Залежить від підприємливості та гнучкості прийняття рішень власниками і керівництвом
Фінансові можливості	Залежить від рівня фінансового менеджменту

<sup>1</sup> Бажал Ю. М. Економічна теорія технологічних змін : навч. посіб. Київ : Заповіт, 1996. 240 с.

Як видно з табл. 1, на ефективну інноваційну діяльність підприємства впливає як належний рівень розвитку системи менеджменту і стратегічного управління підприємства, так і вплив зовнішніх ринків. Між тим, інноваційний цикл охоплює як науково-дослідницьку, так і дослідницько-конструкторську діяльність, внаслідок якої має бути спродуктована інновація, а далі відбутися її комерціалізація, яка може передбачати декілька стадій<sup>1</sup>.

Початок інноваційної діяльності може відбуватися на різних стадіях промислових інновацій, враховуючи, що ця практика передбачає значні витрати, зокрема, фінансові, тому підприємства планують всі стадії старт-апів від фази наукових досліджень до масового виробництва чи збуту на ринку. Розрахунок потенційного економічного ефекту від впровадження інновацій є пріоритетною складовою інноваційної діяльності, тому що він передбачає прийняття рішення щодо їх виготовлення і реалізації через здійснення інноваційного проекту, який є набором документів, що розкривають процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту або інноваційної продукції<sup>2</sup>.

Фінансові ресурси є пріоритетними щодо реалізації інноваційних проєктів, їх обмеженість може привести до втрати інноваційного потенціалу підприємства, тому диверсифікація фінансового забезпечення і фінансові інновації стають все більш затребуваними як при модернізації, так і в старт-апах. Пошук фінансових ресурсів з різних джерел, як власних,

---

<sup>1</sup> Харів П. С. Інноваційна діяльність підприємства та економічна оцінка інноваційних процесів. Тернопіль : Екон. думка, 2003. 326 с.

<sup>2</sup> Друкер П. Ф. Инновации и предпринимательство. М. : Экономика, 1992. 160 с.

так і залучених та позикових додає потенціалу впровадженню інновацій з урахуванням більшої комунікаційної бази пошуку не тільки фінансів, але й інших стейкхолдерів щодо успішності інноваційного проекту. Такий підхід знижує ризики несприйняття інновацій інвесторами. Він повинен посилити націленість на комерціалізацію інноваційного продукту, а не тільки його виробництво<sup>1</sup>. Оскільки інноваційна діяльність не може здійснюватись без належного фінансового забезпечення, важливим є формування дієвого механізму фінансування інноваційної діяльності.

В сучасних умовах господарювання зростає значення фінансів як складової господарської діяльності підприємств, зокрема інноваційної. Сучасні світові економічні тенденції свідчать, що в умовах високого рівня фінансових ризиків, впливу різних кризових чинників на діяльність господарських суб'єктів, однією з головних проблем функціонування підприємств є забезпеченість необхідними ресурсами, зокрема фінансовими. Відсутність достатнього обсягу фінансових ресурсів спричиняє фінансовий дисбаланс, втрату належного рівня конкурентоспроможності та, в кінцевому рахунку, й банкрутство підприємств<sup>2</sup>.

Рівень конкурентоспроможності значною мірою формує ефективність управління фінансами, тобто визначення загальної потреби у фінансових ресурсах – їх оптимальної структури та умов залучення. Управління фінансами перед-

---

<sup>1</sup> Зянько В. В., Єпіфанова І. Ю. Інноваційна діяльність підприємств та її фінансове забезпечення в умовах трансформаційних змін економіки України : монографія. Вінниця : ВНТУ, 2015. 172 с.

<sup>2</sup> Колодізев О. М. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку національної економіки. Суми : Укр. акад. банк. справи Нац. банку України, 2011. 508 с.

бачає не лише ефективне використання вже накопиченої частини фінансових ресурсів, але і формування додаткових, що забезпечують майбутній розвиток підприємства та сприяють підвищенню його конкурентоспроможності та підвищенню ефективності інноваційної діяльності<sup>1</sup>. Однією із основних проблем ефективного здійснення інноваційної діяльності є недостатній обсяг фінансового забезпечення. Разом з тим, належний рівень фінансування інноваційної діяльності є чинником соціально-економічного зростання як окремих підприємств, так і країни в цілому, оскільки ефективне фінансове забезпечення інноваційної діяльності сприяє вирішенню економічних, соціальних, екологічних й інших проблем розвитку сучасного суспільства.

Найпоширенішим є визначення фінансового забезпечення інноваційної діяльності як комплексу методів та важелів впливу на інноваційну діяльність, що реалізується в різних формах через відповідну систему фінансування. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності передбачає реалізацію заходів із залучення необхідного обсягу фінансових ресурсів для фінансування нововведень підприємства. Основним завданням фінансового забезпечення є прийняття рішень щодо визначення джерел ресурсів фінансування інноваційної діяльності, формування необхідних їх обсягів та оптимізації.

Фінансове забезпечення промислових підприємств може здійснюватись у різних формах, найбільш поширеними є три: самофінансування, кредитування, зовнішнє фінансування. З метою максимізації прибутку та забезпечення оптималь-

---

<sup>1</sup> Череп А. В., Урусова З. П., Урусов А. А. Фактори інноваційного розвитку підприємств України. *Вісник Харківського національного аграрного університету імені В. В. Докучаєва. Серія: Економічні науки.* 2014. № 3. С. 84–89.

ного співвідношення різні форми фінансового забезпечення на практиці використовують одночасно. Промислові підприємства самофінансування здійснюють за рахунок власних коштів у частині чистого прибутку та амортизаційних відрахувань та ресурсів прирівняних до власних, зокрема, коштів засновників, внесених до статутного капіталу, емісійного доходу. Між тим, існує обмеженість використання власних коштів як фінансового забезпечення інноваційної діяльності, тому що частіше за все частина чистого прибутку спрямовується на приріст оборотного капіталу та виплату дивідендів, що унеможлиблює за рахунок самофінансування промислових підприємств своєчасно та ефективно перерозподілити ресурси на фінансування інновацій.

Посилення фінансової кризи спричиняє додатковий ризик досягнення прибуткової діяльності, отже, промислові підприємства відчують нестачу власних фінансових ресурсів навіть для забезпечення поточної діяльності, тому вони мають залучати фінансові ресурси для забезпечення інноваційного розвитку, що теж посилює ризик їх функціонування. Останнім часом для зовнішнього фінансування підприємства можуть використовувати кошти державного та місцевих бюджетів, зокрема, у межах децентралізації, а також кошти інвесторів. За рахунок цільових державних коштів фінансуються фундаментальні та окремі прикладні дослідження, які мають стратегічне та пріоритетне значення для країни, і які здійснюють переважно наукові організації, є ще бюджетне фінансування інноваційних проєктів та особливості державного забезпечення фінансування<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Юркевич О. М. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності в економіці України : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01. Київ, 2006. 20 с.

На рис.1 наведено динаміку фінансування інноваційної діяльності в Україні<sup>1</sup>.

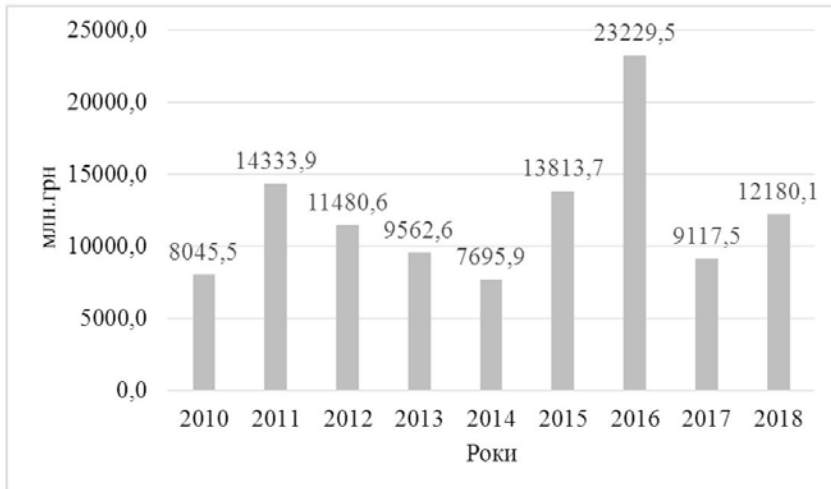


Рис. 1. Динаміка фінансування інноваційної діяльності промислових підприємств за 2010–2018 рр.

З рис. 1 видно, що фінансування інноваційної діяльності в Україні у динаміці впродовж 2010-2018 рр. було досить нерівномірним. Найвищими обсяги фінансування інноваційної діяльності були 2016 р. У 2017 р. обсяги фінансування інноваційної діяльності істотно зменшились. Хоча у 2018 р. загальне фінансування інноваційної діяльності збільшилось, проте так і не досягло рівня 2016 р.

Основним джерелом фінансування інноваційної діяльності були власні кошти підприємств, питома вага яких у

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

2019 р. становила 87,72 % у загальному обсязі фінансування технологічних інновацій. З табл. 2 видно, що впродовж 2010–2019 рр.<sup>1</sup> спостерігається збільшення частки власних коштів у фінансуванні інноваційної діяльності, їх невелике зменшення 2019 року, та суттєве зменшення частки коштів іноземних інвесторів, зокрема, 2019 року.

Таблиця 2

Структура джерел фінансування інноваційної діяльності промислових підприємства за 2010–2019 рр.

Роки	Разом	Власні кошти, %	Кошти державного бюджету, %	Кошти іноземних інвесторів, %	Інші джерела, %
2010	100,00	59,36	1,08	29,97	9,59
2011	100,00	52,92	1,04	0,40	45,64
2012	100,00	63,90	1,95	8,67	25,48
2013	100,00	72,92	0,26	13,11	13,71
2014	100,00	84,98	4,47	1,81	8,74
2015	100,00	97,20	0,40	0,42	1,98
2016	100,00	94,86	0,77	0,10	4,27
2017	100,00	84,50	2,49	1,18	11,83
2018	100,00	88,19	5,25	0,88	5,68
2019	100,00	87,72	3,9	0,3	8,08

<sup>1</sup> Джерела фінансування інноваційної діяльності промислових підприємств. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ni/dj\\_fin\\_igpp/dj\\_fin\\_idpp\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ni/dj_fin_igpp/dj_fin_idpp_u.htm).

Між тим, слід зауважити, що 2019 року загальний рівень фінансування збільшився відносно 2018 року на 16,75%, в основному за рахунок інших джерел, і становив більше 14,22 млрд.грн. Враховуючи, що основним джерелом фінансування залишаються власні кошти підприємств, що спрямовуються на інноваційну діяльність, а це є прибуток, стає зрозумілою причина низького рівня інноваційної активності. Велика кількість промислових підприємств є збитковими, отже, прибуток, як джерело фінансування інновацій, не може бути використаний, та ще накладається на це сам високий ризик фінансування. Саме тому для розвитку інноваційної діяльності доцільно активно використовувати можливості фінансового ринку, зокрема, враховуючи зміни в системі регулювання його НБУ 2020 року, в частині залучення цільових інвестицій, вигідного вкладення вільних фінансових коштів підприємств, фінансування перспективних науково-технічних досягнень.

Як свідчить досвід розвинених країн, фінансування інноваційного бізнесу можуть здійснювати спеціалізовані фінансові установ або універсальні, які створили спеціалізовані відділи чи департаменти інноваційного фінансування. Традиційно прикладом комерційного фінансування інноваційних проєктів є США<sup>1</sup>. Іноземні інвестори не прагнуть фінансувати інновації в Україні. Основними причинами, які їх стримують, крім високого рівня інноваційного ризику, є: нестабільна економіка, низький рівень захисту інвестицій; економічна криза та ін. Сучасна економічна ситуація в Укра-

---

<sup>1</sup> Ільїна К. О. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення інноваційного розвитку економіки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.1. С. 195–203.

їні характеризується низьким рівнем використання наукових знань, досить повільним нарощуванням інноваційного виробництва, що подано у табл. 3<sup>1</sup>.

З табл. 3 видно, що протягом останніх 5 років відбувається коливання обсягів витрат на інноваційну діяльність. Порівнюючи 2015 та 2019 роки можна побачити, що за цей період загальна сума витрат на інноваційну діяльність майже не змінилась, порівняно з 2016 роком, коли вона була майже вдвічі більшою. 2019 року, незважаючи на певне зростання обсягів витрат, їх структура залишається незбалансованою, витрати на наукові дослідження та нові знання скоротилися, трохи збільшилися витрати на обладнання та інші витрати.

Таблиця 3

## Динаміка витрат на інноваційну діяльність в Україні

Рік	Дослідження і розробки, млн.грн	Придбання нових технологій (інших зовнішніх знань), млн.грн	Придбання машин обладнання та програмного забезпечення, млн. грн	Інші витрати, млн.грн	Загальна сума витрат, млн. грн
2014	1754,6	47,2	5115,3	778,8	7695,9
2015	2039,5	84,9	11141,3	548,0	13813,7
2016	2457,8	64,2	19829,0	878,4	23229,4
2017	2169,8	21,8	5898,8	1027,1	9117,5
2018	3208,8	46,1	8291,3	633,9	12180,1
2019	2918,9	37,5	10185,1	1079,4	14220,9

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

За даними Державної служби України<sup>1</sup> у 2018 році частка підприємств, які займалися інноваційною діяльністю, залишається дуже незначною – трохи більше 16% (збільшення з попереднім роком становило 0,2 %), але загальна сума витрат на інновації зростає. Пріоритетним напрямом інноваційних витрат залишається придбання машин, обладнання та програмного забезпечення – більше 68 %, частка досліджень та розробок складає більше 26 %, між тим придбання нових технологій – менше 0,5 %. Це свідчить про обмеженість подальших можливостей щодо інноваційного розвитку. Показово, що у 2019 році частка реалізованої інноваційної продукції зростає з 0,8 до 1,3 %<sup>2</sup>. Але навіть цей рівень є дуже низьким, починаючи з 2000 року найбільшим він був у 2000 році й становив 9,4%.

Науковці для вдосконалення стимулювання інноваційної діяльності в Україні пропонують розробити і запровадити новий комплексний механізм стимулювання всього інноваційного процесу – від фундаментальних досліджень до впровадження розробок у виробництво не тільки на державному, але й регіональному рівні<sup>3</sup>. Наприклад, операційною метою Стратегії розвитку Харківського регіону до 2027 року<sup>4</sup> має

<sup>1</sup> Наука 2018. Київ : Держ. служба статистики. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2019/zb/09/zb\\_nauka\\_2018.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/09/zb_nauka_2018.pdf).

<sup>2</sup> Впровадження інновацій на промислових підприємствах. Київ : Держ. служба статистики. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ni/vpr\\_ipp/vpr\\_ipp\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ni/vpr_ipp/vpr_ipp_u.htm).

<sup>3</sup> Колодяжна І. В., Борблік К. Е. Джерела фінансування інноваційної діяльності підприємств України. *Економіка і суспільство* / Мукачев. держ. ун-т. 2017. Вип. 9. С. 448–453.

<sup>4</sup> Розробка Стратегії розвитку Харківської області на період 2021–2027 роки та Плану заходів з її реалізації на 2021–2023 роки: стратегічні та оперативні цілі і завдання по їх реалізації Харківської області до 2027 року. URL: <http://www.strategy.kharkiv.ua/plan.html>.

стати суттєве збільшення частки частка інноваційної продукції у регіональному валовому продукті. Для покращення ситуації щодо фінансування інновацій на підприємствах великої уваги заслуговує перспектива розвитку венчурного капіталу, який би безпосередньо здійснював фінансування перспективних старт-апів.

Для покращення ситуації щодо фінансування інновацій на підприємствах України важливу роль відіграє розвиток венчурного капіталу, який, як правило, спрямовується на започаткування проектів малих і середніх підприємств. Закордонний досвід становлення венчурних підприємств, особливості інноваційної політики іноземних держав щодо стимулювання надходження венчурного капіталу свідчить про пріоритетність вкладень у невеликі підприємства<sup>1</sup>. В Україні венчурне фінансування знаходиться на початковій фазі розвитку, при формуванні політики стимулювання венчурних інвесторів щодо вкладень коштів у інноваційні проекти можливі суттєві зрушення, і відхід від діяльності венчурних фондів в Україні на торговельних операціях. Постійне зниження облікової ставки НБУ у 2020 році може мати позитивний вплив на активізацію доступності венчурних інвестицій.

Ефективним способом державної підтримки інноваційної діяльності в Україні могло б стати державно-приватне партнерство з венчурними компаніями для фінансування перспективних інноваційних проектів невеликих підприємств. Науковці при повільному зрушенні щодо фінансування інноваційного розвитку за рахунок обмежених коштів держав-

---

<sup>1</sup> Романішин О. В. Перспективи венчурних фондів в Україні як джерела фінансування інноваційної діяльності підприємств. *Наука молода*. 2004. № 2. С. 158–163.

ного бюджету пропонують ширше залучати фінансові установи<sup>1</sup>.

Таким чином, проаналізована ситуація з фінансуванням інноваційного розвитку підприємств України показала, що підприємства мають низький обсяг витрат на інноваційну діяльність; здебільшого витрати підприємств спрямовані на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення, між тим майже відсутні витрати на власні та зовнішні науково-дослідницькі роботи; обмеженість фінансової підтримки інноваційної діяльності підприємств з боку держави; відсутність довгострокового кредитування інноваційної діяльності підприємств з боку фінансового сектора; підвищений ризик будь-яких форм інноваційного інвестування<sup>2</sup>.

Основними напрямками, які могли б забезпечити Україні вихід на світовий ринок на основі використання інновацій та покращити її внутрішнє становище, є: запровадження системи преференцій для підприємств, які впроваджують інновації та реалізують інноваційну продукцію; встановлення системи прогресивного оподаткування для підприємств, які випускають несучасну та неконкурентоспроможну продукцію; відновлення роботи державних фондів підтримки впровадження інновацій; розроблення системи кредитного забезпечення; стимулювання іноземних інвестицій; формування ефективної нормативно-правової бази, яка стосується інноваційної та наукової діяльності; намагання переорієнто-

---

<sup>1</sup> Романішин О. В. Перспективи венчурних фондів в Україні як джерела фінансування інноваційної діяльності підприємств. *Наука молода*. 2004. № 2. С. 158–163.

<sup>2</sup> Ганечко І. П. Проблеми розвитку інновацій в Україні. *Економіка*. 2011. № 5. С. 21–24.

увати зовнішньоекономічну діяльність на високотехнологічний експорт<sup>1</sup>.

Поточна економічна ситуація в Україні не створює передумов для пришвидшеного запровадження інновацій та розвитку інноваційних підприємств, отже, потрібно розробляти і пропонувати нові стратегічні цілі та визначати можливості їх реалізації в умовах кризи та динамічних змін. Виклики глобалізації спонукають до пошуку нових різних інструментів фінансового забезпечення сприяння розвитку підприємництва в інноваційному суспільстві, що є нагальним завданням модернізації фінансово-кредитної системи України<sup>2</sup>. Україна займає 43 місце серед 126 країн з інноваційного розвитку за міжнародними оцінками.<sup>3</sup> Як, вбачається, такий показник є привабливим для залучення фінансових ресурсів.

В умовах глобальної кризи КМУ і НБУ розроблено нові інноваційні програми стрімкої кредитної підтримки МСП<sup>4</sup>. Найшвидшим сприянням бізнесу стане удосконалення програми «Доступні кредити 5-7-9%»<sup>5</sup> для посилення її дієвості

<sup>1</sup> Возняк Г. В., Кузнецова А. Я. Інноваційна діяльність промислових підприємств та способи її фінансування в Україні : монографія. Київ : УБС НБУ, 2007. 183 с.

<sup>2</sup> Внукова Н. М. Фінансове забезпечення сприяння розвитку підприємництва в інноваційному суспільстві. *Модернізація фінансово-кредитної системи України: виклики глобалізації* : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (20 берез. 2019 р.). Кривий Ріг : Доннует ім. М. Туган-Барановського, 2019. С. 124–127.

<sup>3</sup> The Global Competitiveness Report 2017–2018: Full Data Edition. World Economic Forum, Geneva, 2018.

<sup>4</sup> Уряд разом із НБУ та банками доопрацьовують державну програму «Доступні кредити 5-7-9%». *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/9/659191/>.

<sup>5</sup> Сервіси для бізнесу від проекту «Бізнес-Інкубатор». URL: <https://inkubator.pb.ua/uk/service>; Внукова Н. М. Інноваційні рішення з розширення доступу до фінансування розвитку малого та середнього підприємництва.

через спрощення доступу до фінансування та рефінансування кредитів. Друга спеціальна програма розробляється НБУ. Вони спрямовані на збереження робочих місць і відновлення партнерських відносин держави і МСП щодо оподаткування.

Для розвитку фінансування в сучасних умовах глобальної економічної кризи, але швидкого запровадження інструментів Fintech альтернативною інноваційною умовою є пірингове (P2P) кредитування МСП<sup>1</sup>. Його динамічний розвиток у світі зумовлений стрімкістю доступу до фінансових ресурсів з будь-якої точки світу у міжнародних фінансових системах, а також перевагами щодо банківського кредитування. Між тим, високе охоплення участю у фінансуванні окремих суб'єктів створює низку ризиків, які потребують додаткового дослідження.

В Україні пірингове кредитування тільки починає розгортатися, тому потребує аналізу його потенціал із залучення вільних коштів як фізичних, так і юридичних осіб, які не використовуються у сфері кредитування. P2P-кредитування (рівноправне кредитування) – спосіб позики непов'язаним особам чи «рівноправним сторонам» без залучення традиційних фінансових установ<sup>2</sup>, що в діючій правовій системі України є дискусійним. Позики надаються онлайн на веб-сайтах спеціальних кредитних організацій

---

*Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України* : зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 26–27 берез. 2020 р.). Ун-т ДФС України. Ірпінь, 2020. С. 198–199.

<sup>1</sup> Демченко О. П. Peer-to-Peer кредитування як інноваційний продукт на ринку фінансових послуг. *Приазовський економічний вісник*. 2017. № 4 (04). С. 80–85.

<sup>2</sup> Стрільчук Ю. І. Інноваційні підходи до банківського кредитування населення. *Економіка і суспільство*. 2017. № 8. С. 684–689.

через різноманітні платформи кредитування та інструменти перевірки кредитоспроможності. Для того, щоб це діяло в Україні, повинні бути внесені зміни до законодавства. Певною мірою це можна передбачити через запровадження регулювання на ринку фінансових послуг супровідних послуг, що обговорюється в законодавчих та проектних пропозиціях Білих книг НБУ<sup>1</sup>.

Більшість таких кредитів належать до незабезпечених особистих позик, тобто позичальники не надають заставу по отриманих кредитах. Відсоткова ставка встановлюється позикодавцями у межах зворотного аукціону, встановлюючи найнижчу ставку, або ж вона визначається за результатами оцінки позичальника<sup>2</sup>. У результаті автоматизації даних послуг поточні витрати онлайн ресурсів знижуються, і їх обслуговування є дешевшим за банківські послуги, але веб-платформа не бере на себе ніяких ризиків на випадок неплатежу, оскільки учасники фінансування взаємодіють напряму на основі даного онлайн ресурсу. Особливістю є те, що відбувається широка диверсифікація, коли кредитори мають можливість у частках фінансувати декількох позичальників<sup>3</sup>. Для останніх така форма фінансування має велику кількість переваг, тому тільки з 2012 по 2016 рр. ринок пірингового кредитування виріс з 1,2 млрд до 64 млрд доларів, і за

---

<sup>1</sup> Розпочато громадське обговорення пропозицій до проекту закону «Про фінансові послуги та діяльність з надання фінансових послуг». URL: <https://bank.gov.ua/news/all/rozpochato-gromadske-obgovorennya-propozitsiy-do-proyektu-zakonu-pro-finansovi-poslugi-ta-diyalnist-z-nadannya-finansovih-poslug>.

<sup>2</sup> Стрільчук Ю. І. Інноваційні підходи до банківського кредитування населення. *Економіка і суспільство*. 2017. № 8. С. 684–689.

<sup>3</sup> Петрушенко Ю. М. Новітні підходи до фінансування: P2P-кредитування. *Вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1. С. 90–94.

прогнозами аналітиків, до 2025 року обсяг даного ринку зросте до 1 трлн доларів. Один з лідерів галузі американська компанія Lending Club має капіталізацію в 2,08 млрд доларів, а об'єм виданих кредитів досяг 6 млрд доларів<sup>1</sup>.

Підтримкою фінансових установ ринкової інфраструктури супроводжується розвиток МСП, тому розширення доступу до фінансування та активізація цього процесу є стратегічним напрямом в країні. Отже, запровадження інноваційних рішень на ринку фінансових послуг теж сприятиме розширенню взаємодії між суб'єктами надання і споживачами цих послуг.

За даними Державної служби статистики 2019 року<sup>2</sup> малий бізнес як інституційний сектор економіки був домінуючим за чисельністю (майже 96% до загальної кількості) та обсягами виробництва в Україні. Для інноваційно орієнтованих підприємств зростання ролі альтернативних джерел стало помітною тенденцією фінансування розвитку малого бізнесу, серед яких в Україні онлайн платформа проекту «Країна успішного бізнесу (КУБ)» від Приватбанку<sup>3</sup>, яка спрямована на розвиток та масштабування власного бізнес-проекту. Альтернативність рішення полягає в тому, що щомісячна процентна ставка після 6 місяців знижується,

---

<sup>1</sup> Jones R. The major peer-to-peer lenders. *The Guardian* (15 February, 2014). URL: <http://www.theguardian.com/money/2014/feb/15/major-peer-to-peer-lendersprofiled>; Петрівський О. О. Перспективи розвитку пірингового кредитування в Україні. URL: <https://chmnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Petrivskij-O.-O.pdf>.

<sup>2</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>3</sup> Сервіси для бізнесу від проекту «Бізнес-Інкубатор». URL: <https://inkubator.pb.ua/uk/service>.

Активізацією розширення доступу до фінансування розвитку малого та середнього бізнесу стала програма державного кредитування «Доступні кредити 5-7-9%»<sup>1</sup>, коли позичальник не буде отримувати кредитні кошти на свій рахунок, відкритий в банку, вони перераховуватимуться банком-партнером безпосередньо на рахунок постачальника основних засобів або послуг, що будуть придбані для реалізації інвестиційного проекту.

Результативні наукові дослідження повинні бути предметом інноваційного підприємництва як процесу, спрямованого на їх реалізацію через новий або вдосконалений продукт. Проте наразі використовується незначна частка науково-технічного потенціалу, що зумовлено обмеженістю фінансування маркетингових досліджень міжнародного ринку технологій та інноваційних проектів, недостатнім правовим забезпеченням охорони об'єктів інтелектуальної власності.

Частка суб'єктів господарювання, які займались інноваційною діяльністю протягом 2016–2018 рр. становила трохи більше 18 %, зокрема: здійснювали технологічні інновації – майже 12%, нетехнологічні – трохи більше 13%<sup>2</sup>. Харківська область входить до першої групи за інноваційною активністю та має майже 19% частку технологічно інноваційних підприємств, але загрозою є те, що ці показники не тільки низькі, але мають тенденцію до зменшення. Процес управління та нагляду за розширенням доступу до фінансування активно перебирає на себе НБУ через зміну регулятора розвитку

---

<sup>1</sup> Уряд разом із НБУ та банками доопрацьовують державну програму «Доступні кредити 5-7-9%». *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/9/659191/>.

<sup>2</sup> Наука 2018. Київ : Державна служба статистики. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2019/zb/09/zb\\_nauka\\_2018.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/09/zb_nauka_2018.pdf).

небанківських фінансових установ. НБУ як новий регулятор ринку фінансових послуг почав проводити активну політику із розвитку різних інструментів фінансового забезпечення підприємництва, задіявши як фінансові компанії, факторингові та лізингові фінансові установи, а новим напрямом змін є підходи до розширення доступу до кредитування через мікрокредитування<sup>1</sup>.

Для більшості вітчизняних підприємств саме залучені фінансові ресурси є найбільш припустимими і довгоочікуваними, але рівень доступності до них є низьким. Білі книги НБУ (2019-2020 рр.) виступають певним орієнтиром в контексті розширення доступу до фінансування від третіх осіб для небанківських фінансових установ, що сприятиме активізації використання різних інструментів фінансування, зокрема, інноваційних підприємств, але це загальний фонд засобів, які не враховують специфіку нововведень.

На кінець 2019 року на національному ринку небанківського кредитування діяли 684 фінансові компанії з помірним рівнем концентрації (частка найбільших двадцяти фінансових компаній за кількістю укладених договорів за 2019 рік становила майже 58%, а за сумами — майже 55%)<sup>2</sup>, що може активізувати доступ МСП до кредитування. Розширення доступу до фінансування від третіх осіб для фінансових компаній стане одним із ключових пріоритетів майбутнього регулювання. У подальшому джерела фінансування можуть одатково розширюватися відповідно до рівня зрілос-

---

<sup>1</sup> Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Київ : НБУ, 2020. 26 с. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/White\\_paper\\_2020-04-27.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/White_paper_2020-04-27.pdf?v=4).

<sup>2</sup> Там само.

ті ринку фінансових послуг. За наміром НБУ дозволятиметься залучення коштів: від учасників (акціонерів) та афілійованих осіб фінансової компанії; від інших надавачів фінансових послуг, а також міжнародних фінансових організацій; на умовах субординованого боргу від кваліфікованих інвесторів, у тому числі тих, що не є фінансовими установами; шляхом розміщення емісійних боргових цінних паперів, у тому числі шляхом публічної пропозиції корпоративних облігацій серед фізичних чи юридичних осіб, за умови дотримання вимог НКЦПФР і НБУ.

Широке обговорення викликала новація в державному регулюванні<sup>1</sup> щодо появи нових вимог до суб'єктів відносин - кваліфікованих інвесторів, що може як пришвидшити, так і загальмувати процес активізації розвитку підприємництва. Щодо розвитку інноваційного підприємництва, то передумови невисокі, тому що частка підприємств, які співпрацювали з науковими організаціями, становить не більше 10%, а витрати на інновації переважно власні (майже 90%)<sup>2</sup>. Напрямом активізації інноваційних процесів можуть бути не стільки технологічні інновації, а активність у сфері організаційних і/або маркетингових нововведень, які підтримують продуктові й процесові інновації, підвищують якість і ефективність роботи. Але у цій спрямованості відмічаються негативні показники, тому що частка осіб, зайнятих дослідженнями і розробками в Україні, становить близько 0,5 % загальної

---

<sup>1</sup> Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Київ : НБУ, 2020. 26 с. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/White\\_paper\\_2020-04-27.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/White_paper_2020-04-27.pdf?v=4).

<sup>2</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

кількості зайнятих при середньому значенні цього показника для країн ЄС – 1,2 %<sup>1</sup>.

Європейська стратегія виступає яскравим прикладом для України, який необхідно враховувати та втілювати в життя, збільшивши вказані пропорції вдвічі. Європейська Комісія упродовж останнього десятиліття регулярно збирала та аналізувала інформацію про заходи і підходи з підтримки інноваційної діяльності у межах держав-членів ЄС, виділивши окремим напрямом питання фінансування інноваційної діяльності<sup>2</sup>. Європейські підходи стосуються розробки довгострокових планів інвестування в інновації, це фіскальні засоби підтримки, розвиток спеціальних венчурних фондів, фондів надання первинного капіталу новоствореним підприємствам, суттєве посилення компетентності фахівців. Підтвердженням останнього є висновок науковців, що відсутність належного менеджменту з реалізації інновацій може призвести до недоотримання очікуваного економічного результату або збитків<sup>3</sup>, тому більшість інвесторів досить негативно приймають рішення щодо інвестування в інноваційну діяльність, навіть за наявності обґрунтованих розрахунків передбачуваного економічного ефекту. Невизначеність стосовно дозволених джерел залучення коштів фінансовими установами для здійснення інноваційної діяльності потребує

---

<sup>1</sup> Петрина Н. Базові умови створення інноваційної моделі розвитку економіки України. *Економіка України*. 2016. № 8. С. 35–40.

<sup>2</sup> Россоха В. Інноваційні процеси економічного розвитку в контексті інституційного забезпечення. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 6. С. 119–129.

<sup>3</sup> Зянько В. В., Єпіфанова І. Ю. Інноваційна діяльність підприємств та її фінансове забезпечення в умовах трансформаційних змін економіки України : монографія. Вінниця : ВНТУ, 2015. 172 с.

подальшої державної підтримки, що сприятиме активізації комерціалізації інновацій.

Застосування фінансових засобів з високою гнучкістю для прискорення обороту обігових кошів є напрямом активізації пошуку інноваційних напрямів фінансової підтримки МСП при розробці сценаріїв виходу із кризи. Серед таких фінансових послуг найбільш багатоваріантним є факторинг, якому присвячена одна з Білих книг НБУ, як фінансування під відступлення права грошової вимоги за поставлені товари або надані послуги<sup>1</sup>. Його ризикова складова щодо сприяння у фінансуванні є мінімальна, тому що в основі розрахунків знаходяться вже поставлені товари або надані послуги. Крім того, ця фінансова послуга має широкий міжнародний характер, що важливо в умовах глобалізації і застосування сучасних інформаційних технологій. Відмінністю і інноваційністю факторингу є його висока логістична спроможність, що так важливо для сприяння пришвидшенню розвитку МСП.

Для управління вибором найкращого засобу фінансування для активізації інноваційного розвитку МСП автором обрано систему підтримки прийняття рішень Decision Making Helper<sup>2</sup>, яка є сприйнятливою, зокрема, через багатоваріантність, у використанні будь-якому керівникові, виконавцеві, правнику та іншій особі, яка має прийняти рішення. Результатом є одержання різних варіантів вибору з кількісним виміром для прийняття рішення.

---

<sup>1</sup> Внукова Н. М., Опешко Н. С., Колодізева С. О. Удосконалення організації факторингу в банку за логістичним підходом. *Фінанси України*. 2012. № 5. С. 68–78.

<sup>2</sup> Decision Making Helper. URL: <https://www.infonautics-software.ch/decisionmakinghelper/>.

Оцінювання передбачає встановлення рівня доступності фінансування тих чи інших засобів у реалізації інноваційного проекту залежно від певного переліку факторів впливу, які можуть мати різний характер. Програмне забезпечення Decision Making Helper передбачає використання експертами даних за шкалами цієї системи, які застосовуються у процесі оцінювання. Для управління процесом активізації фінансування впровадження інновацій відбувається пошук найбільш задовільного рішення.

Перед порядком оцінювання розглядається декілька засобів фінансування: кредитування, факторинг, пошук інвестора та ін. Для опитування експертів в он-лайн версії визначається вага кожного з факторів впливу на засіб фінансування за диференційованою шкалою розглянутого програмного забезпечення від 1 (низька) до 5 (висока). Також визначається важливість факторів впливу на реалізацію інноваційного проекту: (від (-5) «максимально незначний» до +5 «максимально помітний», 0 – нейтральний). СППР Decision Making Helper автоматично визначає значення рекомендованого рішення в процентах від (-100%) до (+100%) та за шкалою: «незадовільно / достатньо незадовільно / нейтрально / достатньо позитивно / позитивно», що і буде основою прийняття рішення керівником, або іншим виконавцем. Такий підхід спрямований на управління активізацією розширенням доступу до ефективного фінансування інноваційного розвитку МСП.

У табл. 4 наведено приклад результату оцінки впливу сприятливих та несприятливих факторів на рівень активізації розширення доступу до засобів фінансування реалізації інноваційних проєктів МСП<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vnukova N. M., & Davidenko D. O. (2015). Свідectво про реєстрацію авторського права на твір «Алгоритм вибору найкращого об'єкту

Таблиця 4

Приклад оцінки впливу факторів на рівень активізації розширення доступу до засобів фінансування реалізації інноваційних проєктів МСП

Критерій результату оцінювання, необхідний для прийняття рішення за сприятливими і несприятливими факторами	Засоби фінансування			Пріоритетний засіб фінансування
	Кредитування, зокрема, за державними програмами, і мікрокредитування	Факторинг	Інвестор (представник бізнесу)	
Оцінка рівня активізації розширення доступу до фінансування за сприятливими факторами, %	+66	+50	+38	Кредитування, зокрема, за державними програмами, і мікрокредитування
Програмне рішення за шкалою	Позитивно	Достатньо позитивно	Достатньо позитивно	
Оцінка рівня активізації розширення доступу до фінансування за несприятливими факторами, %	+60	+50	+34	Кредитування, зокрема, за державними програмами, і мікрокредитування
Програмне рішення за шкалою	Достатньо позитивно	Достатньо позитивно	Достатньо позитивно	

Як видно з табл. 4, за шкалою програмного рішення всі засоби фінансування мають позитивну оцінку впливу на

інвестування на основі системи підтримки прийняття рішень (СППР) Decision Grid», 25.09.2015, № 61854 ; Внукова Н. М. Активізація розширення доступу до засобів фінансування реалізації інноваційних проєктів малого та середнього підприємництва. *Право і інновації*. 2020. №2. С. 17–23.

активізацію розширення доступу до засобів фінансування реалізації інноваційних проєктів МСП. Між тим пріоритетним є кредитування, зокрема, за державними програмами, і мікрокредитування за умов впливу як позитивних, так і негативних факторів, але вплив останніх дещо знизив рівень активізації розширення доступу до засобів фінансування, залишивши їх на позитивному рівні.

Цей інноваційний підхід має практичне значення для пошуку прийнятних засобів активізації розширення доступу до засобів фінансування реалізації інноваційних проєктів МСП. Кількість можливих засобів фінансування може бути розширена, як і кількість врахованих факторів впливу. Проводячи експертні оцінювання при постійному змінному середовищі, можна оперативно приймати рішення і впливати на пришвидшення активізації процесів розширення доступу до фінансування, покращуючи загальний рівень інноваційного розвитку.

При розробці засобів фінансування реалізації інноваційних проєктів враховувались переваги і недоліки кожного засобу з метою пошуку оптимального рішення. Між тим можуть використовуватися поєднані засоби, які бажано сполучити з інструментами державної підтримки інноваційного підприємництва, наприклад, з програмою доступних кредитів через створення привабливих механізмів упровадження нововведень через удосконалення правового регулювання і стимулювання інноваційного розвитку.

Стратегічні цілі з фінансового забезпечення інноваційного підприємництва мають бути удосконалені. Необхідно виокремити першочергові напрями покращення фінансового забезпечення інноваційної діяльності, які повинні базуватися на

різних засобах фінансування, зокрема, через державну підтримку: державні замовлення на інноваційні продукти; заохочення фінансових установ до кредитування інноваційних підприємств, зокрема, стимулювання венчурного фінансування.

Економічна криза і суттєве зростання Fintech послуг у фінансах посилять пошук інноваційних форм фінансування МСП, серед яких кредити за державної підтримки, міжнародний факторинг, фінансовий лізинг, P2P-кредитування, інноваційний різновид мікроінвестицій. НБУ має сформува-ти умови можливого ефективного функціонування даного ринку в Україні. Застосування сучасних інструментів програмного забезпечення рекомендується ширше використовувати як прямий спосіб активізації всіх процесів, зокрема, щодо прийняття рішення з вибору засобів фінансування реалізації інноваційних проєктів МСП.

### **1.3. Особливості підтримки суб'єктів господарювання в умовах пандемії COVID-19**

З початку 2020 року у світі спалахнула пандемія коронавірусної інфекції COVID-19. В Україні були запроваджені обмежувальні карантинні заходи. Для підтримки малого та середнього бізнесу були прийняті спеціальні закони «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» № 3220<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів,

та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» № 3275<sup>1</sup>, які вступили в дію 02 квітня 2020 року.

В умовах пандемії уряд намагається забезпечити продовольчу безпеку і стабільну цінову ситуації на внутрішньому ринку. З метою недопущення продовольчого дефіциту та стабілізації цін на продукцію першої необхідності та медичні вироби Мінекономіки намагається вести щоденний моніторинг стану цін, а також залучати до діалогу виробників, дистриб'юторів та оптові магазини.

Для забезпечення балансу між продовольчою безпекою і експортом 17 серпня 2020 р. між Мінекономіки та учасниками зернового ринку підписано додаток до зернового Меморандуму. Таким чином, було узгоджено граничний обсяг експорту зерна у 2020/2021 маркетинговому році, відповідно до якого погоджено наступні експортні цифри – 17,5 млн тон пшениці та 1 тис. тон жита. Також необхідно зазначити, що було продовжено виконання міжнародних експортних зобов'язань. Незважаючи на світову пандемію COVID-19, Україна залишається надійним торговельним партнером для інших країн та готова і надалі підтверджувати статус надійного гравця на міжнародних ринках сільгосппродукції.

---

спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 533-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20#Text>.

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>.

У 2019/2020 маркетинговому році Україна оновила рекорд з експорту зернових – 57,2 млн тон. Станом на 31.08.2020 р. Україна експортувала 7 млн тон зерна та борошна, зокрема, пшениці експортовано майже 4,5 млн тон<sup>1</sup>.

Спільно з Міністерством охорони здоров'я Урядом прийнято Постанову «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України»<sup>2</sup>, якою встановлено спрощений порядок проведення закупівель товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби на території України, та затверджено перелік таких товарів. Прийняття постанови дозволило оперативно здійснити закупівлі лікарських та дезінфекційних засобів, антисептиків та медичного обладнання.

Попри запроваджені вже заходи підтримки необхідно звернути увагу на досвід Європи у подоланні економічних наслідків коронавірусу. Так, Рада ЄС 30 березня 2020 р. схвалила два законодавчих акти щодо відкриття доступу до бю-

---

<sup>1</sup> У 2019/2020 МР Україна оновила рекорд з експорту зернових. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=59a193ee-ce0e-4edb-93cf-765ce050cd25&title=Ofitsiino-U2019-2020-MrUkrainaOnovilaRekordZEksportuZernovikh57-2-MlnTonn>.

<sup>2</sup> Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2020 № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2020-%D0%BF#Text>.

джету ЄС. Зокрема, змінами до статуту Фонду солідарності ЄС розширено сферу його застосування з метою протидії надзвичайним ситуаціям у сфері охорони здоров'я на додаток до природних катастроф. Інвестиційна ініціатива ЄС щодо реагування на коронавірус надає державам-членам доступ до 37 млрд.євро, які будуть спрямовані на систему охорони здоров'я, а також на підтримку малого та середнього бізнесу<sup>1</sup>.

Спалах коронавірусу вимагає підтримки та співпраці з боку виробників. Європейські компанії запропонували надати практичні та технічні поради один одному для підтримки збільшення виробництва засобів індивідуального захисту та медичних матеріалів. Європейська Комісія активно працює з промисловістю для сприяння масовому нарощуванню загального виробництва такої продукції в ЄС та надає необхідні рекомендації для мобілізації промислової галузі. У рекомендаціях відзначено три основні групи.

Перша група рекомендацій допомагає виробникам здійснити оцінювання застосованих юридичних та технічних вимог до імпортування нової продукції до ЄС або запустити нові або відновити існуючі спроможності для виробництва захисних засобів, таких як маски, рукавиці та хірургічні халати з метою задоволення безпрецедентного попиту. У рекомендаціях детально описані застосовні законодавчі норми ЄС та поради виробникам щодо конкретних кроків, які потрібно вжити для отримання можливості розміщувати свою продукцію на ринку ЄС. Також пояснюється роль національних органів влади,

---

<sup>1</sup> Інформація щодо впливу заходів з підтримки національних економік в умовах пандемії COVID-19 на умови експорту української продукції. URL: <https://lcci.com.ua/wp-content/uploads/2020/04/Informatsiia-shchodo-vplyvu-zakhodiv-z-pidtrymky-natsionalnykh-ekonomik-v-umovakh-pandemii-COVID-19-na-umovy-eksportu-ukrainskoi-produktsii.pdf>.

зокрема органів ринкового нагляду, у забезпеченні належного рівня охорони здоров'я та безпеки обладнання, що походить з третіх країн, яке розміщується на ринку ЄС.

Друга група надає економічним операторам, у тому числі малим та середнім підприємствам, рекомендації щодо застосованої законодавчої бази для розміщення на ринку ЄС гідроспиртових гелів (Регламент про косметичні продукти або Регламент про біоциди).

Третя група стосується процедур оцінки відповідності щодо 3D-друку та 3D-друкованої продукції для медичного використання в умовах спалаху коронавірусу. Рекомендації мають на меті деталізувати застосовну законодавчу базу ЄС для цих товарів та надають приклади технічних стандартів, які виробники можуть використовувати для розміщення відповідної продукції на ринку ЄС<sup>1</sup>.

Документи містять практичні поради щодо застосування рекомендацій ЄК стосовно оцінки відповідності засобів індивідуального захисту та деяких видів медичних виробів, оприлюднених 13 березня 2020 р. Рекомендації передбачають два варіанти, згідно з якими продукція може бути розміщена на ринку, навіть якщо процедури оцінки відповідності ще не були завершені. Вони також надають додаткову інформацію стосовно стандартів щодо засобів індивідуального захисту та деяких видів медичних виробів, які стали доступними для всіх економічних операторів завдяки домовленості CEN/CENELEC з ЄК від 20 березня 2020 р.<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Conformity assessment procedures for 3D printing and 3D printed products to be used in a medical context for COVID-19. URL: <https://ec.europa.eu/docs-room/documents/40522>.

<sup>2</sup> Інформація щодо впливу заходів з підтримки національних економік в умовах пандемії COVID-19 на умови експорту української продукції. URL:

Таким чином, в існуючих умовах Україна може мати перспективу розширення експорту певних груп товарів, у тому числі засобів індивідуального захисту та дезінфікуючих засобів, за умови задоволення потреб українського ринку та появи надлишкових обсягів, виробництво яких в Україні наразі поступово зростає.

Запровадження карантинних обмежень з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19 ставить перед бізнесом складні виклики, які насамперед пов'язані зі збереженням діяльності та створених робочих місць, забезпеченням належного та своєчасного виконання податкових зобов'язань. Подолання негативних наслідків в економіці є одним із пріоритетних завдань держави і вимагає постійного реагування на потреби бізнесу.

До переліку заходів державної підтримки можна віднести такі: (1) мораторій на здійснення заходів державного нагляду (контролю); (2) мораторій на проведення податкових перевірок; (3) податкові канікули; (4) відтермінування декларування; (5) тимчасове скасування штрафів; (6) відтермінування застосування РРО; (7) виконання кредитних договорів; (8) регулювання щодо орендних платежів; (9) соціальний захист та підтримка фізичних осіб – підприємців; (10) фінансова підтримка підприємців; (11) лібералізація діяльності ФОП; (12) автоматичне продовження строку дії окремих дозволів та ліцензій. Для визначення ефективності та достатності підтримки підприємницької діяльності на державному рівні, розглянемо деякі з позначених заходів більш детально.

---

<https://lcci.com.ua/wp-content/uploads/2020/04/Informatsiia-shchodo-vplyvu-zakhodiv-z-pidtrymky-natsionalnykh-ekonomik-v-umovakh-pandemii-COVID-19-na-umovy-eksportu-ukrainskoi-produktsii.pdf>

Першим серед зазначених заходів є заборона на проведення органами державного нагляду та контролю планових перевірок на весь період дії карантину на всій території України. Під мораторій не підпадають перевірки: а) за діяльністю суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику; б) у сфері дотримання вимог щодо державних регульованих цін; в) у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Окремо слід зазначити, що забезпечення свого персоналу засобами індивідуального захисту належить до сфери охорони праці, дотримання якої має забезпечувати передусім роботодавець. А перевірку виконання підприємствами санітарних та протиепідемічних заходів можуть здійснювати Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка забезпечує дотримання санітарного законодавства, санітарного та епідемічного добробуту населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду та у сфері гігієни праці)<sup>1</sup>, та Державна служба України з питань праці, яка здійснює державний нагляд у сфері гігієни праці, у тому числі контроль за дотриманням вимог санітарних норм та правил; своєчасним здійсненням профілактичних заходів, спрямованих на запобігання шкідливої дії факторів виробничого середовища і трудового процесу, збереження здоров'я працівників; додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки, у тому числі з питань забезпечення працівників спеціальним

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text>.

одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального та колективного захисту<sup>1</sup>.

Притягнення до адміністративної відповідальності Національною поліцією за порушення карантинних обмежень також не підпадає під мораторій. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня 2020 року № 530-IX<sup>2</sup> до Кодексу України про адміністративні правопорушення внесено зміни, якими встановлено відповідальність за порушення правил щодо карантину людей, а саме: порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, тягне за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17000–34000 тис. грн) і на посадових осіб - від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (34000–170000 тис. грн).

Щодо наступного заходу – податкових канікул, необхідно зазначити, що не нараховувалася та не сплачувалася за період з 1 березня року по 31 березня 2020 року плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки

---

<sup>1</sup> Про Державну службу України з питань праці : Офіц. сторінка. URL: <https://dsp.gov.ua/biohrafia/>.

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>.

державної та комунальної власності) за земельні ділянки, у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб, та використовуються ними в господарській діяльності. Проте, оскільки податкові декларації щодо плати за землю за весь 2020 рік вже до 20 лютого цього року були подані платниками плати за землю (крім фізичних осіб) до органів державної податкової служби, їм Законом, що вносить зміни до Податкового кодексу, надано право подати уточнюючу податкову декларацію в якій відобразити зміни податкового зобов'язання із сплати плати за землю за відповідні місяці. Тобто в податковій декларації за період з 1 березня по 30 квітня буде відсутня сума плати за землю. Фізичним особам – платникам плати за землю перерахунок буде здійснюватися відповідними органами державної податкової служби.

Податок на об'єкти нежитлової нерухомості, відмінні від земельної ділянки, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, не нараховувалися за період з 1 березня по 31 березня 2020 року. Тимчасово звільнялися від нарахування та сплати ЄСВ за періоди з 1 по 31 березня, з 1 по 30 квітня та з 1 по 31 травня 2020 року за себе: 1) фізичні особи – підприємці; 2) особи, які провадять незалежну професійну діяльність (наукову, літературну, артистичну, художню, освітню або викладацьку, а також медичну, юридичну практику, в тому числі адвокатську, нотаріальну діяльність, або особи, які провадять релігійну (місіонерську) діяльність, іншу подібну діяльність та отримують дохід від цієї діяльності; 3) члени фермерського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню на інших підставах. Таке звільнення від сплати ЄСВ поширювалося також на платни-

ків, якими не отримано дохід (прибуток) у звітному кварталі або окремому місяці звітного кварталу.

Крім того, органам місцевого самоврядування у 2020 році надано право прийняти рішення про внесення змін до прийнятого рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів щодо зменшення ставок єдиного податку та/або плати за землю, та/або податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, щодо об'єктів нежитлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб. Наприклад, рішенням міської ради Ужгорода звільнили підприємців I та II груп від сплати єдиного податку у грудні 2020 р., а також земельного податку та оплати оренди комунального майна<sup>1</sup>.

На період, що закінчується останнім числом місяця, в якому завершується дія карантину, звільняються від оподаткування податком на додану вартість операції з ввезення на митну територію України та/або операції з постачання на митній території України товарів (в тому числі лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання), необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України.

Також для здійснення заходів щодо запобігання виникненню і поширенню COVID-19 звільнялися від сплати ввізного мита товари (в тому числі лікарські засоби, медичні вироби, медичне обладнання), необхідні для виконання за-

---

<sup>1</sup> Левицький Д. Ужгород звільнив від податків бізнес, якому заборонили працювати на вихідних. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/uzhgorod-osvobodil-nalogov-biznes-kotoromu-1605632971.html>.

ходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій, перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України.

Наступним заходом підтримки, на який необхідно звернути увагу, є тимчасове скасування штрафів для підприємців. Так, тимчасово штрафні санкції не застосовуються за порушення, вчинені щодо періоду з 1 березня 2020 року по останній календарний день місяця (включно), в якому завершується дія карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України на всій території України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19), а саме: а) несвоєчасна сплата (несвоєчасне перерахування) єдиного внеску; б) неповна сплата або несвоєчасна сплата суми єдиного внеску одночасно з видачею сум виплат, на які нараховується єдиний внесок (авансових платежів); в) несвоєчасне подання звітності, передбаченої Законом України від 13 травня 2020 року № 591-ІХ, до податкових органів. При цьому частина друга пункту 7 частини 11 статті 25 цього Закону щодо такого порушення, вчиненого щодо періодів з 1 по 31 березня та з 1 квітня по 30 квітня 2020 року, не застосовується.

Протягом періоду з 1 березня 2020 року по останній календарний день місяця (включно), в якому завершується дія карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України на всій території України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19) платникам єдиного внеску та платникам податків не нараховується пеня, а нарахована пеня за ці періоди підлягає списанню.

Штрафні санкції не застосовуються за порушення податкового законодавства, вчинені протягом періоду з 1 березня

2020 року по останній календарний день місяця (включно), в якому завершується дія карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України на всій території України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19). У той же час виняток становлять специфічні порушення щодо договорів страхування, відчуження майна, підакцизних товарів, порушення нарахування, декларування та сплати податку на додану вартість, акцизного податку, рентної плати.

Щодо виконання кредитних договорів, необхідно зазначити, що на період дії карантину забороняється збільшення процентів за користування кредитом (в тому числі, але не виключно, за прострочення споживачем виконання зобов'язань зі сплати платежів). Така заборона не поширюється на випадки застосування змінюваної процентної ставки, за яких кредитор самостійно, з визначеною у кредитному договорі періодичністю, має право збільшувати та зобов'язаний зменшувати процентну ставку відповідно до умов і в порядку, встановлених кредитним договором.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)»<sup>1</sup> призупиняється обов'язок виконання основного зобов'язання, виконання якого забезпечене іпотекою, та не допускається звернення

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 13.05.2020 № 591-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-IX?fbclid=IwAR0W1ntiCSppJ7i9KIVi\\_LKt7\\_579Mu4qNaTKnqSBqxsWCpH8NPXiXdevpE#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-IX?fbclid=IwAR0W1ntiCSppJ7i9KIVi_LKt7_579Mu4qNaTKnqSBqxsWCpH8NPXiXdevpE#Text).

стягнення на предмет іпотеки. Також забороняється підвищення процентної ставки за кредитним договором.

Проте найефективнішим серед заходів державної підтримки є фінансова підтримка підприємців. Слід звернути увагу, що урядова антикризова фінансова підтримка підприємців відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва» від 24 січня 2020 р. № 28<sup>1</sup> передбачає можливість отримання кредитів в межах державної програми доступних кредитів 5-7-9% на такі цілі: по-перше, кредит до 3 млн грн на строк до 5 років з процентною ставкою 3% на інвестиційні цілі, пов'язані із провадженням суб'єктом підприємництва господарської діяльності з виробництва лікарських засобів та/або медичних виробів та/або медичного обладнання, а також на цілі, пов'язані із здійсненням уповноваженим банком рефінансування заборгованості суб'єкта підприємництва за кредитом (кредитами), наданим (наданими) банком (банками) України; по-друге, кредит до 3 млн грн на строк до 2 років з процентною ставкою 3% на фінансування оборотного капіталу суб'єкта підприємництва для покриття його постійних витрат, що періодично виникають у процесі провадження ним господарської діяльності та не залежать від зміни обсягів його виробництва (витрати на оплату заробітної плати працівників, орендних та комунальних платежів, послуг з охорони виробничих та офісних приміщень суб'єкта підприємництва, податків, зборів та інших

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-%D0%BF#Text>.

передбачених законодавством обов'язкових платежів та витрати на інші цілі, необхідні для збереження робочого стану основних засобів та збереження товарів, матеріалів і запасів суб'єкта підприємництва); по-третє, можливість рефінансувати діючий кредит без обмеження максимальної суми кредиту (обмежується максимальна сума можливої компенсації процентів - до 200 тис євро у гривневому еквіваленті) на строк до 5 років з процентною ставкою 0% (до 31 березня 2021 р., а після цієї дати – на умовах, визначених кредитним договором) на рефінансування заборгованості суб'єкта підприємництва за інвестиційним кредитом та кредитами на оборотний капітал, наданими банками України.

Проте, у період карантину Урядом було уточнено категорію суб'єктів підприємництва, які зможуть стати учасниками програми «Доступні кредити 5-7-9%» та знято обмеження щодо максимальної суми кредиту для рефінансування під нульову процентну ставку<sup>1</sup>. Як зазначає К. О. Токарева, наведені обмеження певною мірою ускладнюють отримання суб'єктами господарювання такої державної підтримки. На її думку, існує потреба у перегляді підходів до регламентації правового механізму надання доступних кредитів 5-7-9%<sup>2</sup>.

Також у квітні 2020 р. до Верховної Ради України було подано проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 17 Бюджетного кодексу України» № 3420, яким передбачено запровадження механізму надання державних гарантій на портфельній основі замість Програми 5-7-9 %. Зако-

---

<sup>1</sup> Уряд розширив можливості програми «Доступні кредити 5-7-9%». Квіт. 2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-rozshiriv-mozhливosti-programi-dostupni-krediti-5-7-9>.

<sup>2</sup> Токарева К. О. Правове регулювання «доступних кредитів 5-7-9 %» в Україні. *Право та інновації*. 2020. № 3 (31). С. 60–65.

нопроект спрямовано на забезпечення доступу до кредитування суб'єктам господарювання, які зазнали значних фінансових втрат внаслідок запровадження заходів із запобігання розповсюдженню коронавірусної інфекції. Проте, як звертає увагу К. О. Токарева, спочатку для встановлення ефективності та необхідності запровадження таких гарантій необхідно визначити чим вони відрізняються від процедури надання державних та місцевих гарантій.

Наступним заходом підтримки можна виділити лібералізацію господарської діяльності, яка передбачає збільшення річних лімітів для фізичних осіб-підприємців, а саме: для 1-ї групи – з 0,3 млн грн до 1 млн грн; для 2-ї групи – з 1,5 млн грн до 5 млн грн; для 3-ї групи – з 5 млн грн до 7 млн грн<sup>1</sup>.

Щодо застосування РРО, то ця вимога відкладається до 1 січня 2021 року та 1 квітня 2021 року, крім необхідності застосування ФОПами окремо визначених категорій. За умов карантину виникла необхідність відтермінування та уточнення окремих положень, передбачених законами України від 20.09.2019 р. № 128-IX та від 20.09.2019 р. № 129-IX, визначення чітких та зрозумілих правил застосування реєстраторів розрахункових операцій (програмних реєстраторів розрахункових операцій), надання платникам податків достатнього часу для підготовки до забезпечення виконання вимог закону щодо обов'язкового використання у їхній господарській діяльності РРО, пом'якшення відповідальності за окремі порушення законодавства у сфері регулювання порядку проведення розрахункових операцій та скасування механізму компенсації покупцям (споживачам) за скаргами щодо порушення встановленого порядку проведення розрахунко-

---

<sup>1</sup> Портал для підприємців. URL: <https://sme.gov.ua/covid19-qa/#qa2>.

вих операцій частини суми застосованих до суб'єктів господарювання штрафних санкцій.

До 1 січня 2021 року відкладається вимога застосування РРО платниками єдиного податку другої — четвертої груп незалежно від обраного виду діяльності, обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 1 млн. гривень, крім тих, які здійснюють: реалізацію технічно складних побутових товарів, що підлягають гарантійному ремонту; реалізацію лікарських засобів, виробів медичного призначення; реалізацію ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння.

Також відтермінується вимога застосування РРО платниками єдиного податку другої – четвертої груп (фізичними особами – підприємцями), обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 1 млн. гривень, незалежно від обраного виду діяльності, крім тих, які здійснюють: 1) реалізацію товарів (надання послуг) через мережу Інтернет; 2) реалізацію технічно складних побутових товарів, що підлягають гарантійному ремонту; 3) роздрібну торгівлю уживаними товарами в магазинах (група 47.79 КВЕД); 4) діяльність ресторанів, кафе, ресторанів швидкого обслуговування, якщо така діяльність є іншою, ніж визначена п. 11 ст. 9 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг»; 5) діяльність туристичних агентств, туристичних операторів; 6) діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщення (група 55.10 КВЕД); 6) реалізацію текстилю (крім реалізації за готівкові кошти на ринках), деталей та приладдя для автотранспортних засобів відповідно до переліку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Необхідно звернути увагу на соціальну спрямованість окремих заходів, відповідно до яких уряд профінансував кошти в сумі 1,6 мільярдів гривень із фонду боротьби з COVID-19 для надання допомоги на дітей фізичних осіб-підприємців<sup>1</sup>. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціальної підтримки сімей з дітьми», яка була прийнята 22 квітня 2020 року, допомога на дітей фізичним особам-підприємцям, які належать до першої і другої групи платників єдиного податку, надавалася на кожну дитину до 10 річного віку у розмірі прожиткового мінімуму. Виплату допомоги було запроваджено на період карантину та на один місяць після дати його відміни<sup>2</sup>.

Для отримання повної картини та визначення рівня ефективності державної підтримки підприємництва в умовах пандемії коронавірусної хвороби та необхідності подолання її наслідків пропонуємо розглянути заходи такої підтримки окремої галузі на прикладі аграрної сфери. Історично основним інструментом підтримки агросфери були податкові пільги залежно від площі обробленої землі в обробітку та пільги з податку на додану вартість. Після скасування пільг із ПДВ, прямі субсидії стали основним інструментом підтримки сільгоспвиробників в Україні.

Щороку Законом України «Про Державний бюджет» визначається перелік програм, об'єктів та структура видатків на сільське господарство, що фінансуються за рахунок бю-

---

<sup>1</sup> Уряд виділив 1,6 млрд грн для ФОПів, які мають дітей, на період карантину. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-vidiliv-16-mlrd-grn-dlya-fopiv-yaki-mayut-ditej-na-period-karantinu>.

<sup>2</sup> Деякі питання виплати соціальної допомоги на дітей фізичним особам – підприємцям : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2020 № 1171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2020-%D0%BF#n5>.

джетів усіх рівнів. У проекті закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік» № 4000 від 14.09.2020 р. прогнозується розвиток вітчизняної економіки в умовах пандемії COVID-19. Проте, коштів на підтримку агросфери закладено стільки ж, як у 2020-му році, зокрема: фінансова підтримка розвитку фермерських господарств – 380 млн грн.; фінансова підтримка на поворотній основі (безвідсоткові кредити) через Український державний фонд підтримки фермерських господарств – 67 млн грн.; державна підтримка через доплати на користь застрахованих осіб – членів/голів сільських (фермерських) господарств – 20 млн грн.; державна підтримка розвитку тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції – 1 млрд грн.; фінансова підтримка розвитку садівництва, виноградарства та хмелярства – 400 млн грн.; часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва – 437 млн грн.; фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів – 1,2 млрд грн<sup>1</sup>.

Слід звернути увагу, що у вищезгаданому проекті Держбюджету на 2021 рік не передбачено зростання витрат за зазначеними статтями взагалі. А заходи державного регулювання агросфери в умовах пандемії коронавірусної хвороби COVID-19 зводяться до змін, внесених Кабінетом Міністрів до Постанови № 211 від 11 березня 2020 року, якими він впорядкував діяльність агропродовольчих ринків на період карантину<sup>2</sup>. Прийняті зміни повинні забезпечити населення

---

<sup>1</sup> Коштів на підтримку українського АПК у 2021 році закладено стільки ж, як у 2020-му. URL: <https://agropolit.com/news/18087-koshtiv-na-pidtrimku-ukrayinskogo-apk-u-2021-rotsi-zakladeno-stilki-j-yak-u-2020-mu>.

<sup>2</sup> Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 :

харчовими продуктами за доступними цінами та створити умови для збуту харчових продуктів, вирощених фермерами і сімейними господарствами.

5 листопада 2020 року ВРУ був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та інших законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції», у якому запропоновано створення єдиного аграрного реєстру як єдиної державної інформаційної системи, що міститиме відомості про виробників сільськогосподарської продукції та забезпечуватиме ефективне адміністрування державної підтримки.

Крім того, основні положення закону передбачають: а) виключення положень із закону, які стосуються врегулювання питань державної аграрної інтервенції як форми державного втручання; б) надання визначень, які необхідні для належного функціонування системи державної підтримки (виробник сільськогосподарської продукції; сільськогосподарська діяльність, сільськогосподарський товаровиробник тощо); в) визначення принципів, на яких надається державна підтримка (прозорість, публічність, цільове використання наданих коштів); г) запровадження законодавчих підстав для функціонування Державного аграрного реєстру; ґ) виключення положень, які стосуються державного регулювання цін на сільськогосподарську продукцію та державних заставних закупівель зерна; д) надання права на отримання бюджетної тваринницької дотації суб'єктам, які займаються козівни-

---

Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>.

цтвом та аквакультурою; е) уточнення положень щодо вправлення помилок Державного земельного кадастру з використанням програмного забезпечення Державного аграрного реєстру<sup>1</sup>.

Процедура адміністрування програм державної підтримки аграріїв та розподіл цих коштів є одним із найбільш слабких місць в системі підтримки сільського господарства. Незважаючи на те, що дрібні агровиробники (сімейні фермерські господарства, домогосподарства населення) становлять левову частку від загальної кількості господарств та виробляють значну частку сільськогосподарської продукції (наприклад, понад 70-90% продукції плодоовочівництва та картоплярства), їх доступ до коштів бюджетної підтримки є вкрай ускладненим. При цьому необхідно зазначити, що державна підтримка селянських (фермерських) господарств для подолання наслідків пандемії COVID-19 має полягати у повноцінній системі скоординованих заходів.

Основні державні програми мають бути орієнтовані на підтримку, в першу чергу, малих сільгоспвиробників та фермерів, розвиток локальних ринків збуту та відкриття нових експортних ринків. Також необхідно врахувати, що підтримка селянських господарств значною мірою стосується підтримки розвитку сільських територій, тому варто розділяти кошти підтримки на виробництво і на сільський розвиток. Проте, слід зазначити, що ефективними засобами підтримки для агросфери є використання тих же важелів, що й для під-

---

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та інших законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68504](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68504).

тримки малих і середніх підприємств будь-якої сфери, але з врахуванням сезонності виробництва, циклічності обігу коштів і отримання прибутку.

Так, першим питанням постає активізація фінансового забезпечення МСП, що є актуальним внаслідок дефіциту власних фінансових ресурсів суб'єктів господарювання та складності залучення інвестицій, потреби у зниженні вартості кредитування. Як зазначає Н. М. Внукова, для інноваційно орієнтованих підприємств зростання ролі альтернативних джерел стало помітною тенденцією фінансування розвитку малого бізнесу. Серед альтернативних форм фінансування розвитку малого бізнесу в Україні через онлайн платформу є проект «Країна успішного бізнесу» від Приватбанку, спрямований на розвиток та масштабування свого бізнес-проекту. Альтернативність рішення полягає в тому, що щомісячна процентна ставка після 6 місяців знижується<sup>1</sup>.

Підсумовуючи наведене, можна стверджувати, що утримання рівноваги українськими суб'єктами господарювання в умовах пандемії коронавірусної інфекції можливе лише за умови достатніх державних стимулів та антикризових програм, а також застосування додаткових інструментів для швидких рішень в умовах карантину. Якщо для великого і середнього бізнесу вже були запроваджені суттєві заходи – вони можуть скористатися відтермінуванням або мораторієм на певні види податків на час карантину, то для суб'єктів малого підприємництва необхідні додаткові обігові кошти, які вони можуть отримати шляхом розширення доступу до фінансування.

---

<sup>1</sup> Внукова Н. М. Активізація розширення доступу до засобів фінансування реалізації інноваційних проектів малого та середнього підприємництва. *Право та інновації*. 2020. № 2 (30). С. 17–23.

## **1.4. Правове регулювання контролю за наданням державної підтримки (допомоги) суб'єктам господарювання: проблеми та перспективи розвитку**

В актах чинного національного законодавства, яким регламентовано питання надання державної фінансової підтримки суб'єктам господарювання, зокрема, Господарський кодекс України (далі – ГК України), Указ Президента «Про державну підтримку малого підприємництва» від 12.05.1998 № 456/98, Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 № 4618-VI, Закон України «Про державну підтримку суднобудівної промисловості України» від 18.11.1999 № 1242-XIV, Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» 01.07.2014 № 1555-VII (далі – Закон про державну допомогу), Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 № 1877-IV, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва» від 24.01.2020 № 28 та ін. не містять визначення поняття державної фінансової підтримки. Зважаючи на це, у сучасній правовій науці й досі відсутній одноставний підхід до визначення понять «державна фінансова підтримка суб'єктів господарювання» або ж «державна фінансова підтримка суб'єктів підприємництва».

Водночас науковці неодноразово зосереджували увагу на необхідності розмежування категорій «державна підтримка суб'єктів господарювання та «державна допомога суб'єктам

господарювання», оскільки в деяких вищенаведених нормативно-правових актах використовується перша категорія, а в деяких – друга.<sup>1</sup> В межах цієї публікації ми не будемо зосереджувати увагу на їх розмежуванні, лише підкреслимо, що такий поділ має вагоме значення для подальшої характеристики цих правових явищ. Показово, що законодавець часто використовує названі категорії як синоніми. У той же час порядок надання підтримки й допомоги суб'єктам господарювання, їх форми та види, суб'єктний склад та їх правовий статус передбачено різний.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» формами такої допомоги є: 1) субсидії та гранти; 2) дотації; 3) податкові пільги, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів; 4) списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання; 5) гарантії, кредити на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами; 6) зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; 7) надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових; 8) продаж державного майна за цінами, нижче ринкових; 9) збільшення державної частки в статут-

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: Дмитрик О. О., Токарева К. О. *Форми державної допомоги суб'єктам підприємництва: актуальні питання правового регулювання. Правові основи здійснення господарської діяльності в інноваційному суспільстві*: монографія / за ред. А. П. Гетьмана, С. В. Глібка, О. О. Дмитрик, Г. В. Анісімової. Харків : Право, 2018. С. 212.

ному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів<sup>1</sup>.

При цьому контроль за наданням державної допомоги у різних формах реалізується сукупністю суб'єктів, уповноважених державою. Зазначимо, що способи та форми контролю за наданням державної підтримки (допомоги) встановлюються не лише нормативно-правовими актами, які регламентують питання надання такої допомоги (підтримки), а й іншими галузевими законами, з огляду на специфіку видів та форм цієї допомоги (наприклад, Податковим кодексом України щодо надання податкових пільг, розстрочення/відстрочення податкового боргу суб'єктів господарювання; Бюджетним кодексом України – щодо надання державних та місцевих гарантій тощо).

Зобов'язання України щодо створення ефективної системи контролю державної допомоги суб'єктам господарювання, за зразком системи, яка існує у Європейському Союзі, передбачені низкою міжнародних угод. Найбільш загальні та чіткі вимоги до такої системи встановлено у ст. ст. 262–267 ч. 2 «Державна допомога» Гл. 10 «Конкуренція» Розд. IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.<sup>2</sup> Такі вимоги можна поділити на декілька блоків, що стосуються:

---

<sup>1</sup> Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>.

<sup>2</sup> Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n1819](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1819).

- впровадження основних принципів ЄС у сфері державної допомоги;
- забезпечення інституційної спроможності незалежного органу з питань державної допомоги;
- розроблення підзаконних нормативно-правових актів з питань державної допомоги суб'єктам господарювання з урахуванням первинного та вторинного законодавства ЄС, судової практики Суду ЄС, рамковими положеннями, керівними принципами та іншими чинними адміністративними актами Європейського Союзу;
- забезпечення прозорості.

Якщо говорити про сукупність суб'єктів, що здійснюють контроль за наданням державної допомоги, то до їх кола можна віднести Державну податкову службу України, Антимонопольний комітет України, Державну аудиторську службу та інші органи (залежно від форми державної допомоги суб'єктам господарювання). Повноваження таких органів визначені низкою нормативно-правових актів. При цьому, незважаючи на перманентний процес удосконалення змісту останніх, що обумовлено проведенням як адміністративної, так і податкової та інших реформ, наразі не усунуто проблеми при їх реалізації. Наведемо декілька прикладів.

Так, Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», розроблений з урахуванням всіх зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Відповідно до ст. 8 цього ж закону одним з повноважень Уповноваженого органу, яким є Антимонопольний комітет України (далі –АМК), є прийняття рішення про проведення моніторингу державної допомоги. Метою проведення моніторингу державної допомоги є здійснення контролю

за дотриманням вимог Закону та рішень АМК, а також підготовка та подання звітності про державну допомогу, забезпечення прозорості надання суб'єктам господарювання державної допомоги, інформування всіх заінтересованих осіб про державну допомогу, забезпечення ефективності функціонування системи державної допомоги в Україні, захисту та розвитку конкуренції (п. 2)<sup>1</sup>.

Законодавець виділяє такі завдання проведення моніторингу державної допомоги, як-то: (1) збирання та проведення аналізу інформації про заходи з підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів; (2) забезпечення постійного контролю за дотриманням надавачами та отримувачами допомоги вимог законодавства щодо окремих категорій та форм державної допомоги, допустимої інтенсивності державної допомоги, допустимих витрат, допустимого рівня накопичення сум допомоги отримувачами, інших характеристик державної допомоги; (3) забезпечення контролю за державною допомогою, надавачі якої звільнені від обов'язку повідомлення Уповноваженого органу відповідно до ч. 3 ст. 9 Закону, та незначною державною допомогою, визначеною в п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону; (4) підготовка, подання та оприлюднення звітності про державну допомогу; (5) формування та ведення реєстру державної допомоги (п. 7)<sup>2</sup>.

При цьому результати моніторингу використовуються АМК для:

---

<sup>1</sup> Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання : затв. розпорядж. Антимонопол. ком. України від 28.12.2015 № 43-пп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0140-16#Text>.

<sup>2</sup> Там само.

– підготовки пропозицій та рекомендацій надавачам державної допомоги;

– розроблення та внесення в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозицій щодо прийняття нормативно-правових актів з питань державної допомоги та/або внесення змін до існуючих;

– встановлення відповідно до ст. 7 Закону умов для звільнення від обов'язку повідомлення про державну допомогу окремих груп надавачів категорій державної допомоги та/або виключення надавачів окремих категорій державної допомоги з тих, що звільнені від такого обов'язку;

– підготовки роз'яснень та узагальнень з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги;

– формування та ведення карти регіонального розподілу державної допомоги (п. 8)<sup>1</sup>. Наведене дозволяє стверджувати, що застосування такого методу контролю як моніторинг у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання, спрямоване не лише на перевірку учасників правовідносин щодо державної підтримки (допомоги), а й оцінки та перспективного планування діяльності АМК щодо удосконалення чинного законодавства у сфері надання державної допомоги й надання роз'яснень щодо застосування такого законодавства.

Також в контексті проведення моніторингу державної допомоги АМК важливо акцентувати увагу на таких суб'єктах, як надавачі державної допомоги. До них належать: органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністра-

---

<sup>1</sup> Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання : затв. розпорядж. Антимонопол. ком. України від 28.12.2015 № 43-пп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0140-16#Text>.

тивно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їх імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами і ініціюють та/або надають державну допомогу (п. 6 ч. 1 ст. 1)<sup>1</sup>. Вказані учасники зобов'язані щорічно надавати інформацію про надану державну допомогу, про державну допомогу, надавачі якої згідно із Законом звільнені від обов'язку повідомлення про неї як про нову державну допомогу, а також інформації про незначну державну допомогу (абз. 1 п. 9)<sup>2</sup>.

Порядок, форми та вимоги щодо подання АМК України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання регламентовано Розпорядження Антимонопольного комітету України від 28.12.2015 № 43-рп.<sup>3</sup> У вказаному акті зазначено строки та види інформації, яку мають подавати надавачі держдопомоги АМК. Згідно з п. 15 цього Розпорядження, якщо надавач державної допомоги не подав Уповноваженому органу інформацію про чинну державну допомогу в установленій Законом строк, Уповноважений орган надсилає йому письмову вимогу щодо подання протягом 30 днів такої інформації та підтвердних документів про надання державної допомоги.

---

<sup>1</sup> Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закону України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>.

<sup>2</sup> Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання : затв. розпорядж. Антимонопол. ком. України від 28.12.2015 № 43-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0140-16#Text>.

<sup>3</sup> Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання : затв. розпорядж. Антимонопол. ком. України від 28.12.2015 № 43-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0141-16#Text>.

У рамках проведення моніторингу Уповноважений орган може отримувати інформацію про державну допомогу з інших джерел (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктів господарювання, громадян, об'єднань, установ, організацій, що не є надавачами державної допомоги, яка подається в довільній формі та на яку не поширюються вимоги щодо порядку подання та оформлення повідомлень про державну допомогу (п. 12)<sup>1</sup>. З огляду на викладене, можемо зробити висновок, що інформацію про допомогу суб'єктам господарювання для АМК можуть подавати як надавачі такої допомоги, так і будь-які інші особи. Однак для надавачів допомоги – це законодавчо встановлений обов'язок, а для всіх інших суб'єктів – право.

При цьому інформація, отримана інших джерел обов'язково проходить попередню перевірку АМК на предмет: а) ймовірної належності виявлених (повідомлених) заходів підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів до незаконної державної допомоги; б) наявності ознак того, що чинна державна допомога не є або не може вважатись допустимою для конкуренції; в) наявності обґрунтованих підозр щодо неналежного використання державної допомоги (п. 13)<sup>2</sup>. Строк проведення Уповноваженим органом попередньої перевірки та аналізу інформації про державну допомогу не повинен перевищувати 30 днів з моменту отримання повідомлення. За результатами попередньої перевірки АМК:

---

<sup>1</sup> Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання : затв. розпорядж. Антимонопол. ком. України від 28.12.2015 № 43-пп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0140-16#Text>.

<sup>2</sup> Там само.

проводить поглиблений аналіз в порядку, у разі висновку про ймовірну належність виявлених (повідомлених) заходів підтримки до незаконної державної допомоги;

проводить поглиблений аналіз інформації у разі висновку щодо обґрунтованості підозр щодо неналежного використання державної допомоги;

проводить перегляд чинної державної допомоги у разі виявлення ознак того, що чинна державна допомога не є або більше не може вважатись допустимою для конкуренції;

направляє заявнику не пізніше 30 днів з дня отримання повідомлення, відповідь про неналежність повідомлених заходів підтримки до незаконної державної допомоги, відсутність підстав для перегляду чинної державної допомоги або необґрунтованість інформації про неналежне використання державної допомоги (п. 13)<sup>1</sup>. Фактично після проведення попередньої перевірки інформації, отриманої від заявників, Уповноважений орган продовжує аналізувати інформацію й має певним чином відреагувати (переглянути чинну державну допомогу, якщо вона характеризується ознаками недопустимості для конкуренції, або ж направити відповідь заявнику з питань державної допомоги суб'єктам господарювання.

На підставі викладеного зазначимо, що серед контрольних заходів у сфері державної допомоги, Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачено лише проведення моніторингу державної допомоги Анти-монопольним комітетом України. У той же час, як ми вже

---

<sup>1</sup> Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання : затв. розпорядж. Антимонопол. ком. України від 28.12.2015 № 43-пп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0140-16#Text>.

вказували за текстом, форми державної допомоги, закріплені у ст. 4 наведеного нормативно-правового акта, за своєю суттю є різними й їх надання регламентовано іншими законами. Так, питання щодо надання таких форм державної допомоги суб'єктам господарювання, як податкова пільга, відстрочення та розстрочення сплати податків урегульовано нормами Податкового кодексу України (далі – ПК України). Зокрема, у ст. 30 ПК України регламентовано поняття, підстави встановлення та порядок використання податкових пільг суб'єктами господарської діяльності. Згідно з п. 30.5 ст. 30 цього кодексу, податкові пільги, порядок та підстави їх надання встановлюються (з урахуванням вимог законодавства України про захист економічної конкуренції) виключно цим кодексом, рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, прийнятими відповідно до ПК України.<sup>1</sup>

Відповідно до п. 30.8 ст. 30 ПК України контролюючі органи здійснюють контроль за правильністю надання та обліку податкових пільг, а також їх цільовим використанням, за наявності законодавчого визначення напрямів використання (щодо умовних податкових пільг) та своєчасним поверненням коштів, не сплачених до бюджету внаслідок надання пільги, у разі її надання на поворотній основі. Отже, контроль за наданням такої державної допомоги здійснює не Антимонопольний комітет України, а безпосередньо Державна податкова служба України.

В цій ситуації простежується певна неузгодженість приписів Закону України «Про державну допомогу суб'єктам

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n227>.

господарування» та положень податкового законодавства України. Так, відповідно до закону про держдопомогу рішення про надання державної допомоги суб'єкту підприємництва приймає АМК, однак, як ми продемонстрували вище, рішення про надання податкових пільг приймає контролюючий орган. На нашу думку, вказані положення потребують відповідного узгодження.

Аналогічна ситуація має місце й з наданням державної допомоги у формі розстрочення/відстрочення податкових платежів суб'єктів господарування. Для розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платник податків повинен звернутися до контролюючого органу з письмовою заявою про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу. У заяві платник вказує суми податків, зборів, штрафних (фінансових) санкцій (штрафів), пені, сплату яких платник податків просить розстрочити (відстрочити), а також строк розстрочення (відстрочення) та періоди сплати. Окремо зазначаються суми, строк сплати яких ще не настав, а також строк сплати яких вже минув<sup>1</sup>. Так, на підставі заяви платника податків орган доходів і зборів (контролюючий орган) приймає відповідне рішення та укладається договір про розстрочення (відстрочення) (п. 1.4)<sup>2</sup>. Рішення про розстрочення, відстрочення грошових зобов'язань чи податкового боргу щодо: 1) загаль-

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: Котенко А. М. Передумови договірного регулювання порядку розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу. *Актуальні проблеми д-ви і права*. 2011. Вип. 62. С. 253.

<sup>2</sup> Порядок розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків : затв. наказом Міністерства доходів і зборів України від 10.10.2013 № 574. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1853-13#n15>.

нодержавних податків в межах одного бюджетного року приймається керівником (його заступником або уповноваженою особою) контролюючого органу; 2) щодо місцевих податків та зборів – керівником (його заступником або уповноваженою особою) контролюючого органу та затверджується фінансовим органом місцевого органу виконавчої влади, до бюджету якого зараховуються такі місцеві податки та збори. У випадку, коли розстрочення чи відстрочення з загальнодержавних податків та зборів надається на строк, що виходить за межі одного бюджетного року, рішення приймається керівником (його заступником або уповноваженою особою) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, про що повідомляється центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику (Мінфін). За умови, що сума, яка підлягає розстроченню чи відстроченню, рішення приймається вже за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику (Мінфін).

Як бачимо, порядок надання зазначених форм державної допомоги регламентовано ПК України та іншими актами податкового законодавства, а рішення про їх надання приймають відповідні контролюючі органи. Тож у такому разі йдеться саме про здійснення податкового контролю, який становить собою систему заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулю-

вання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (п. 61.1 ст. 61 ПК України)<sup>1</sup>.

До способів здійснення контролю віднесено такі: ведення обліку платників податків; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів; перевірки та звірки відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин; моніторинг контрольованих операцій та опитування посадових, уповноважених осіб та/або працівників платника податків (ст. 62 ПК України)<sup>2</sup>. Як бачимо, чинним податковим законодавством передбачено різні форми здійснення контролю платників податків. Найбільш розповсюдженими серед них є перевірки.

Згідно з п. 75.1 ст. 75 ПК України контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки. Камеральні та документальні перевірки проводяться контролюючими органами в межах їх повноважень виключно у випадках та у порядку, встановлених цим Кодексом, а фактичні перевірки – цим Кодексом та іншими законами України, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи.

До кола питань, що не втрачають актуальності, а навпаки, набувають гостроти, безумовно відноситься таке, що стосу-

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n227>.

<sup>2</sup> Там само.

ється підстав проведення податкового контролю, і зокрема, фактичних перевірок. Справа у тому, що наразі склалося два полярні підходи як у судовій практиці, так і у доктрині, стосовно того, за яких випадків наказ керівника контролюючого органу про призначення фактичної перевірки відповідає вимогам п. 81.1. ст. 81 Податкового кодексу України<sup>1</sup>. Йдеться про те, чи: (а) достатньо лише посилання на відповідні підпункти статей ПК України без розкриття їх змісту та зазначення безпосередньої підстави для призначення перевірки, тобто без зазначення податкової інформації, яка обумовлює юридичні наслідки; чи (б) у змісті наказу обов'язково мають бути зазначені як підпункти статей Податкового кодексу України, так і розкрито їх зміст, тобто наведені безпосередні підстави для призначення перевірки, певну податкову інформацію. Очевидно, що вирішення такої проблеми має і практичне, і теоретичне значення.

Повноваження контролюючого органу проводити фактичні перевірки закріплено пп. 20.1.4. п. 20.1. ст. 20, ст. 75, 80 ПК України відповідно до яких, фактична перевірка проводиться без попередження платника податків на підставі рішення керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу, оформленого наказом, копія якого вручається платнику податків або його уповноваженому представнику, або особам, які фактично проводять розрахункові операції під розписку до початку проведення такої перевірки, та за наявності хоча б однієї з підстав, визначених в п. 80.2. ст. 80 ПК України<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : від 02.12.2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.6>.

<sup>2</sup> Там само.

У пункті 80.2 ст. 80 ПК України закріплено, що фактична перевірка може проводитися за наявності хоча б однієї з таких підстав: (а) у разі коли за результатами перевірок інших платників податків виявлено факти, які свідчать про можливі порушення платником податків законодавства щодо виробництва та обігу підакцизних товарів, здійснення платником податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності патентів, ліцензій та інших документів, контроль за наявністю яких покладено на контролюючі органи, та виникає необхідність перевірки таких фактів; (б) у разі наявності та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації від державних органів або органів місцевого самоврядування, яка свідчить про можливі порушення платником податків законодавства, контроль за яким покладено на контролюючі органи, зокрема, щодо здійснення платниками податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності патентів, ліцензій та інших документів, контроль за наявністю яких покладено на контролюючі органи, виробництва та обігу підакцизних товарів; (в) письмового звернення покупця (споживача), оформленого відповідно до закону, про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій, касових операцій, патентування або ліцензування; (г) неподання суб'єктом господарювання в установлений законом строк обов'язкової звітності про використання реєстраторів розрахункових операцій, розрахункових книжок та книг обліку розрахункових операцій, подання їх із нульовими показниками; (д) у разі наявності та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації про порушення вимог законодавства в частині виробництва, обліку, збері-

гання та транспортування спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів та цільового використання спирту платниками податків, а також здійснення функцій, визначених законодавством у сфері виробництва і обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, пального; (е) у разі виявлення за результатами попередньої перевірки порушення законодавства з питань, визначених у пункті 75.1.3; (є) у разі наявності та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації про використання праці найманих осіб без належного оформлення трудових відносин та виплати роботодавцями доходів у вигляді заробітної плати без сплати податків до бюджету, а також здійснення фізичною особою підприємницької діяльності без державної реєстрації<sup>1</sup>. При цьому за змістом п. 81.1 ст. 81 ПК України посадові особи контролюючого органу мають право приступити до проведення фактичної перевірки за наявності підстав для її проведення, визначених ПК України, та за умови пред'явлення, зокрема, копії наказу про проведення перевірки, в якому зазначаються дата видачі, найменування контролюючого органу, найменування та реквізити суб'єкта (прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи – платника податку, який перевіряється) та у разі проведення перевірки в іншому місці – адреса об'єкта, перевірка якого проводиться, мета, вид (документальна планова/позапланова або фактична перевірка), підстави для проведення перевірки, визначені ПК України, дата початку і тривалість перевірки, період діяльності, який буде перевірятися. Наказ про проведення перевірки є дійсним за наявності підпису керівника (його заступника або уповно-

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : від 02.12.2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.6>.

важеної особи) контролюючого органу та скріплення печаткою контролюючого органу<sup>1</sup>.

Системний аналіз зазначених вище положень ПК України дозволяє констатувати, що законодавець, формулюючи підстави для здійснення розглядуваних контрольних заходів, використовуючи законодавчу техніку, застосовує різні за семантикою, але споріднені за змістом поняття. Йдеться перед усім про такі мовні звороти, як «за наявності хоча б однієї з таких підстав» (п. 80.2. ст. 80 ПК України), «за наявності підстав для їх проведення, визначених цим Кодексом» (п. 81.1. ст. 81 ПК України), «підстави для проведення перевірки, визначені цим Кодексом» (абз. 3 п. 81.1. ст. 81 ПК України). Водночас, очевидно, що від правильного визначення сутності зазначених словосполучень залежить можливість здійснення суб'єктами господарювання – платниками податків захисту свої прав і законних інтересів.

Показово, що поняття «підстава» як юридичний термін трактується, зазвичай, як сукупність перед-бачених законом обставин, умов, фактів і передумов, що забезпечують настання юридичних наслідків. Підстава має нормативне закріплення, визначений зміст, вичерпний характер, враховує особливості певного випадку та породжує юридичні наслідки<sup>2</sup>. Зважаючи на такий підхід констатуємо, що в п. 80.2. ст. 80, абз. 3 п. 81.1 ст. 81 ПК України поняття підстава має тлумачитися не як нумераційне позначення на відповідний підпункт статті ПК України, а як конкретні обставини, які в цих підпунктах розкриваються та мають об'єктивно існувати.

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : від 02.12.2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.6>.

<sup>2</sup> Юридика енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл. 2002. Т. 4. Н–П. С. 647.

Для підтвердження наведеної нами позиції можна навести п. 80.3. ст. 80 ПК України, де зазначено наступне: «Фактична перевірка, що здійснюється за наявності обставини, визначеної у пункті 80.2.6». Іншими словами підставою для того, аби призначити перевірку, виходячи з наведеної норми ПК України слід розуміти не порядковий номер підпункту пункту статті, а безпосередню інформацію, відомості та інші обставини. При буквальному тлумаченні п. 80.2. ст. 80 ПК України ми констатуємо, що умовою призначення фактичної перевірки є об'єктивна наявність, в контролюючого органу визначених в підпунктах обставин, які в подальшому будуть використані як підстава для призначення та проведення фактичної перевірки, а саме:

(1) наявність та/або отримання в установленому законодавством порядку інформації про порушення вимог чинного законодавства (пп. 80.2.2., 80.2.5., 80.2.7. п. 80.2. ст. 80 ПК України);

(2) наявність письмового звернення покупця (споживача) (пп. 80.2.3. п. 80.2. ст. 80 ПК України);

(3) наявність інших обставин, які можуть бути підставою для призначення фактичної перевірки (пп. 80.2.1., 80.2.4., 80.2.6. п. 80.2. ст. 80 ПК України).

Для того, аби більш чітко з'ясувати зміст п. 80.2 ст. 80 ПК України, необхідно встановити, що собою становить інформація про порушення вимог чинного законодавства, а також якою має бути така інформація. І тут треба звернутися до абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію» відповідно до якого інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. При цьому ст. 16 Закону Укра-

їни «Про інформацію» передбачено, що податкова інформація – це сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань та функцій у порядку, встановленому ПК України. Згідно із підпунктом 74.1., 74.3., статті 74 ПК України, податкова інформація, зібрана відповідно до ПК України, може зберігатися та опрацьовуватися в інформаційних базах контролюючого органу або безпосередньо посадовими (службовими) особами контролюючих органів. Зібрана податкова інформація та результати її опрацювання використовуються для виконання покладених на контролюючі органи функцій та завдань. Аналіз наведених положень ще раз підтверджує той факт, що при призначенні фактичної перевірки контролюючий орган має безпосередньо посилатися на ту податкову інформацію (звернення, скарги, заяви, інші відомості та матеріали і т.п.), яка в свою чергу використовуються для виконання покладених на контролюючі органи функцій та завдань. При цьому метою проведення перевірки є здійснення контролю за законністю правовідносин, яких стосується податкова інформація. Відповідно до абз. 5 пп. 81.1. ст. 81 ПК України пред'явлення документів, зазначених в абз. 2, 3, 4 пп. 81.1. ст. 81 ПК України, що оформлені з порушенням вимог, встановлених цим пунктом, є підставою для недопущення посадових (службових) осіб контролюючого органу до проведення документальної виїзної або фактичної перевірки.

Позначимо також, що однією з вимог до наказу, відповідно до абз. 3 пп. 81.1. ст. 81 ПК України, є зазначення в ньому мети, підстав для проведення перевірки, визначених ПК України. Таким чином, системне тлумаченням п. 81.1., та

абз. 3 п. 81.1 ст. 81 ПК України, ст. 74 ПК України, Закону України «Про інформацію» дозволяє стверджувати, що п. 81.1., та абз. 3 п. 81.1 ст. 81 ПК України містить обов'язок контролюючого органу вказувати відповідні підстави у наказі про проведення перевірки. Інакше кажучи, обов'язкове визначення таких підстав означає відображення в наказі відомостей про отриману інформацію щодо порушення вимог чинного законодавства, відомостей щодо звернення покупця (споживача) та інших обставин, які стали підставою для призначення та проведення фактичної перевірки платника податків. І здійснюється це з посиланням на відповідний підпункт п. 80.2. ст. 80 ПК України, яким охоплюються предмет перевірки. Наша позиція цілком узгоджується і підтверджується практикою Конституційного Суду України (далі – КС України), а також Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), рішення якого визнаються в Україні джерелом права. Зокрема, КС України у рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 зазначив: «із конституційних принципів рівності і справедливості впливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (п.5.4)<sup>1</sup>.

Як влучно зазначають науковці, наведеною позицією КС України акцентував увагу на тому, що невизначеність, нечіт-

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). Справа № 1-17/2005 від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

кість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводить до різного застосування. Така неврегульованість чи відсутність визначеності в діяльності органів державної влади щодо особи, зокрема забезпечення, додержання чи реалізації прав і свобод людини і громадянина, може мати негативні наслідки і призвести до сваволі. Визначеність правового регулювання має на меті запобігти будь-якому її прояву щодо особи<sup>1</sup>.

Правова визначеність є універсальним правовим началом, дія якого поширюється на такі важливі сфери правовідносин між державою і особою, як реалізація та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, встановлення юридичної відповідальності, підстав та порядку притягнення до неї, недопустимість дій та бездіяльності, спрямованих на безпідставне обмеження прав і свобод людини, встановлення пропорційності застосованих до особи обмежень, здійснення повноважень органами державної влади у межах, визначених Конституцією і законами України<sup>2</sup>.

На тому, що принцип правової визначеності є невід'ємним, внутрішньо притаманним елементом верховенства права неодноразово наголошував ЄСПЛ у своїх рішеннях, у тому числі і проти України. Визначеність при здійсненні правосуддя потребує однозначності правозастосування. Це, у свою чергу, вимагає забезпечення системності та послідовності у діяльності національних судів, адекватному адаптуванні останніми правових приписів до конкретних суспільних від-

---

<sup>1</sup> Гульгай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 5. С. 85–86.

<sup>2</sup> Богачева Л. Л. Принцип правовой определенности в европейском и национальном праве (содержательная характеристика). URL: file:///C:/Users/user/Downloads/tipp\_2013\_2\_74.pdf.

носин, що ви-никають та розвиваються в державі<sup>1</sup>. Тож, констатуємо, що зважаючи на принцип визначеності, для платника податків підстави для проведення відповідного контролюючого заходу, у тому числі і фактичної перевірки, мають бути зрозумілими і конкретизованими, адже саме такий підхід взмозі забезпечити реалізацію платником податків права на захист своїх законних інтересів. І це може бути здійснено шляхом перш за все недопуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки. Ще раз наголосимо, що обставини, які стали підставою для проведення фактичної перевірки, мають бути відомі не лише контролюючому органу, а мають бути зазначені в наказі таким чином, щоб платник податків їх розумів, мав можливість перевірити їх наявність та встановити відповідність предмету перевірки її меті, передбачити та усвідомити правові наслідки, які настануть як у випадку допуску посадових осіб до проведення перевірки, так і у випадку їх недопуску.

Що стосується практики ЄСПЛ, то суд неодноразово вказував на необхідність дотримання принципів визначеності, законності та «належного урядування», що розкриваються як обов'язкові складові принципу верховенства права. Так, позиція ЄСПЛ стосовно принципу обґрунтованості рішення суб'єкта владних повноважень полягає в тому, що таке рішення повинно бути прийнято з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення, на оцінці всіх фактів та обставин, що мають значення.

Показово, що у рішенні у справі «Суомінен проти Фінляндії» ЄСПЛ вказав, що орган влади зобов'язаний виправдати

---

<sup>1</sup> Гуйван П. Д. Правова визначеність як елемент верховенства права. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9511>.

свої дії, навівши обґрунтування своїх рішень<sup>1</sup>, а в рішенні у справі «Серявін та інші проти України» відзначив, що у рішеннях судів та інших органів мають бути належним чином зазначені підстави, на яких вони ґрунтуються (п. 58)<sup>2</sup>. У п. 28 рішення ЄСПЛ у справі «Михайлюк та Петров проти України» зазначено, що вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права<sup>3</sup>. Схожий висновок міститься й у п. 155 рішення ЄСПЛ у справі «Полторацький проти України»<sup>4</sup>.

Безумовно, зазначені ЄСПЛ підходи стосовно законності та обґрунтованості рішення суб'єкта владних повноважень, однаковою мірою стосуються і таких актів керівника контролюючого органу, як накази про проведення фактичної перевірки. Останні є рішенням керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу, що обумовлює виникнення у платника податків обов'язків, виконання або невиконання яких має певні юридичні наслідки (рішення про застосування фінансових санкцій, адміністративний арешт майна тощо).

<sup>1</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Суомінен проти Фінляндії», заява № 37801/97 від 01.07.2003. URL: <https://roseurosud.org/r/st-6/st-6a1/postanovlenie-espch-suominen-protiv-finlyandii>.

<sup>2</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Серявін та інші проти України» від 10.02.2010. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_672](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_672).

<sup>3</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Михайлюк та Петров проти України», заява № 11932/02 від 10.12.2009. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_500](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500).

<sup>4</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Полторацький проти України» № 38812/97 від 29.04.2003. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_838](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838).

Як ми продемонстрували, у ПК України закріплено підстави, порядок призначення та проведення фактичних перевірок платників податків, а також вимоги до документів, що виступають підґрунтям для таких перевірок. При цьому положеннями ПК України не тільки передбачено вичерпний перелік обставин, наявність яких вважається підставою для призначення фактичної перевірки, а й встановлено обов'язковість їх зазначення в наказі керівника контролюючого органу про проведення фактичної перевірки. Це свідчить про те, що право контролюючих органів проводити фактичні перевірки платників податків не є абсолютним та необмеженим. Таким чином, для належного розуміння визначення підстав для проведення фактичних перевірок доречно застосовувати системне тлумачення положень п. 80.2. ст. 80, абз. 3 п. 81.1 ст. 81 ПК України у взаємозв'язку зі ст. 74, п. 80.2. ст. 80, абз. 3 п. 81.1 ст. 81 ПК України) з положеннями інших нормативно-правових актів, в контексті практики Конституційного Суду України і Європейського суду з прав людини.

З урахуванням практики Конституційного Суду України і Європейського суду з прав людини можна стверджувати, що поняття «підстава» має тлумачитися не як нумераційне позначення на відповідний підпункт статті Податкового кодексу України, а як конкретні обставини, що в цих підпунктах називаються та мають об'єктивно існувати. При призначенні фактичної перевірки контролюючий орган має безпосередньо посилаючись на ту податкову інформацію (звернення, скарги, заяви, інші відомості та матеріали і т.п.), яка використовується для виконання покладених на контролюючі органи функцій та завдань. Обов'язкове визначення підстав означає відображення в наказі керівника контролюючого органу

відомостей про отриману інформацію щодо порушення вимог чинного законодавства, відомостей щодо звернення покупця (споживача) та інших обставин, які стали підставою для призначення та проведення фактичної перевірки платника податків. Здійснюється це з посиланням на відповідний підпункт п. 80.2. ст. 80 ПК України, яким охоплюються предмет перевірки.

Зазначимо ще один приклад. Важливим як для платника податків так і органу ДПС, є наслідки, що слідують за ненаданням інформації на запити. Відтак, керуючись підставами для призначення позапланової документальної перевірки, контролюючий орган за даних обставин може посилатися на п.п. 78.1.4. п. 78.1. ст. 78 ПК України та готувати відповідний наказ.

Для того щоб призначити позапланову перевірку на підставі пп. 78.1.4 п. 78.1 ст. 78 ПК України, податковому органу необхідно надіслати вмотивований письмовий запит платнику податків, і лише у разі, коли платник податків не надасть пояснень та їх документального підтвердження протягом 15 робочих днів з дня наступного за днем отримання запиту, податковий орган може видавати наказ про проведення документальної позапланової перевірки. При цьому, при визначенні вказаних у п.73.3. ст. 73 ПК України підстав поряд із обов'язковим зазначенням підпункту, пункту і статті Податкового кодексу України у запиті обов'язково потрібно вказувати, в рамках яких саме заходів та на підставі якої податкової інформації ДПС України встановлено факти, що свідчать про недостовірність визначення підприємством даних податкових зобов'язань/кредиту по взаєморозрахунках з контрагентами, на підставі яких відомостей або документів

були встановлені такі факти як відсутність реального придбання/продажу із зазначеними контрагентами тощо. Окрім вказано, в абзаці 7 п.7.3 ст.73 ПК України вказано: «У разі якщо запит складено з порушенням вимог, визначених абзацами першим - п'ятим цього пункту, платник податків звільняється від обов'язку надавати відповідь на такий запит».

Пунктом 78.4 ст. 78 ПК України передбачено, що про проведення документальної позапланової перевірки керівник контролюючого органу приймає рішення, яке оформлюється наказом. Право на проведення документальної позапланової перевірки платника податків надається лише у випадку, коли йому до початку проведення зазначеної перевірки вручено під розписку копію наказу про проведення документальної позапланової перевірки.

Ґрунтовний аналіз п.73.3. ст. 73, п.п. 78.1.4. п. 78.1. ст. 78 ПК України переконує, що позапланова перевірка може призначатися у разі якщо:

по-перше, запит контролюючого органу про надання інформації оформлений без порушення законодавчо встановлених вимог, зокрема в якому чітко зазначено підстави для його направлення;

по-друге, такий запит належним надіслано (вручено) платнику податків;

по-третє, платник податків не надав пояснень та їх документального підтвердження протягом 15 робочих днів з дня наступного за днем отримання запиту.

Відтак, відсутність наявності зазначених обставин вказує на відсутність законно визначених підстав для призначення позапланової документальної перевірки, що може здійснюватися згідно із п. 78.1.4 п. 78.1. ст. 78 ПК України.

У разі призначення документальної позапланової перевірки без дотримання законодавчо встановлених положень порушується основний принцип діяльності державних органів, що закріплений ч. 2 ст. 19 Конституції України, бо органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

На користь наведеної нами позиції свідчить і судова практика. Зокрема, Верховний Суд у постанові від 20.02.2018 у справі № 826/12244/14 зазначив: «у разі, якщо запит контролюючого органу про надання інформації оформлений з порушенням законодавчо встановленого порядку, зокрема в якому чітко не зазначено підстави для його направлення (надсилання), платник податку звільняється від обов'язку надання відповіді на такий запит, що в свою чергу виключає право контролюючого органу призначати проведення перевірки з підстав ненадання пояснень та їх документальних підтверджень на обов'язковий письмовий запит, а у разі прийняття рішення, оформленого наказом, про призначення перевірки за вказаних обставин такий наказ може бути визнано протиправним та скасовано»<sup>1</sup>.

Таким чином, контролюючий орган не має права приймати рішення про проведення документальної позапланової перевірки, керуючись п.п. 78.1.4 п. 78.1 ст. 78 ПК України, якщо направлений запит платнику податків не відповідає вимогам чинного законодавства, зокрема ст. 73 ПК України.

Можна наводити й інші приклади, що засвідчують проблемні аспекти при здійсненні як податкового контролю, так

---

<sup>1</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua>.

і в цілому контролю за наданням державної фінансової підтримки в Україні. Тож пропонуємо до основних напрямів удосконалення такого законодавства віднести: усунення неузгодженостей між різними нормативно-правовими актами та здійснення їх систематизації; розмежування у законодавстві засобів надання фінансової підтримки та допомоги; конкретизацію норм щодо правового статусу органів контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання; доопрацювання положень щодо моніторингу державної фінансової підтримки (допомоги).

### **1.5. Фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів господарювання: сучасний підхід до регулювання**

В умовах триваючих євроінтеграційних процесів для України все більшого значення набуває питання, пов'язане із створенням сучасної, оптимальної та ефективної системи заходів державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. Перш за все йдеться про необхідність чіткого та узгодженого правового регулювання державного фінансового контролю, зокрема, його видів, методів, форм, порядку здійснення, а також правового статусу органів державного фінансового контролю з метою недопущення порушень фінансового законодавства суб'єктами господарювання й сприяння гармонізації національної економіки з економічними системами інших розвинутих країн.

Недосконалість законодавчого регулювання (наявність колізій та прогалин у регулюванні відносин щодо здійснення

державного фінансового контролю), недосконалість системи заходів державного фінансового контролю та інші чинники зумовлюють потребу у подальшому дослідженні й наданні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Показово, що незважаючи на важливість здійснення фінансового контролю для держави, наразі відсутній одностайний підхід до законодавчого закріплення поняття «державний фінансовий контроль». У ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>1</sup>, яким визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) закріплено лише загальне визначення такого нагляду (контролю). Зокрема, державний нагляд (контроль) становить собою діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допусти-

---

<sup>1</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/877-16/ed20200813>.

мого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Зважаючи на викладене, підкреслимо, що законодавець закріпив родові поняття державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Показово, що в даному випадку державний нагляд та державний контроль розглядаються як синоніми. На наш погляд, така позиція є дискусійною, оскільки за змістовим наповненням ці поняття не є тотожними. Більше того, визначення одного явища через використання різних категорій значно ускладнює процеси праворозуміння та правозастосування. При цьому до заходів державного нагляду (контролю) віднесено планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах. З наведеного бачимо, що перелік контрольних заходів є достатньо розгалуженим. У той же час у цьому законі не розкриваються положення, пов'язані із здійсненням контролю за діяльністю суб'єктів господарювання.

Державний фінансовий контроль є одним з видів державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. Науковці, досліджуючи державний фінансовий контроль, акцентують увагу на різних аспектах цього правового явища. У цьому контексті ми поділяємо міркування Л. А. Савченко, яка зосереджує увагу на тому, що причинами різного тлумачення категорії «фінансовий контроль» є: (а) відсутність нормативного закріплення визначення такого поняття; (б) своєрідність фінансового контролю, який має складну структуру, застосовується у багатьох сферах, а отже, і проявляється у різних аспектах.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Велика українська юридична енциклопедія : в 20-ти т. Т. 6 : Фінансове право. Харків : Право, 2020. С. 574.

На переконання М. О. Настенко, доцільно вести мову про публічний фінансово-господарський контроль, що становить собою систему заходів, які є у розпорядженні уповноважених контролюючих суб'єктів і спрямовані на забезпечення законності й ефективності дій суб'єктів господарювання в процесі формування, розподілу й використання публічних фінансових ресурсів<sup>1</sup>. З цього приводу позначимо наступне. На нашу думку, використання категорії «фінансові ресурси» у цьому контексті не завжди є логічним. Так, у науці фінансового права немає одностайного підходу до тлумачення цієї категорії. Нам імпонує підхід К. О. Токаревої, яка розмежовує категорії «фінансові ресурси» та «грошові кошти». Учена зазначає, що «фінансові ресурси» – більш широка категорія за своїм змістом, оскільки охоплює не лише грошові кошти, а й наприклад, державні цінні папери за, допомогою яких може здійснюватися фінансування дефіциту державного бюджету<sup>2</sup>. Як вбачається, говорячи про державний фінансовий контроль в цілому або ж про окремі його види (наприклад, бюджетний чи податковий), доцільно вести мову саме про грошові кошти. Наразі суб'єкти господарювання сплачують податки виключно у грошовій формі й далі ці грошові кошти акумулюються у бюджеті відповідного рівня.

Вважаємо переконливими міркування науковців, які визначають державний фінансовий контроль як передбачену законодавством діяльність уповноважених органів шляхом використання специфічних форм і методів з метою забез-

---

<sup>1</sup> Настенко М. О. Правове регулювання фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. С. 7.

<sup>2</sup> Токарева К. О. Структура бюджету: фінансово-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. С. 17–18.

печення законності, доцільності та ефективності формування, розподілу й використання публічних коштів. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що державний фінансовий контроль виступає й функцією державного управління, за допомогою якої забезпечується реалізація фінансової політики держави. Отже, державний фінансовий контроль як функція державного управління у сфері публічної фінансової діяльності щодо забезпечення законності, доцільності та ефективності формування, розподілу й використання публічних коштів.

На підставі викладеного можемо виділити такі ознаки державного фінансового контролю, як-то:

- здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами;
- має імперативний й обов'язковий характер, форми й методи, процедура здійснення державного фінансового контролю регламентовано нормами чинного національного законодавства;
- спрямований на забезпечення законності, доцільності та ефективності формування, розподілу й використання публічних коштів;
- виступає функцією державного управління в сфері публічної фінансової діяльності.

Наразі правове регулювання форм державного фінансового контролю є достатньо розгалуженим. Так, у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» закріплено такі форми здійснення контролю, як-то: державний фінансовий аудит, інспектування, перевірка закупівель та моніторинг закупівлі. Так, державний фінансовий аудит полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану

справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю<sup>1</sup>. У той же час потребують визначення й інші форми державного фінансового контролю.

Традиційно державний фінансовий контроль залежно від сфери фінансової діяльності поділяють на два основних види – бюджетний та податковий. Показово, що в чинному бюджетному законодавстві немає визначення поняття «бюджетний контроль». Разом із тим відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України<sup>2</sup> контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до цього Кодексу та іншого законодавства. При цьому такий контроль забезпечує: 1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; 3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; 4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; 5) запобігання пору-

---

<sup>1</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2939-12>.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.

шенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; б) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

У теорії бюджетного права бюджетний контроль характеризується по-різному. Зокрема, П. П. Латковський визначає його як врегульовану нормами бюджетного права контрольну діяльність уповноважених (контролюючих) осіб щодо операцій порівняння (співставлення) показників бюджетної діяльності зобов'язаних (підконтрольних) суб'єктів (бюджетно-правової реальності) зі встановленими нормами бюджетного права (модель бюджетної діяльності), тобто пізнання бюджетної діяльності, а також виявлення та усунення відхилень реальних показників цієї діяльності від встановлених нормами бюджетного права, з метою встановлення відповідності бюджетної діяльності її правовій моделі задля досягнення певного результату<sup>1</sup>. На нашу думку, наведене визначення є доволі спірним. Так, виникає питання щодо доцільності використання такої категорії як «показники бюджетно-правової реальності» при характеристиці бюджетного контролю за діяльністю відповідних суб'єктів. Також навряд чи можна погодитись із твердженням автора про те, що бюджетний контроль полягає в усуненні відхилень реальних показників цієї діяльності від встановлених нормами бюджетного права. Як вбачається, задача контролю полягає у перевірці суб'єктів господарювання на відповідність їх діяльності встановленим правовим приписам, попередженні можливих правопорушень, фіксації все існуючих правопо-

---

<sup>1</sup> Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : монографія. Чернівці : Технодрук, 2019. С. 224.

рушень. А вже усунення цих правопорушень (відхилень від встановлених нормами права) відбувається за допомогою застосування заходів відповідальності до правопорушника або ж відповідних заходів державного примусу.

В. Д. Чернадчук визначає бюджетний контроль як діяльність уповноважених бюджетним законодавством органів та їх посадових осіб з перевірки виконання вимог бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, що реалізують бюджетні обов'язки або забезпечують таку реалізацію<sup>1</sup>. Такий підхід є загальним, проте достатньо виваженим. На підставі викладених положень робимо висновок про те, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства слід розглядати як здійснення уповноваженими суб'єктами у встановлений чинним законодавством спосіб відповідних заходів, які спрямовані на забезпечення доцільності, законності, достовірності та раціональності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання, внесення змін та звітування про виконання бюджетів усіх рівнів, а також при обслуговуванні й управлінні публічним боргом. На наше переконання, існує потреба в закріпленні визначення поняття «контроль за дотриманням бюджетного законодавства» у ст. 26 Бюджетного кодексу України, а також у визначенні форм його реалізації.

Однак, з огляду на те, що бюджетний контроль як вид фінансового контролю застосовується не до всіх суб'єктів господарювання, а лише до тих, які безпосередньо тією чи іншою мірою пов'язані з фінансуванням за рахунок бюджетних коштів, в межах цієї публікації ми не будемо детально

---

<sup>1</sup> Чернадчук В. Д. Бюджетний контроль: поняття та сутність. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 11. С. 74–76.

зупинятися на розгляді особливостей реалізації бюджетного контролю в Україні.

На відміну від бюджетного законодавства, чинне податкове законодавство містить визначення податкового контролю. Відповідно до п. 61.1 ст. 61 Податкового кодексу України (далі – ПК України)<sup>1</sup> податковий контроль становить собою систему заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. З наведеного ми бачимо, що предмет податкового контролю достатньо широкий. Також необхідно акцентувати увагу на множинності суб'єктів, уповноважених здійснювати такий контроль.

Зокрема, відповідно до п. 41.1. ст. 41 ПК України контролюючими органами є: (1) податкові органи (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи) - щодо дотримання законодавства з питань оподаткування, законодавства з питань сплати єдиного внеску, а також щодо дотримання іншого законодавства, контроль за виконанням якого покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, чи його територіальні органи; (2) митні

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

органи (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальні органи) - щодо дотримання законодавства з питань митної справи та оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів з митної території України або території вільної митної зони<sup>1</sup>. Таким чином, до них віднесено Державну податкову службу, Державну митну службу та інших суб'єктів.

За текстом ми вже акцентували увагу на формах (способах) державного фінансового контролю. Показово, що форми державного податкового контролю не співпадають із ними. Згідно зі ст. 62. ПК України до способів здійснення податкового контролю віднесено: 1) ведення обліку платників податків; 2) інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів; 3) перевірки та звірки відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірки щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин; 4) моніторинг контрольованих операцій та опитування посадових, уповноважених осіб та/або працівників платника податків відповідно до ст. 39 цього Кодексу<sup>2</sup>. На наш погляд, в цій ситуації йдеться про методи фінансового контролю, які

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

<sup>2</sup> Там само.

становлять собою сукупність певних способів (прийомів), які застосовуються при здійсненні контрольних функцій уповноваженими суб'єктами у фінансовій сфері (бюджетній, податковій тощо). Вважаємо, що методи фінансового контролю (як родового явища), так і бюджетного та податкового контролю (як видових явищ) повинні певною мірою узгоджуватися. Цілком логічно, що предмети бюджетного та податкового контролю будуть відрізнятися й, відповідно, ці види контролю реалізуватимуться різними способами. Разом із цим Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»<sup>1</sup> має містити всеохоплюючий перелік форм такого державного контролю, які вже розкриватимуться в актах бюджетного та податкового законодавства.

На сучасному етапі нормотворення в Україні чимало законопроектів спрямовані на удосконалення правового регулювання податкового контролю та процедур його здійснення. Так, проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України для уточнення окремих умов мораторію на проведення податкових перевірок» № 4045 від 03.09.2020 р.<sup>2</sup> передбачає внесення змін до п. 52-2 п. 10 розділу XX «Перехідні положення», зокрема положень, що встановлюють виключення для проведення мораторію на проведення документальних та фактичних перевірок великих платників по-

---

<sup>1</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2939-12>.

<sup>2</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України для уточнення окремих умов мораторію на проведення податкових перевірок : проект Закону України № 4045 від 03.09.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1).

датків. На нашу думку, такі зміни не є конструктивними. Наразі чинна норма передбачає дію мораторію на проведення документальних та фактичних перевірок на період з 18 березня 2020 року по останній календарний день місяця (включно), в якому завершується дія карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України на всій території України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19). З наведеного робимо висновок про те, що законодавець натепер передбачає поширення цієї норми на всіх платників податків, незалежно від їх поділу на великих, малих та середніх. Виключаючи великих платників податків з переліку платників податків, на яких поширюється дія мораторію у період карантину без наявних на те підстав, фактично, порушуються принципи податкового законодавства.

Проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо зменшення тиску контролюючих органів на платників податків» №. 4065-1 від 23.09.2020 р.<sup>1</sup> передбачає усунення ряду дискреційних та корупційних норм в податковому законодавстві, відновлення окремих положень, що дозволить платникам податків повною мірою реалізовувати свої права, а також скасування ряду положень, які збільшують тиск контролюючих органів на платників податків та повинні набирати чинності з 1 січня 2021 року. Показово, що положення вказаного законопроекту спрямовані на скасування низки норм

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо зменшення тиску контролюючих органів на платників податків : проект Закону України від 23.09.2020 № 4065-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2\\_5\\_1](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1).

Закону № 466<sup>1</sup>, який було прийнято з вказівкою про необхідність подальшого доопрацювання, й поліпшення становища платників податків в сучасних умовах. Зокрема, проектом Закону України № 4065-1 запропоновано скасування інституту вини при порушенні платниками податків податкового законодавства, визначення «винні діяння» і «діяння, вчинені умисно», встановлення контролюючими органами вини особи, які набирають чинності з 1 січня 2021 року. Як вбачається, такий підхід є конструктивним з огляду на те, що вина виступає обов'язковою ознакою злочину, а не правопорушення. Для царини податково-правового регулювання головною метою є своєчасне й у повному обсязі наповнення дохідних частин бюджетів відповідних рівнів, а не доведення умислу платника податків. Крім того, звертаючись до доктрини кримінального права та положень кримінального законодавства, констатуємо, що умисел – не єдина можлива форма вини<sup>2</sup>. Заслуговує на підтримку, на нашу думку, позиція про недоцільність впровадження механізму дослідження питання наявності або відсутності обставин наявності вини платника податків в порушенні податкового законодавства, які буде встановлювати спеціальна комісія контролюючого органу з питань розгляду заперечень платників податків. Вважаємо, що створення спеціально уповноваженого органу для розгляду заперечень платників податків та визнання їх вини є штучним розширенням вже існуючої системи контролюючих

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві : Закон України від 16.01.2020 № 466-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#Text>.

<sup>2</sup> Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2341-14>.

органів, яке на практиці не призведе до позитивного результату.

На наш погляд, зміни до чинного законодавства в частині регламентації порядку здійснення фінансового контролю мають бути спрямовані, по-перше, на удосконалення існуючого правового механізму його реалізації, узгодження форм та способів, за допомогою яких цей контроль здійснюється уповноваженими суб'єктами. По-друге, взаємовідносини між суб'єктами господарювання та контролюючими органами мають бути максимально гнучкими й реалізовуватись у формі державно-приватного партнерства, бо саме такий підхід дозволить зробити такі відносини максимально прозорими та відкритими і, як наслідок, дозволить вивести з тіні ще більше платників податків й збільшити суми доходів до бюджетів.

У цьому контексті також слід акцентувати увагу на важливості основних засад здійснення державного фінансового контролю, оскільки, як і будь-яке явище правової дійсності, фінансовий контроль розвивається на основі відповідних принципів. А обґрунтований підхід до їх формулювання сприяє більш глибокому розумінню цього явища. Підкреслимо відсутність одностайного підходу до визначення принципів державного фінансового контролю у сучасній правовій науці. Приміром, О. Ю. Грачова підкреслює, що принципи державного фінансового контролю тотожні принципам фінансової діяльності держави й закріплені у чинному законодавстві, зокрема – в Основному законі держави та інших законах<sup>1</sup>. Навряд чи такі міркування заслуговують на під-

---

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. Москва : Право и закон : Колос, 2003. С. 67.

тримку. Безумовно, між фінансовою діяльністю держави та державним фінансовим контролем, що має місце на кожній стадії такої діяльності, існує взаємозв'язок. У той же час фінансова діяльність держави та державний фінансовий контроль – різні правові явища, а отже, й принципи, на основі яких вони здійснюються, будуть різними.

На переконання Д. В. Лученка, принципи фінансового контролю становлять собою науково обґрунтовані й апробовані практикою принципи, закріплені прямо або опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю<sup>1</sup>. Як вказує Л. А. Савченко, принципи фінансового контролю відіграють важливу роль, їх дотримання контролюючими суб'єктами, підконтрольними суб'єктами, іншими учасниками, які беруть участь у фінансово-контрольному процесі сприяє ефективності, дієвості і результативності самого контролю у сфері публічних фінансів, належному виконанню його мети і завдань<sup>2</sup>. Дійсно, принципи державного фінансового контролю ілюструють роль держави у сфері публічних фінансів, оскільки вони мають певні гарантії щодо їх реалізації. На нашу думку, саме нормативне закріплення принципів державного фінансового контролю є вкрай важливим, оскільки сприяє захисту прав підконтрольних суб'єктів, зокрема, суб'єктів господарювання й належній діяльності контролюючих суб'єктів протягом

---

<sup>1</sup> Лученко Д. В. Проблеми систематизації принципів контрольно-процесуальної діяльності. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. № 5. С. 200.

<sup>2</sup> Савченко Л. А., Сірош М. В. Правові проблеми реалізації принципів фінансового контролю у фінансово-контрольному процесі : монографія. Київ : Центр учб. літ. 2016. С. 7.

всього процесу здійснення такого контролю через їх загальнообов'язковість.

Л. А. Савченко підкреслює, що принципи фінансового контролю – це основні вимоги, які визначені у нормативних актах та правила, що не знайшли правового закріплення, але отримали загальне визнання під час організації фінансового контролю та діяльності суб'єктів, які наділені контрольними повноваженнями чи правами, визначають специфіку організаційної побудови контролюючих суб'єктів, відображають особливості їх діяльності, характеризують професійні якості осіб, що реалізують контрольні функції, забезпечують результативність, ефективність та дієвість фінансового контролю.<sup>1</sup> Ми не можемо сперечатися з наведеною позицією, оскільки вона має бути притаманна суспільству з високим рівнем правосвідомості.

Фактично, коли принципи віднаходять своє законодавче закріплення в актах чинного законодавства, у разі їх недотримання передбачається юридична відповідальність. Це вважаємо позитивним, оскільки в сучасних реаліях рівень правової свідомості учасників правовідносин, у тому числі й тих, що пов'язані зі здійсненням державного фінансового контролю, не завжди високий й саме за допомогою заходів державного примусу забезпечується належна поведінка учасників таких відносин.

Далі розглянемо принципи, які стосуються здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання та закріплені у чинному законодавстві України. Так, у ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)

---

<sup>1</sup> Велика українська юридична енциклопедія : в 20-ти т. Т. 6 : Фінансове право. Харків : Право, 2020. С. 582.

у сфері господарювання»<sup>1</sup> закріплено доволі широкий перелік принципів (більше 15), за якими здійснюється державний контроль у сфері господарювання. Так, до них належать, наприклад, такі, як:

- пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;

- підконтрольність і підзвітність органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;

- рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;

- гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання;

- відкритість, прозорість, плановість й системність державного нагляду (контролю);

- дотримання умов міжнародних договорів України;

- незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;

- наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади.

- презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та

---

<sup>1</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарювання : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.

обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю) та інші.

З наведеного ми бачимо, що у наведеній нормі законодавець не розкриває змісту вказаних засад, а лише перелічує їх. Такий підхід вбачається декларативним та таким, що потребує подальшого переосмислення й удосконалення. Підкреслимо, що Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарювання» є нормативно-правовим актом, яким встановлено загальні положення щодо здійснення державного контролю у сфері господарювання.

Показово, що Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»<sup>1</sup>, який виступає базовим нормативно-правовим актом щодо здійснення державного фінансового контролю відповідними органами влади й був прийнятий для визначення правових та організаційних засад здійснення державного фінансового контролю, взагалі оминув увагою принципи державного фінансового контролю. На нашу думку, принципи державного фінансового контролю становлять собою своєрідний синтез загальноправових та спеціальних засад, на основі яких вибудовується вся комплексна система здійснення державного фінансового контролю. На основі детального аналізу сутності державного фінансового контролю, доктринальних та нормативних положень щодо визначення основних засад державного фінансового контролю, пропонуємо доповнити Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» ст. 2<sup>1</sup> такого змісту:

---

<sup>1</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарювання : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/877-16>.

«Стаття 2<sup>1</sup>. Принципи державного фінансового контролю

1. Принципами державного фінансового контролю є:

1) законність – неухильне дотримання суб'єктами державного фінансового контролю приписів Конституції України, Законів України та підзаконних нормативно-правових актів щодо здійснення такого контролю; відповідність всіх прийнятих рішень приписам чинного законодавства;

2) прозорість – інформування громадськості та налагодження зв'язків з нею шляхом розгляду та надання на звернення (запити, скарги, заяви) громадян письмової або усної інформації за погодженням з ініціаторами контрольних заходів;

3) системність – державний фінансовий контроль становить собою цілісну систему, що включає горизонтальні та вертикальні взаємозв'язки між об'єктами і суб'єктами державного фінансового контролю (уповноваженими та підконтрольними);

4) оперативність – контролюючі суб'єкти повинні швидко проводити контрольні дії, щоб не порушувати процес функціонування підконтрольного суб'єкта;

5) об'єктивність – незалежність результатів державного фінансового контролю від будь-якого впливу на суб'єктів контролю (з боку третіх осіб та (або) певних умов чи обставин);

6) паритетність приватних і публічних інтересів – гармонізація законних інтересів суспільства та прав приватних осіб (суб'єктів господарювання) при здійсненні державного фінансового контролю;

7) відповідальність – застосування заходів впливу до уповноважених суб'єктів здійснення державного фінансового контролю у разі порушення відповідних норм права.»

Підбиваючи підсумки можемо констатувати, що в сучасних умовах існує потреба у перегляді вже існуючих підходів до визначення та характеристики фінансового контролю, принципів його здійснення, видів та методів, а також правового статусу контролюючих органів. У інноваційному суспільстві взаємовідносини між суб'єктами, які здійснюють господарську діяльність, та контролюючими органами мають бути максимально гнучкими й реалізовуватись у формі державно-приватного партнерства. Це сприятиме забезпеченню прозорості та відкритості діяльності суб'єктів господарювання, дозволить вивести з тіні ще більше платників податків й збільшити суми грошових коштів, що надходять до бюджетів різних рівнів.

## Розділ II.

# ІНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ

---

---

### 2.1. Напрями удосконалення господарсько-правового упорядкування діяльності суб'єктів господарювання

Під правовим забезпеченням господарської діяльності розуміється комплекс юридичних норм, закріплених у Конституції України, законодавчих, нормативно-правових актах і актах індивідуального характеру, які встановлюють правила поведінки суб'єктів господарювання при здійсненні ними господарської діяльності, а також визначають міру відповідальності за порушення цих правил.

Нормативно-правовим актом, який на сьогодні визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в Україні, є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>1</sup>, а його засоби – виступа-

<sup>1</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

ють дієвим інструментом підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання.

Державна регуляторна політика у зазначеній сфері – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Принципами державної регуляторної політики є:

*доцільність* – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

*адекватність* – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

*ефективність* – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

*збалансованість* – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

*передбачуваність* – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам

з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

*прозорість та врахування громадської думки* – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Звертає на себе увагу той факт, що процес вдосконалення державного регулювання господарської діяльності шляхом вирішення тих завдань, які були окреслені в Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності, схваленою Указом Президента України у 2007 році<sup>1</sup>, продовжується. Це пов'язано із тим, що не тільки суб'єкти господарювання здатні реагувати на зовнішні та внутрішні фактори, які впливають на їх створення та ефективний розвиток, але це впливає і на процес формування економіки в цілому.

Відповідно до положень чинного законодавства суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність,

---

<sup>1</sup> Концепція вдосконалення державного регулювання господарської діяльності : схвал. Указом Президента України від 03.09.2007 № 816/2007. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816/2007#Text>.

реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством (ч. 1 ст. 55 ГК України). Формами здійснення підприємницької (господарської) діяльності є регулювання і управління такою діяльністю.

Суб'єктами організаційно-господарських повноважень визнаються учасники господарських відносин (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, господарські об'єднання, власники майна, у тому числі власники корпоративних прав та інші суб'єкти), що наділені правом управління господарською діяльністю. Отже, організаційно-господарські повноваження – це сукупність прав та обов'язків суб'єктів, яким вони делегуються, з управління господарською діяльністю та/або її регулювання, складовою якої є контроль.

Створення вітчизняного конкурентоспроможного промислового комплексу України неможливо без ефективного функціонування інфраструктури підтримки діяльності у сфері промисловості. На сьогодні складовою цієї інфраструктури виступають не тільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й комерційні та некомерційні організації, що спроможні здійснювати заходи стимулювання діяльності у цій сфері, серед яких окреме місце займають торгово-промислові палати (далі – ТПП) – недержавні неприбуткові самоврядні юридичні особи. Таким чином, пошук оптимального варіанту співвідношення державного управління і приватноправових механізмів регулювання у сфері промисловості привів до виникнення самоврядних органі-

зацій, в яких управління діяльністю у межах наданих останнім повноважень, самостійно здійснюють члени цих організацій.

ТПП створюються з метою сприяння розвитку народного господарства та національної економіки, її інтеграції у світову господарську систему, формування сучасних промислової, фінансової і торговельної інфраструктур, створення сприятливих умов для підприємницької діяльності, всебічного розвитку усіх видів підприємництва, не заборонених законодавством України, науково-технічних і торговельних зв'язків між українськими підприємцями та підприємцями зарубіжних країн. Тому й завдання ТПП полягають у сприянні розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, експорту українських товарів і послуг, наданні практичної допомоги підприємцям у проведенні торговельно-економічних операцій на внутрішньому та зовнішньому ринках, освоєнні нових форм співробітництва; представленні інтересів членів палати з питань господарської діяльності як в Україні, так і за її межами; участі в організації в Україні та за кордоном професійного навчання і стажування фахівців; наданні довідково-інформаційних послуг, у тому числі іноземним юридичним особам; сприянні в організації інфраструктури інформаційного обслуговування підприємництва; встановленні та розвитку зв'язків з іноземними підприємцями, участь у роботі міжнародних неурядових організацій тощо.

Держава сприяє ТПП у виконанні їх завдань і, безумовно, здійснює нагляд за їх діяльністю в межах повноважень, делегованих відповідним державним органам, але самоврядні організації, встановлюючи для себе правила гри, також здійснюють контроль за їх виконанням і цей контроль значно

результативніший. Зазначимо, що ТПП здійснюють свою діяльність на підставі Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні»<sup>1</sup> (далі – Закон про ТПП), інших законів та нормативно-правових актів.

ТПП як юридична особа створюється за ініціативою засновників за принципом добровільного об'єднання останніх, який полягає у праві вибору підприємців входити або не входити до складу відповідної ТПП. Засновників ТПП, а ними можуть бути виключно юридичні особи, які створені і діють відповідно до законодавства України, громадяни України, зареєстровані як підприємці, та їх об'єднання, які знаходяться на відповідній території, скликають установчий з'їзд (конференцію) або загальні збори, на яких приймається Статут і створюються керівні органи ТПП.

При цьому ТПП набуває статусу юридичної особи з дня її державної реєстрації. Припиняється діяльність ТПП шляхом ліквідації. Членами ТПП України є регіональні ТПП, а також юридичні особи, які створені і діють відповідно до законодавства України, громадяни України, що зареєстровані як підприємці, та їх об'єднання. Щодо членів регіональних ТПП, то вони одночасно є членами ТПП України.

Члени ТПП мають певні переваги перед тими суб'єктами підприємницької діяльності, які не є членами ТПП. Зокрема, члени Харківської ТПП мають такі переваги: підвищення іміджу підприємства як надійного і стабільного ділового партнера; першочергове обслуговування за всіма видами послуг, які надає Харківська ТПП та ТПП України; участь в ділових зустрічах з українськими та зарубіжними партнера-

---

<sup>1</sup> Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 02.12.1997 № 671/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 13. Ст. 52.

ми; отримання актуальної інформації щодо виставок, семінарів, форумів, ділових зустрічей, що проходять в Україні і за кордоном, а також інформації про комерційні та інвестиційні пропозиції і запити вітчизняних та зарубіжних фірм; розміщення комерційних пропозицій і запитів щодо співробітництва в довідково-інформаційній електронній бази даних Харківської ТПП; отримання рекомендаційних листів для представлення підприємства-члена ТПП в представництвах іноземних держав (посольствах, консульствах) тощо<sup>1</sup>.

Відповідно до чинного законодавства ТПП мають права, які закріплюються в Статутах того чи іншого виду ТПП і реалізуються останніми в процесі їх діяльності. Зокрема, ТПП має право: проводити за дорученням державних органів незалежну експертизу проектів нормативно-правових актів з питань економіки, зовнішньоекономічних зв'язків, а також з інших питань, що стосуються прав та інтересів підприємців; представляти і захищати законні інтереси торгово-промислової палати або за дорученням її членів їх інтереси; надавати за дорученням українських та іноземних юридичних і фізичних осіб послуги, пов'язані із захистом їх прав та інтересів, відповідно до законодавства України і міжнародних договорів України; звертатися за дорученням осіб, права яких порушені, до Антимонопольного комітету України із заявами про порушення законодавства про захист від недобросовісної конкуренції; проводити на замовлення українських та іноземних підприємців експертизу, контроль якості, кількості, комплектності товарів (у тому числі експортних та імпорتنих) і визначати їх вартість; засвідчувати і видавати серти-

---

<sup>1</sup> Харьковская торгово-промышленная палата. URL: <http://rada.com.ua/rus/catalog/8703/>.

фікати про походження товарів, сертифікати визначення продукції власного виробництва підприємств з іноземними інвестиціями та інші документи, пов'язані із здійсненням зовнішньоекономічної діяльності; здійснювати декларування зовнішньоторговельних вантажів у випадках, передбачених законом; організовувати міжнародні виставки, національні виставки іноземних держав і окремих іноземних фірм, забезпечувати підготовку і проведення виставок українських товарів в Україні та за її межами; організовувати семінари, конференції, ділові переговори з економічних питань за участю українських підприємців та іноземних фірм як в Україні, так і за її межами; укладати необхідні для виконання функцій палат зовнішньоекономічні та інші угоди з українськими та іноземними суб'єктами підприємницької діяльності, а також з окремими громадянами; видавати інформаційні, довідкові, рекламні та методичні матеріали з питань своєї діяльності, а також газети, журнали та інші друковані матеріали для забезпечення підприємницької діяльності; створювати, реорганізовувати і ліквідовувати підприємства та інші організації з метою виконання статутних завдань у порядку, встановленому законом; самостійно визначати методи здійснення своєї діяльності, встановлювати структуру, штатний розпис, чисельність працівників, форми і розміри та матеріального стимулювання їхньої праці згідно з законодавством України; створювати за ініціативою учасників спору третейські суди відповідно до законодавства України, галузеві або територіальні комітети (ради) підприємців, цільові секції фахівців-консультантів; виконувати інші повноваження, що не суперечать законодавству України. Причому методичні та експертні документи, видані ТПП в межах їх

повноважень, є обов'язковими для застосування на всій території України (ст. 11 Закону про ТПП), хоча ТПП не відносяться до тих органів, акти яких підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України<sup>1</sup>.

Як і будь-яка юридична особа ТПП мають майно, що використовується для забезпечення їх статутної діяльності. Джерелами формування майна є: вступні та членські внески, прибуток від господарської діяльності ТПП, створених ними підприємств та інших організацій, а також інші доходи та надходження, що отримані ТПП у законний спосіб. Особливістю правового режиму цього майна є те, що майно та кошти ТПП у разі виходу або виключення відповідно до Статуту ТПП із складу її членів поділу не підлягає, сплачені членські внески не повертаються і претензії на частину майна ТПП не задовольняються.

Вищим органом ТПП виступають загальні збори її членів, а до виконавчих слід віднести Президента або Президію ТПП. Окрім цього в кожній ТПП обирається ревізійна комісія.

ТПП здійснює представництво інтересів своїх членів з питань, пов'язаних з їхньою господарською діяльністю як в Україні, так і за її межами, сприяє розвитку ринкових відносин у своєму регіоні, підприємницькій діяльності в усіх її формах, експорту українських товарів, надає консультаційні послуги у проведенні торгово-економічних операцій на внутрішньому і зовнішньому ринках, освоєнні нових форм співробітництва, організовує взаємодію між суб'єктами підприємницької діяльності, координує їх взаємовідносини з дер-

---

<sup>1</sup> Щодо державної реєстрації в Мін'юсті України актів Торгово-промислової палати України : Лист Мін-ва юстиції України від 05.02.2004 № 24-45-89. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5-89323-04/#Text>.

жавою в особі її органів, а також з потенційними партнерами.

ТПП України відкриває свої представництва та філії в інших країнах, а також засновує разом із зарубіжними партнерськими організаціями як в Україні, так і за її межами змішані торгово-промислові палати, ділові ради та інші спільні організації; засвідчує форс-мажорні обставини (обставини непереборної сили), тобто надзвичайні та невідворотні обставини, що об'єктивно унеможливають виконання зобов'язань, передбачених умовами договору (контракту, угоди тощо), обов'язків згідно із законодавчими та іншими нормативними актами, а також торговельні та портові звичаї, прийняті в Україні, за зверненнями суб'єктів господарської діяльності та фізичних осіб; засвідчує форс-мажорні обставини відповідно до умов договорів за зверненнями суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють будівництво житла (замовників, забудовників); веде недержавний реєстр українських підприємців за їх згодою, фінансовий стан яких свідчить про їх надійність як партнерів у підприємницькій діяльності в Україні та за її межами. Разом із тим вирішити усі проблеми, які виникають у сфері діяльності ТПП на підставі застарілого законодавства, не вбачається можливим.

Останнім часом законодавство в сфері регулювання діяльності суб'єктів господарювання суттєво оновилося, а наслідком цього стало скорочення кількості перевірок суб'єктів господарювання, спрощення дозвільної системи та мінімізація видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, удосконалення системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, зменшення адміністративного контролю у цій сфері, створення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно як єдиної

державної інформаційної системи, що забезпечує обробку, збереження і надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження, реформування системи оподаткування, що має забезпечити створення сприятливого підприємницького середовища та лібералізацію фіскальних відносин, оскільки одним з зовнішніх чинників, що робить вплив на ефективний розвиток господарюючого суб'єкта, є надмірне податкове навантаження; поширено запровадження непрямой державної підтримки зазначених суб'єктів, коли держава створює стимули для ведення бізнесу, а не прямо фінансує їх витрати. Вважається, що засоби непрямой підтримки забезпечують конкуренцію на ринку, що є важливим фактором за умов глобалізації інноваційної економіки.

В Україні на законодавчому рівні вибудовується той механізм, який спроможний охопити і опосередкувати інноваційні відносини, котрі поєднали б наукову, науково-технічну діяльність, а також діяльність по впровадженню інновацій в єдиний процес, спрямований на виникнення ринку інноваційних об'єктів. Традиційно інноваційну систему держави розглядають як комплекс інститутів правового, фінансового і соціального характеру, який забезпечує інноваційні процеси, а сам інноваційний процес – як сукупність науково-технічних, технологічних і організаційних змін, що відбуваються в процесі реалізації інновацій.

Серед об'єктивних економічних закономірностей розвитку національної інноваційної системи слід виокремити підвищення ролі регіонів і окремих територіальних міжрегіональних комплексів. Саме тому все більшої актуальності в сучасних умовах набувають питання регіонального розвитку,

вирішення яких залежить від ефективності формування та дії регіональних інноваційних систем (далі – РІС). Термін РІС вперше було запропоновано у 1992 році Ф. Куком (P. Cooke) у роботі «Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe»<sup>1</sup>, а вже пізніше скандинавські економісти Б. Ашейм та А. Ісаксен спромоглися довести, що саме в регіонах фокусується процес створення нових знань та існує адекватна інфраструктура їх акумуляції й подальшого поширення, яке пояснюється наявністю так званих «некомерційних взаємозв'язків» (традицій, звичаїв, норм поведінки, що базуються на спільному історичному минулому) між місцевими економічними суб'єктами, що дає змогу ефективно використовувати ресурсний потенціал регіону задля підвищення його конкурентоспроможності та якості життя населення. Було виокремлено три види РІС: а) регіональна інноваційна система місцевого розташування (*territorially embedded regional innovation system*), у якій підприємства спрямовують свою інноваційну діяльність здебільшого на процес взаємного навчання, котрий водночас стимулюється географічною та організаційною близькістю, проте без безпосередніх взаємодій з організаціями, що генерують знання (університети, науково-дослідні установи); б) мережева регіональна інноваційна система (*regionally networked innovation system*), у якій місцеві підприємства разом з інституційною інфраструктурою, сформованою науково-дослідними інститутами, професійно-технічними навчальними закладами та іншими організаціями, що беруть участь в інноваційних процесах

---

<sup>1</sup> Cooke P. Regional innovation systems: Competitive regulation in the new Europe. *Geoforum*. 1992. Vol. 23, Issue 3. P. 365–382. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0016718592900489/>.

цих підприємств, утворюють відповідну мережу співпраці; в) регіоналізована національна інноваційна система (regionalised national innovation system), що характеризується інтеграцією місцевої інституційної інфраструктури та деяких місцевих галузей промисловості з національною або міжнародною інноваційними системами<sup>1</sup>. Вітчизняні вчені А. М. Поручник та І. В. Брикова теж вважають, що інноваційна активність характеризується високим рівнем географічної концентрації, а це принципово змінює статус окремих національних регіонів, перетворюючи їх на вузлові точки глобальної інноваційної мережі<sup>2</sup>.

Саме у такому контексті і набуває особливої актуальності концепція РІС як теоретична основа розробки та ефективної імплементації стратегії підвищення міжнародної конкурентоспроможності регіону.

Слід погодитися з тими вченими, які вважають, що РІС – це локалізовані на території окремих регіонів групи рефлексивно взаємодіючих підприємств, організацій, установ, які об'єдналися на основі спільних інтересів забезпечення ефективного інноваційного процесу на всіх його стадіях (розробка, просування, споживання інновацій) і ефективного використання ресурсів єдиного регіонального простору<sup>3</sup>. РІС формуються з урахуванням фінансових ресурсів регіональ-

---

<sup>1</sup> Мушеник І. М. Сутність та структура регіональних інноваційних систем. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Т. 1, № 5. С. 60–69.

<sup>2</sup> Поручник А. М., Брикова І. В. Регіональна інноваційна система як основа підвищення міжнародного конкурентного статусу національних регіонів. URL: [http://www.kneu.kiev.ua/journal/ukr/article/2006\\_2\\_Poruch\\_Bryk\\_ukr.pdf](http://www.kneu.kiev.ua/journal/ukr/article/2006_2_Poruch_Bryk_ukr.pdf).

<sup>3</sup> Бендасюк С. П. Формування та розвиток регіональних інноваційних систем. *Культура народів Причорномор'я*. 2014. № 273. С. 207–210.

них бюджетів в межах регіональних і галузевих цільових програм.

Враховуючи те, що одним з основних принципів державної інноваційної політики є інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності (ч. 2 ст. 3 Закону України «Про інноваційну діяльність»), до основних принципів регіонального інноваційного розвитку суб'єктів інноваційної діяльності вчені також відносять їх інформаційне забезпечення шляхом запровадження стейкхолдерського підходу, сутність якого базується на тому, що сталий успіх бізнесу, включаючи і інноваційний, досягається тільки при дотриманні інтересів і вимог зацікавлених сторін, що здатні здійснювати вплив на діяльність господарюючого суб'єкта<sup>1</sup>. В науковій літературі стейкхолдерів прийнято поділяти на внутрішніх (керівництво, працівники, власники, спонсори) та зовнішніх (державні регулятивні, законодавчі органи, правові, судові та політичні установи, а також конкуренти, місцеве населення, ЗМІ). Крім того, є групи, що знаходяться між внутрішніми та зовнішніми сторонами, до яких, перш за все, відносять клієнтів і постачальників<sup>2</sup>.

Трансформація інтелектуальної власності через інноваційний процес з метою досягнення результату інноваційної діяльності не може не враховувати складові інноваційного процесу, до яких належить як етап інноваційного проекту-

---

<sup>1</sup> Керимова Ч. В. Использование стейкхолдерского подхода при определении направлений инновационного развития компании. *Учет. Анализ Аудит*. 2018. Т. 5, № 4. С. 46–55.

<sup>2</sup> Безручко О. О. Значення інтересів стейкхолдерів у процесі управління діяльністю підприємства. URL: [http://www.rusnauka.com/18\\_DNI\\_2010/Economics/69677.doc.htm](http://www.rusnauka.com/18_DNI_2010/Economics/69677.doc.htm).

вання, так і етап інвестиційної підтримки. В доктрині установленім є думка, що зазначені етапи мають однакове спрямування як в цілому, так і окремо по кожній складовій. Не вдаючись до поглибленого аналізу правового механізму розробки і реалізації інноваційного проекту, зазначимо лише, що інноваційні рішення повинні мати конкретну форму, вимоги до якої повинні бути чітко визначені. Це в першу чергу відноситься до форми і змісту інноваційного проекту, який представляє собою обґрунтування економічної доцільності, обсягу, строків здійснення капітальних вкладень, у тому числі необхідної проектно-кошторисної документації, розробленої відповідно до чинного законодавства та затвердженими в установленому порядку стандартами (нормами і правилами), а також описом практичних дій по здійсненню інвестицій. Таким чином, розробка інноваційного проекту вимагає техніко-економічного обґрунтування інвестицій в інноваційну діяльність (ТЕО). На етапі проектування важливим принципом є безперервність і систематична актуалізація інформації. При цьому стейкхолдерський підхід обумовлює необхідність проведення систематичного аналізу інтересів зацікавлених осіб в прийнятті рішень, які можуть вплинути на продовження інноваційного процесу.

Інноваційна система держави – це комплекс інститутів правового, фінансового і соціального характеру, який забезпечує інноваційні процеси, як сукупність науково-технічних, технологічних і організаційних змін, які відбуваються в процесі реалізації інновацій. Таким чином, формування інноваційної системи України залежить від побудови економічних, правових та організаційних механізмів, які б дозволили реалізувати інноваційні продукти.

Формування і забезпечення стабільної інноваційної інфраструктури є одним з пріоритетних завдань державної політики. Виходячи з того, що інфраструктура в ринковій економіці традиційно розглядається як специфічна система (підсистема) взаємопов'язаних інститутів, цільовою функцією яких є створення загальних умов для функціонування суб'єктів у різних сферах економіки, сутність інфраструктурного забезпечення у досліджуваній сфері з боку держави полягає у створенні соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції.

На разі формування інноваційної системи України – найважливіша потреба суспільства. Вона включає створення відповідних економічних, правових та організаційних механізмів, які б гарантували реалізацію і захист прав та інтересів інноваційних структур, які створюються з метою інтенсифікації розроблення, виробництва та впровадження наукоємної конкурентоспроможної продукції із спрямуванням взаємоузгоджених дій наукових організацій, закладів освіти, промислових підприємств та інших суб'єктів на задоволення потреб внутрішнього ринку і нарощування експортного потенціалу країни.

Інноваційна структура (підприємство, організація) здійснює інноваційну діяльність, розробляє, впроваджує і реалізує затребувану на ринку конкурентоспроможну продукцію (товари, роботи, послуги), володіє наступним колом ознак інноваційності: наявність продажу інноваційної продукції;

наявність витрат на інновації, в тому числі витрат на дослідження і розробки; використання об'єктів інтелектуальної власності для посилення конкурентних переваг продукції, що випускається.

Будь-яка інноваційна структура може володіти тими чи іншими ознаками інноваційності, але усталеним є підхід, що кожна з ознак відображує один або сукупність інноваційних процесів, які протікають в цій структурі. Причому сполука цих ознак і процесів може бути будь-якою, що залежить від безлічі зовнішніх та внутрішніх умов і їх змін, що лише підкреслює головну мету інноваційної діяльності – ефективне використання ресурсів, підвищення прибутку, зростання обсягів виробництва та продажів затребуваної на ринку продукції.

Слід відмітити, що на рівні сучасного законодавства закріплено широкий підхід до запровадження тих організаційних форм, які спроможні забезпечити взаємодію різних суб'єктів, діяльність яких спрямована на створення і реалізацію (впровадження) інновацій (інноваційного продукту, інноваційної продукції). Складовою інноваційної інфраструктури можуть бути науково-дослідні та проектно-конструкторські організації, які працюють за профілем інноваційної структури; заклади освіти, які працюють за таким же профілем або спеціалізуються на підготовці та підвищенні кваліфікації фахівців з базових спеціальностей інноваційної структури; підприємства, які впроваджують результати науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт та винаходів; інноваційні фонди, комерційні банки, страхові фірми; суб'єкти підприємницької діяльності, що надають юридичні послуги, послуги в галузі науково-технічної експертизи, ме-

неджменту, маркетингу, транспорту, рекламної, видавничої та інформаційної діяльності.

Серед суб'єктів інноваційної діяльності виділяють інноваційні структури, які створюються з метою інтенсифікації розроблення, виробництва та впровадження наукоємної конкурентоспроможної продукції із спрямуванням взаємозгоджених дій наукових організацій, закладів освіти, промислових підприємств та інших суб'єктів на задоволення потреб внутрішнього ринку і нарощування експортного потенціалу країни. Поширеним різновидом інноваційної структури є інноваційне підприємство, яке може функціонувати як: інноваційний центр, бізнес-інкубатор, технополіс, технопарк тощо. У відповідності з Положенням про порядок створення і функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів<sup>1</sup> інноваційна структура – це юридична особа будь-якої організаційно-правової форми, що створена відповідно до законодавства (вид А), або група юридичних осіб, яка діє на основі договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів її учасників (вид Б), з визначеними галуззю діяльності та типом функціонування, орієнтованим на створення і впровадження наукоємної конкурентоспроможної продукції.

На практиці створюються також профіцентри – тимчасові об'єднання науковців, які є фахівцями в суміжних галузях науки і техніки, а також менеджерів. Ці об'єднання можуть ефективно вирішувати конкретні наукові та науко-

---

<sup>1</sup> Положення про порядок створення і функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 22.05.1996 № 549. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-96-p#Text>.

во-технічні завдання з виходом на освоєння нових видів продукції.

Щодо інжинірингових компаній, то, за правило, вони займаються доопрацюванням нововведень до стадії їх промислової реалізації, а також проводять консультації і надають послуги в процесі впровадження нових розробок. Інжинірингова діяльність пов'язана з наступними видами послуг і робіт: проектування об'єктів, розробка планів будівництва і реконструкції, контроль за виконанням робіт (консультативний інжиніринг); надання замовнику технологій, розробка проектів з енерго- і водопостачання, транспорту, зв'язку тощо (технологічний інжиніринг); поставка обладнання, техніки, виконання будівельних робіт (загальний інжиніринг). У Податковому кодексі України (ст. 14.1.85) наведено таке визначення поняття інжиніринг: надання послуг (виконання робіт) із складення технічних завдань, проектних пропозицій, проведення наукових досліджень і техніко-економічних обстежень, виконання перед проектних, проектних, інженерно-вишукувальних, інженерно-розвідувальних робіт (послуг) з будівництва об'єктів, розроблення технічної документації, проектування та конструкторського опрацювання об'єктів техніки і технології, надання консультації та авторського нагляду під час монтажних та пусконаладжувальних робіт, а також надання консультацій економічного, фінансового або іншого характеру, у складі таких послуг (робіт)<sup>1</sup>.

Останнім часом в Україні спостерігається процес академічного відокремлення університетських структур та утворення на їх основі спін-компаній («spin-off» та «spin-out»).

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.

Компанії «spin-off» – це малі інноваційні підприємства, чия діяльність спрямована на комерційне впровадження науково-технічних результатів, отриманих в ході виконання проектів у військово-промислому комплексі. Компанії «spin-out» є різновидом венчурних структур, заснованих декількома спі-вінвесторами, які гарантують фірмі підприємницьку свободу<sup>1</sup>.

До малих інноваційних форм відносяться і невеликі підприємства –експлеренти, головна роль яких полягає у створенні нових продуктів і технологій та впровадження радикальних нововведень<sup>2</sup>. В основному вони займаються науковими, конструкторськими розробками, комерційним освоєнням технічних відкриттів, виробництвом дослідних, пробних партій товарів. Відомо, що ринкова конкуренція проявляється в боротьбі підприємств (продавців) на доступних їм сегментах ринку за обмежений обсяг попиту споживачів. З огляду на стратегію конкурентної поведінки тих чи інших підприємств, тобто пристосування їх до змінних умов ринку, усталеною є їх класифікація на чотири види, одним із яких і є *підприємства-експлеренти*. Вони відрізняються, як вже було зазначено, «піонерською» поведінкою, тобто стратегія їх діяльності орієнтується на розробку радикальних нововведень і створення нових потреб та попиту на принципово нові товари. Досягти зазначеної мети можуть, безумов-

---

<sup>1</sup> Шевченко Л. С. Університети як суб'єкти інтелектуального підприємництва. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). С. 5–12; Татомир І. А. Вплив академічного капіталізму на спін-офф активність дочірніх компаній. *Фінанси України*. 2018. Вип. 2. С. 93–108.

<sup>2</sup> Новиков В. С. *Инновации в туризме : учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений*. М. : Изд. центр «Академия», 2007. 208 с.

но, підприємства, що мають високий науково-технічний потенціал і підприємницький стиль поведінки. Існуюча класифікація підприємств за стратегію конкурентної поведінки на ринку містить ще й такі їх види: *підприємства-віоленти*, для них характерна «силова» поведінка, тобто стратегія їх поведінки – домінування на ринку, що орієнтована на високу продуктивність і зниження витрат виробництва, а отже, і зниження ціни реалізації; *підприємства-патієнти*, для яких характерна «нішова» поведінка, тобто стратегія поведінки, що орієнтована на випуск обмеженої кількості продукції високої якості. Такі підприємства прагнуть відійти від суперництва з провідними компаніями і знайти на ринку власну нішу, яка була б недоступна, в першу чергу, для підприємств-віолентів; *підприємства-комутанти*, для яких характерна «приспосувальна» поведінка, тобто стратегія їх поведінки – задоволення нестандартних потреб споживачів на локальному ринку при високій гнучкості виробництва при невеликих обсягах продукції, що виробляється<sup>1</sup>.

Серед малих організаційних форм в інноваційній сфері виділяють і стартап компанії. Створення їх пов'язано з підвищеною ризиковістю стартап проектів, а тому вимагає введення особливого порядку їх фінансування. Саме тому на практиці запроваджено декілька моделей фінансування цих компаній: венчурні фонди; бізнес-янгіли; конкурси та гранти, хоча засновники стартап компаній можуть застосовувати при цьому і нові системи он-лайн кредитування, зокрема, краудфандінг та краудлендінг.

---

<sup>1</sup> Портер М. Е. Стратегія конкуренції : пер. з англ. Київ : Основи, 2006. 390 с.; Кошелупов І. Ф. Управління конкурентоспроможністю підприємства : навч. посіб. Одеса : ОДЕУ, 2009. 152 с.

Між тим ризик – це те, що завжди супроводжує не тільки будь-яке нововведення, а й створення інноваційної структури. Природно, що одна з проблем, яка постає перед організацією, що вирішила зайнятися інноваційною діяльністю, це проблема мінімізації ризику втрати вкладеного капіталу в разі невдачі інноваційного проекту. Вирішення її лежить в площині використання як в створенні інноваційних підприємств в малих організаційних формах, так і в венчурному підприємстві.

Вважається, що венчурне підприємство на сьогодні – одне з найбільш динамічних і перспективних напрямів інноваційного розвитку. Свого часу саме завдяки йому були створені та досягли значних успіхів такі компанії, як Apple, Google, Microsoft; з'явилися абсолютно нові галузі та напрями виробництва (біотехнології, персональні комп'ютери, ІТ індустрія)<sup>1</sup>.

Передумовами ведення венчурного підприємства та заснування у цій сфері юридичної особи можливо при наявності: ідеї нововведення (нового продукту, технології, послуги); суспільної необхідності в даній інновації; підприємця, який на основі нововведення бажає заснувати венчурне підприємство; персоналу, який за своєю кваліфікацією спроможний виконувати науково-технічну діяльність; «ризикового» капіталу для фінансування підприємства, оскільки рівень фінансової підтримки розвитку суб'єктів господарювання, включаючи і інноваційні структури, залишається незначним.

---

<sup>1</sup> Волохов О. С. Венчурний бізнес: сутність та особливості організації. *Економіка і управління: виклики та перспективи* : збірник матеріалів Між-нар. наук.-практ. Інтернет-конф. 13–14 лют. 2014 р. Дніпропетровськ : ФОП Дробязко С. І., 2014. С. 79–82.

Венчурне підприємництво має численні форми, серед яких: незалежні, частіше малі, інноваційні підприємства з використанням капіталу інвестиційних фондів; підприємства, які впроваджують інновації, що організовані на пайових засадах промисловими корпораціями, так звані «зовнішні фонди корпорацій»; внутрішні венчурні відділи корпорацій, основою яких є виділення підприємницької групи як самостійного венчурного підрозділу.

Фонди венчурного капіталу не лише інвестують, але й підтримують розвиток компаній із високим потенціалом зростання на ранніх стадіях розвитку, створюючи робочі місця для висококваліфікованого персоналу у нових інноваційних сферах, де інші фінансові інструменти важкодоступні. Фонди більш пізніх стадій розвитку інноваційного процесу сприяють передачі прав власності існуючих компаній, допомагають малим компаніям вирости у великі, а також здійснюють інвестиції в життєздатні підприємства, які є відділеннями (spin-out) вже існуючих компаній, сприяючи диверсифікованості й освоєнню нових ринкових ніш<sup>1</sup>.

Проте, у сучасних умовах все ще триває пошук нових організаційних форм та правових механізмів здійснення інноваційної діяльності. Це пояснюється тим, що розробка і впровадження інновацій на одному виробництві не завжди ефективні з погляду на великі витрати, які з цим пов'язані, а також ризиком отримання негативного результату. Тому на практиці, запозичивши досвід організації інноваційних про-

---

<sup>1</sup> Правовая среда венчурной деятельности в Российской Федерации : обзор. материал / РАВИ, при участии Адвокат. Бюро «Горемыкина, Цокол и партнеръ». СПб., 2009. 92 с. URL: [http://www.rvca.ru/upload/files/lib/pravovaya\\_sreda\\_venchurnoy\\_deyatelnosti.pdf](http://www.rvca.ru/upload/files/lib/pravovaya_sreda_venchurnoy_deyatelnosti.pdf).

цесів інших країн світу, в якості вирішення цієї проблеми пропонується застосування інновацій, які вже створені за межами конкретного господарюючого суб'єкта шляхом укладення між зацікавленими суб'єктами інноваційних договорів, зокрема, договорів трансферу технологій; технологічне співробітництво шляхом об'єднання зусиль суб'єктів в інноваційному розвитку (технологічні парки, технополіси); створення нових компаній інноваційного спрямування.

Однією з актуальних проблем на сьогодні все ще залишається проблема підвищення доступності фінансових послуг, вирішення якої пов'язують з вдосконаленням і розвитком технологій мікрофінансування – діяльності, спрямованої на надання базових фінансових послуг людям, які не можуть претендувати на стандартні банківські фінансові послуги, а саме людям, які опинились у скрутних життєвих обставинах, підприємцям-початківцям тощо<sup>1</sup>.

Слід погодитися із тим, що мікрофінансування, одним з видів якого є мікrokредитування<sup>2</sup>, – це приклад соціального підприємництва, який передбачає симбіоз соціальної місії з отриманням комерційного ефекту, оскільки його технології зводяться не тільки до надання послуг населенню з низьким рівнем доходу, а також засновникам мікробізнесу, щоб вони, скориставшись цими послугами, могли забезпечити собі по-

---

<sup>1</sup> Мамута М. В., Сорокіна О. С. Введение в микрофинансирование. *Глобальные рынки и финансовый инжиниринг*. 2015. Т. 2, № 2. С. 143–156.

<sup>2</sup> Засновником концепції мікrokредитування, спрямованого на розвиток малого бізнесу шляхом видачі невеликих кредитів позичальникам без застави, але з умовою відкриття сімейного бізнесу, вважається Мухаммад Юнус, Лауреат Нобелівської Премії миру за внесок у боротьбу з бідністю (2006 р.) (див.: Мухаммад Юнус. URL: <http://pro.rbc.ru/demo/5d1c7dce9a7947460e7380bb>).

дальше зростання як в плані особистісного розвитку, так і в частині розширення бізнесу та підвищення якості життя. Модель мікрофінансування передбачає використання мікрофінансовими організаціями спеціально розроблених процедур з оцінки ризику позичальника, а також технологій надання і забезпечення повернення позик<sup>1</sup>. Таким чином, основною метою мікрокредитування малого бізнесу, з одного боку, є забезпечення повернення отриманих коштів, а з іншого, – забезпечення отримання доходу від таких операцій.

Не торкаючись проблем організаційно-економічних технологій мікрокредитування, зупинимось на з'ясуванні правового положення мікрофінансових організацій (далі – МФО), які мають давню історію, функціонують в різних країнах світу і спеціалізуються в сучасних умовах на наданні позик представникам малозабезпечених верств населення, для яких банківські послуги є недоступними.

Поява МФО на ринку фінансових послуг України (далі – РФП) в якості нового учасника, основним видом діяльності яких стало надання коштів у короткострокову позику громадянам, що опинились у скрутних життєвих обставинах, була передбачуваною, оскільки, як вірно зазначається в літературі, традиційні технології кредитування не дозволяли банкам ефективно працювати з цією категорією осіб з огляду на підвищений ризик роботи з ними, а МФО певним чином сприяли вирішенню цієї проблеми. МФО займають на РФП нішу послогодавців так званих «швидких» грошей, що дає можли-

---

<sup>1</sup> Цхададзе Н. В. Микрофинансирование за рубежом: опыт решения социальных задач. *Экономика. Налоги. Право*. 2017. № 1. С. 101–109. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/mikrofinansirovanie-za-rubezhom-opyt-resheniya-sotsialnyh-zadach/viewer>.

вість окремим правникам констатувати появу такого сегменту цього ринку як швидке кредитування<sup>1</sup>. Проте, ні само поняття мікрофінансування, ні визначення організаційно-правової форми МФО як різновиду фінансових установ не отримали легалізації на рівні вітчизняного законодавства. З одного боку створення цих структур мов би і не суперечить чинному законодавству, оскільки відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (далі – Закон)<sup>2</sup> надання коштів у позику, в тому числі на умовах фінансового кредиту, було віднесено до фінансових послуг при умові, що послугодавцем виступала фінансова установа. Однак, не було враховане те, що відповідно до зазначеного Закону правовий статус окремих видів фінансових установ закріплюється на рівні спеціальних законів, чого відносно МФО не було зроблено, а це потягло за собою те, що економіко-правові вимоги, котрі пред'являються законодавством до окремих видів фінансових установ як учасників РФП, зокрема, і тих, які надають теж мікrokредити, наприклад, кредитні спілки, мов би і не стосуються МФО. Між тим і на момент появи цих структур, і на сьогодні щодо фінансових установ на рівні законодавства існують загальні імперативні приписи відносно їх правового статусу. Вони відбивають виключний характер господарської правосуб'єктності фінансових установ і є обов'язковими для

---

<sup>1</sup> Козаченко Г. В., Білоусова А. Ю. Правове регулювання діяльності мікрофінансових організацій в Україні. *Розвиток фінансового ринку в Україні: загрози, проблеми та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 15 жовт. 2019 р. Полтава : ПолтНТУ, 2019. С. 35–37.

<sup>2</sup> Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1.

дотримання на етапі створення та початку діяльності того чи іншого виду цих установ. До них відносяться вимоги відносно організаційно-правової форми, реєстраційні та ліцензійні вимоги. Щодо додаткових вимог, то це встановлені нормативно-правовими актами приписи, які висуваються до діяльності фінансових установ під час надання ними фінансових послуг, зокрема, щодо обліку та звітності; проведення аудиту; здійснення фінансового моніторингу; управління ризиками; інформаційного забезпечення<sup>1</sup>.

На практиці МФО носять об'єднуючу назву кредитних (фінансових) компаній<sup>2</sup>, без урахування того, що фінансові установи – учасники РФП можуть створюватися в кооперативній, корпоративній та унітарній формах і функціонують у «модифікованих» («ускладнених») організаційно-правових формах<sup>3</sup>. З огляду на те, що за даними аналітиків спостерігається стале зростання ключових показників розвитку МФО, можна було б сподіватися, що законодавець зверне увагу на цю тенденцію і заповнить правовий вакуум, який склався на ринку мікрофінансування, прийнявши спеціальне законодавство, яке б убезпечило суспільство від ризику формування фінансових пірамід на цьому ринку. Однак проаналізувавши останні законодавчі зміни в регулюванні діяльності РФП в цілому, зокрема, положення Законів України «Про

---

<sup>1</sup> Борисов І. В. Організаційно-правові форми фінансових установ як учасників ринку фінансових послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. С. 9–10.

<sup>2</sup> Мікрофінансові організації (МФО) України. URL: <http://minfin.com.ua/ua/credits/company/>.

<sup>3</sup> Борисов І. В. Організаційно-правові форми фінансових установ як учасників ринку фінансових послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. С. 3–4.

споживче кредитування»<sup>1</sup> та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг»<sup>2</sup>, слід зазначити, що проблем МФО вони не вирішують.

Слід враховувати і те, що на практиці з'явилися альтернативні форми надання «швидких» коштів, зокрема, через систему он-лайн шляхом застосування моделі взаємного P2P-кредитування<sup>3</sup> за механізмами, що подібні до краудлендінга або краудфандінга. Це виправдано, оскільки майже всі учасники РФП переходять на цифрові технології, бо це спрощує доступ до фінансових послуг. Таким чином, вважаємо за необхідне, по-перше, прийняття спеціального закону, який би легітимував правовий статус МФО з метою підвищення ефективності їх діяльності, визначивши, перш за все, що представляє собою мікрофінансова діяльність, права, обов'язки, відповідальність і гарантії МФО, хто, окрім цих організацій, може здійснювати мікрофінансову діяльність; по-друге, з урахуванням існуючої практики надання фінансових послуг за допомогою інформаційно-телекомунікаційної мережі Інтернет, мобільних технологій та інших сучасних технологій, розробити дієвий механізм їх впровадження на ринку мікрофінансування. Той факт, що 04 лютого 2020 року Верховна Рада України в першому читанні прийняла законо-

---

<sup>1</sup> Про споживче кредитування : Закон України від 15.11.2016 № 1734-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг : Закон України від 20.09.2019 № 122-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 44. Ст. 278.

<sup>3</sup> Казаченок О. П. Взаимное (P2P) кредитование как современный инструмент альтернативного финансирования. *Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2018. № 10. С. 147–155.

проект про поширення Закону України «Про споживче кредитування» на мікропозики, що в тому числі надаються і мікрофінансовими організаціями, не вирішує усіх проблем створення та функціонування останніх. Тим більш, що Закон України «Про споживче кредитування» створювався для ефективного захисту прав споживачів кредитних послуг і не поширювався на мікрофінансові організації. Підводячи підсумок, констатуємо, що на сьогодні лише частково вирішені ті завдання, які ставились Концепцією вдосконалення державного регулювання господарської діяльності 2007 року.

## **2.2. Впровадження циркулярної економіки в законодавство України відповідно до вимог ЄС: критичний аналіз**

Підписанням Угоди про Асоціацію з ЄС Україна взяла на себе зобов'язання з узгодження національного законодавства з правом ЄС, зокрема, щодо впровадження положень європейських директив №2008/98/ЄС «Про відходи та скасування деяких директив» та №1999/31/ЄС «Про захоронення відходів» у національне законодавство протягом чітко визначених строків – від трьох до п'яти років від набуття чинності Угодою.

Циркулярна економіка є тією концепцією, яка все частіше знаходить своє відображення в наукових публікаціях та нормативних документах ЄС, зокрема, й у названих вище актах. Заснована на принципах відновлення ресурсів, запобігання та зменшення обсягу відходів й повторного використання

відпрацьованої продукції, вона має стати основою поліпшення екологічних та економічних умов й забезпечити сталий розвиток держави.

Важливість дослідження даної тематики обумовлена й тим, що в Україні досі відсутнє нормативне закріплення категорії циркулярної економіки.

Виснаження невідновлюваних ресурсів, що стало глобальною проблемою людства, супроводжується серйозними екологічними та соціальними наслідками, а нераціональне використання ресурсів та виробленої продукції призводить й до економічних втрат. З метою переходу до більш стійкої економічної системи все частіше обговорюється підхід до подолання нинішньої лінійності життєвого циклу товару за допомогою альтернативної концепції циркулярної економіки. Основною ідеєю названого підходу є продовження використання матеріалів та продукції замість того, щоб відносити їх до сміття, і таким чином закінчувати їхній життєвий цикл. Економічне зростання в економіці з круговою логікою досягається вже не за рахунок виробництва більшої кількості продуктів, а за рахунок їх тривалого збереження, наприклад, шляхом відновлення замість заміни.<sup>1</sup>

Об'єктом дослідження є концепція циркулярної економіки, що передбачає систему суспільних відносин з приводу зменшення обсягів відходів, переробки існуючих відходів, повторного використання відпрацьованої продукції та інших дій і рішень, покликаних відійти від лінійної моделі економіки, а також нормативна база, яка регулює такі відносини.

---

<sup>1</sup> Ritzén Sofia, Ölundh Sandström Gunilla. Barriers to the Circular Economy – Integration of Perspectives and Domains. *Procedia CIRP*. 2017. Vol. 64. P. 7. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221282711730149X>.

Ідея циркулярної економіки, яку також називають циклічною економікою або економікою замкнутого кола, є порівняно новою концепцією. Незважаючи на те, що деякі наукові праці з цього питання були опубліковані ще у 2006-му році, за даними Web of Science їх кількість не перевищувала п'яти публікацій на рік. До 2013-го року дана цифра ледве зросла до двадцяти статей на рік, однак з 2014-го можна побачити значний стрибок у кількості наукових праць: більше тридцяти у 2014-му, більше сімдесяти у 2015-му та більше ста у 2016-му.<sup>1</sup>

Враховуючи те, що концепція кругової економіки є відносно новою, теоретики та практики не мають усталеної думки щодо того, що саме слід розуміти під цим поняттям. Названа ситуація призводить до того, що різні люди, говорячи про дану концепцію, вкладають у неї власне бачення та не мають узгодженої думки ні щодо її дефініції, ні щодо змісту, ні щодо головної мети.

Метою дослідження є визначення розбіжностей між діючим законодавством України та нормативно-правовими актами ЄС, у відповідність до якої мають бути приведені норми національного права. Кінцевим результатом роботи має стати складання таблиці, що наочно демонструє зазначені невідповідності.

Дослідженням питання циркулярної економіки займалися такі вчені, як Denise Reike, Julian Kirchherr, Marko Hekkert,

---

<sup>1</sup> Geissdoerfer Martin, Savaget Paulo, Bocken Nancy, Hultink Erik Jan. The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*. 2017. Vol. 143. P. 757–768. URL: [https://www.researchgate.net/publication/311776801\\_The\\_Circular\\_Economy\\_-\\_A\\_new\\_sustainability\\_paradigm](https://www.researchgate.net/publication/311776801_The_Circular_Economy_-_A_new_sustainability_paradigm).

Nancy M. P. Bocken, Ton Bastein, Walter R. Stahel та інші. Вітчизняними науковцями, які здійснювали дослідження з приводу циркулярної економіки, є Л. В. Сергієнко, Д. І. Олійник, Ю. В. Орловська, Р. Зварич, І. Зварич тощо. Певний внесок у дослідження правовідносин щодо відходів в екологічному праві зробили такі вітчизняні вчені, як Г. В. Анісімова, М. О. Варфоломеев, О. В. Гаврилюк, В. А. Зуєв, О. В. Лозо, А. К. Соколова, Є. П. Суєтнов, М. К. Черкашина, О. Ю. Чуріканова та інші.

Г. В. Анісімова наголошує на проблемі балансу між економічним зростанням і використанням ресурсів, за допомогою яких таке зростання забезпечується. Актуальною метою державної екологічної політики називається відповідність вимогам європейських стандартів, зокрема ефективного використання ресурсів, створення конкурентоспроможної низьковуглецевої економіки, виявлення екологічно чистих джерел її зростання, розвитку екоорієнтованих галузей підприємств, мінімізації негативного впливу на довкілля, спричиненого системою споживання та виробництва в суспільстві.<sup>1</sup>

В. А. Зуєв, розглядаючи проблематику поводження з відходами, висловлює схожу тезу. Як вказує дослідник, питання поводження з відходами фактично розривається між двома діаметрально протилежними максимами: з одного боку, збільшення господарського потенціалу та задоволення економічних потреб населення, що безпосередньо залежить від

---

<sup>1</sup> Анісімова Г. В. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення екологічних інтересів у державній політиці України. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). С. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2018\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2018_2_14).

кількісних та якісних показників розвитку виробничих відносин, а з іншого – досягнення нереального наразі стану нульового утворення відходів.<sup>1</sup>

М. К. Черкашина вказує на проблему надмірної кількості місць захоронення небезпечних відходів, які вимагають значних витрат. Науковцем було запропоновано створення універсальних об'єктів для розміщення і подальшого поводження з такими відходами, що повинні бути об'єднані в спеціальну зону. Окрім іншого пропонувалося запровадити систему спеціальних суб'єктів для зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів.<sup>2</sup>

Є. П. Суєтнов та А. В. Лазебна вказують, що задля врегулювання сфери поводження з відходами в Україні потрібно забезпечити поступове та ефективне впровадження заходів, які закріплено в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, систематизувати ряд нормативно-правових актів України щодо поводження з відходами та розпочати їх реалізацію на практиці.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Зуєв В. А. Проблеми гармонізації господарсько-правового та еколого-правового регулювання у сфері поводження з відходами. *Правова позиція*. 2017. № 1 (18). С. 110. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/2910/1/11.%20%D0%97%D1%83%D1%94%D0%B2.pdf>.

<sup>2</sup> Черкашина М. К. Правове регулювання поводження з небезпечними відходами в Україні. *Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я* : тези доп. XXI міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 29–31 трав. 2013 р.). Харків, 2013. Ч. 3. С. 270. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/3790?locale=en>.

<sup>3</sup> Суєтнов Є. П., Лазебна А. В. Нормативно-правове регулювання поводження з відходами: аналіз, проблеми та напрями вирішення. *Людина та довкілля. Проблеми неоекології*. 2020. №33. С. 102. URL: <http://luddovk.univer.kharkov.ua/sites/default/files/Papers/9-Lazebna.pdf>.

О. В. Лозо й Н. Г. Кордій звертають увагу на проблеми правового регулювання поводження з електронними відходами. Вони вважають, що на законодавчому рівні враховано здебільшого формальний аспект даного питання. Наслідком цього є зловживання під час здійснення практичної діяльності щодо сортування, оброблення (перероблення), утилізації, знешкодження та захоронення відходів. Автори зазначили про необхідність детального дослідження й визначення електронних відходів, їх технічних ознак, здійснення їх докладної класифікації на законодавчому рівні, що надасть можливість встановити ефективні правила технічного поводження з ними.<sup>1</sup>

Варфоломеев М. О. та Чуріканова О. Ю. у процесі аналізу перспектив подальшого впровадження принципів циркулярної економіки в Україні, звертають увагу на основні проблеми, які можуть стати на заваді. Особливе значення має логістика, яка має стати ключовим фактором у нових бізнес-моделях, пов'язаних з круговою економікою. Головними ризиками у цій сфері є: 1. Дороге транспортування сировини для повторної переробки. Тому необхідне впровадження нових транспортних послуг, які об'єднують інфраструктуру з потребами економіки. 2. Погана якість доріг збільшує вартість транспортування на теренах України. Проблема тягне за собою збільшення коштів на ризики та амортизацію тран-

---

<sup>1</sup> Лозо О. В., Кордій Н. Г. Правове визначення електронних відходів в Україні та Європейському Союзі. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2019. № 14 (76). URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewic\\_s3d4KztAhXhklSKhDLRAtwQFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.internauka.com%2Fuploads%2Fpublic%2F15728628321569.pdf&usg=AOvVaw20sKRzFINEJqKJ5YzRRLRqr](https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewic_s3d4KztAhXhklSKhDLRAtwQFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.internauka.com%2Fuploads%2Fpublic%2F15728628321569.pdf&usg=AOvVaw20sKRzFINEJqKJ5YzRRLRqr).

спортивного засобу. Автори вважають, що налагодження стратегічних автострад має бути пріоритетним для того, щоб увійти на ринок кругової економіки на рівні з європейськими країнами.<sup>1</sup>

Щодо змісту та цілей концепції циркулярної економіки немає єдиного підходу. Окремі науковці роблять акцент на економічній меті циркулярної економіки, деякі наголошують на екологічних цілях даної концепції, інші вбачають її основну мету в соціальній справедливості, досягненні сталого розвитку або в захисті майбутніх поколінь.

У зв'язку з цим немає усталеного підходу й щодо визначення поняття циркулярної економіки, хоча більшість дослідників даної теми використовує так звану R-типологію. Досліджуючи 114 дефініцій, Julian Kirchherr, Denise Reike та Marko Hekkert виявили кількість повторюваних слів, якими визначають циркулярну економіку. Таким чином дослідники отримали десять «R», що застосовуються при описі даного поняття - recover, recycle, repurpose, remanufacture, refurbish, repair, reuse, reduce, rethink, refuse.<sup>2</sup>

Названим термінам можна запропонувати наступний переклад: утилізація (наприклад, спалювання матеріалів для вироблення енергії), переробка (переробка матеріалів для отримання матеріалів такої ж або нижчої якості), перепро-

---

<sup>1</sup> Варфоломеев М. О., Чуриканова О. Ю. Циркулярна економіка як невід'ємний шлях українського майбутнього в аспекті глобалізації. *Ефективна економіка*. 2020. № 5. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2020/202.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/5_2020/202.pdf).

<sup>2</sup> Kirchherr Julian, Reike Denise, Hekkert Marko. Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*. 2017. Vol. 127. P. 224. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344917302835?via%3Dihub>.

філювання (використання викинутої продукції або її частин в новому продукті з іншою функцією), повторне виробництво (використання частин викинутої продукції у новому продукті зі схожими функціями), відновлення (відновлення старого продукту та його оновлення), ремонт (ремонт та технічне обслуговування дефектного продукту, з метою приведення його до стану, який дозволяє використання за прямим призначенням), повторне використання (використання викинутого продукту у задовільному стані іншим споживачем), зменшення (зменшення обсягів використання природних ресурсів з метою підвищення ефективності виробництва), переосмислення (використання продукту більш інтенсивно, наприклад, шляхом сумісного використання, такого як «car sharing»), відмова (відмова від певного продукту шляхом перекладення його функцій на якісно новий тип продукту).

Надаючи визначення циркулярній економіці, дослідники та практики використовують різне поєднання даних «R», а це призводить до того, що концепція позбавляється єдиного усвідомлення.

Як демонструють дослідження, проведені Julian Kirchherr, Denise Reike та Marko Hekkert, більшість авторів використовує поєднання з двох або трьох «R». Найпопулярнішою комбінацією, на долю якої приходиться 37-39% визначень, є поєднання Reduse+Reuse+Recyle (зменшення, повторне використання, переробка). Друга за живітністю комбінація, частка згадувань якої становить 23%, складається лише з двох елементів: Reuse+Recyle (повторне використання, переробка). При цьому близько 6-7% авторів розглядають циркулярну економіку виключно в розрізі Recyle, тобто переробки. Такий

підхід спотворює сутність економіки замкнутого кола, оскільки не призводить до трансформації лінійної економіки у цикл.<sup>1</sup>

Слід відмітити, що комбінацію з чотирьох «R» використовують лише 3-4% авторів, у той час як 8% авторів надають визначення циркулярній економіці без використання R-класифікації. Аналіз цих даних дозволяє зробити висновок, що жодна з наявних комбінацій не використовується для визначення циркулярної економіки навіть у 50% праць.

У наукових джерелах можна знайти такі визначення циркулярної економіки:

1. Промислова економіка, в якій матеріальні потоки продовжують циркулювати з високою швидкістю, не потрапляючи в біосферу, якщо вони не є біологічними поживними речовинами.<sup>2</sup>

2. Відновлювальний підхід, який максимально довго зберігає продукти та матеріали з найвищою корисністю та вартістю. Філософія економіки замкнутого кола прагне повернути якомога більше матеріалів назад у виробничий цикл, на відміну від лінійної моделі, яка завжди закінчується марнотратством.<sup>3</sup>

3. Економіка, яка забезпечує ряд механізмів створення вартості, які відокремлені від споживання обмежених ресурсів; в циркулярній економіці зростання походить зсередини,

---

<sup>1</sup> Kirzhherr Julian, Reike Denise, Hekkert Marko. Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*. 2017. Vol. 127. P. 227. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344917302835?via%3Dihub>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> EMF. Selling light as a service. URL: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/case-studies/selling-light-as-a-service>.

що збільшує вартість, отриману від існуючих економічних структур, продуктів та матеріалів.<sup>1</sup>

4. Модель економіки, яка зменшує економічну важливість видобутку ресурсів та оптимізує управління відходами, а також зменшує екологічну шкоду, спричинену цими сферами завдяки повторному використанню та повторному продажу товарів, подовженню життя товарів, а також переробці відпрацьованих товарів у вторинні ресурси.<sup>2</sup>

5. Загальний термін, що описує діяльність щодо скорочення використання, переробки та відновлення ресурсів у виробництві, обігу та споживанні з метою підвищення інтенсивності використання ресурсів, захисту та покращення навколишнього середовища та реалізації сталого розвитку.<sup>3</sup>

6. Економіка, в якій вартість продукції, матеріалів та ресурсів зберігається якомога довше, а утворення відходів зводиться до мінімуму, що дає можливість підвищити конкурентоспроможність, захистити бізнес від дефіциту ресур-

<sup>1</sup> Kirchherr Julian, Reike Denise, Hekkert Marko. Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*. 2017. Vol. 127. P. 221–232. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344917302835?via%3Dihub>.

<sup>2</sup> Stahel Walter R. Policy for material efficiency – Sustainable taxation as a departure from the throwaway society. *Philosophical Transactions of The Royal Society A Mathematical Physical and Engineering Sciences*. 2013. P. 1–19. URL: [https://www.researchgate.net/publication/235381158\\_Policy\\_for\\_material\\_efficiency\\_-\\_Sustainable\\_taxation\\_as\\_a\\_departure\\_from\\_the\\_throwaway\\_society](https://www.researchgate.net/publication/235381158_Policy_for_material_efficiency_-_Sustainable_taxation_as_a_departure_from_the_throwaway_society).

<sup>3</sup> Circular Economy Promotion Law. Order of the President of the People's Republic of China. 2008. No. 4. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwig3sfnuPrsAhVspYsKHeMFB1IQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.greengrowthknowledge.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdownloads%2Fpolicy-database%2FCHINA%2529%2520Circular%2520Economy%2520Promotion%2520Law%2520%25282008%2529.pdf&usg=AOvVaw0\\_gdENhtVHDYzxipxoFXdR](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwig3sfnuPrsAhVspYsKHeMFB1IQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.greengrowthknowledge.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdownloads%2Fpolicy-database%2FCHINA%2529%2520Circular%2520Economy%2520Promotion%2520Law%2520%25282008%2529.pdf&usg=AOvVaw0_gdENhtVHDYzxipxoFXdR).

сів та нестабільних цін, сприяти створенню інноваційних способів виробництва та споживання, заощадити енергію та уникнути незворотних збитків, спричинених використанням ресурсів із швидкістю, що перевищує здатність Землі їх відновлювати.<sup>1</sup>

7. Альтернатива традиційній лінійній економіці (виготовлення, використання, утилізація), при якій ми використовуємо ресурси якомога довше, витягуємо з них максимальне значення під час використання, а потім відновлюємо та відтворюємо продукти та матеріали в кінці кожного терміну служби.<sup>2</sup>

8. Економічна та промислова система, заснована на багаторазовому використанні продуктів й сировини, та відновлювальній здатності природних ресурсів, що покликано мінімізувати знищення вартості у цілій системі та максимізувати створення вартості в кожній ланці системи.<sup>3</sup>

9. Промислова модель, кінцевою метою якої є реорганізація та закриття матеріальних потоків у цикли на глобально-

---

<sup>1</sup> Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. Brussels. COM(2015) 614 final. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwib3prBu\\_rsAhUxi8MKHRXeDIIQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fregdoc%2Frep%2F1%2F2015%2FEN%2F1-2015-614-EN-F1-1.PDF&usg=AOvVaw2KR5dCYK8-UXzuqBNdDDym](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwib3prBu_rsAhUxi8MKHRXeDIIQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fregdoc%2Frep%2F1%2F2015%2FEN%2F1-2015-614-EN-F1-1.PDF&usg=AOvVaw2KR5dCYK8-UXzuqBNdDDym).

<sup>2</sup> WRAP and the circular economy. 2016. URL: <http://www.wrap.org.uk/about-us/about/wrap-and-circular-economy>.

<sup>3</sup> Bastein Ton, Roelofs Elsbeth, Rietveld Elmer, Hoogendoorn Alwin. Opportunities for a circular economy in the Netherlands. TNO, 2013. 124 p. URL: <https://www.government.nl/documents/reports/2013/10/04/opportunities-for-a-circular-economy-in-the-netherlands>.

му рівні між усіма зацікавленими сторонами, галузями та географічними регіонами шляхом здійснення узгоджених змін протягом усього циклу постачання.<sup>1</sup>

10. Промислова система, яка є відновлюваною за своїм задумом та конструкцією. Основна її ідея полягає в тому, що замість викидання продуктів до того, як їх цінність буде повністю використана, ми повинні подовжити їх використання та забезпечити можливість використовувати їх повторно.<sup>2</sup>

Науковцями відмічається, що намагання виразити найбільш загальні елементи для 144 визначень циркулярної економіки дозволило сформулювати наступну дефініцію: циркулярна економіка – економічна система, яка замінює концепцію «закінчення терміну експлуатації» його зменшенням, альтернативним використанням, переробкою та відновленням матеріалів у процесах виробництва, розподілу та споживання. Цей механізм працює на мікрорівні (продукція, компанії, споживачі), мезорівні (екоіндустріальні парки) та макрорівні (місто, регіон, країна) з метою досягнення сталого розвитку, тим самим одночасно створюючи якість навколишнього середовища, економічне процвітання та соціальну справедливість на користь нинішніх та майбутніх поколінь,

---

<sup>1</sup> World Economic Forum. Reorganize and streamline pure materials flows. URL: <https://reports.weforum.org/toward-the-circular-economy-accelerating-the-scale-up-across-global-supply-chains/reorganize-and-streamline-pure-materials-flows/>.

<sup>2</sup> Wijkman A., Skånberg K. The Circular Economy and Benefits for Society Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency. 2017. 59 p. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Circular-Economy-and-Benefits-for-Society%3A-Jobs-Wijkman-Sk%3A5nberg/5c8e3b3ae3fe3f8ae28a6dbf29817b388460ee29>.

що забезпечується новими бізнес-моделями та відповідальними споживачами.<sup>1</sup>

Доповідь, підготовлена EMF (Ellen Macarthur Foundation) пропонує виокремити три основних принципи циркулярної економіки та шість дій щодо їх реалізації. Таким чином, до названих принципів відносять: збереження та примноження, оптимізацію й підвищення ефективності. Задля впровадження вказаних принципів у життя суб'єкти господарювання та споживачі мають здійснювати шість «ділових дій»:

- 1) Regenerate – переходити до відновлювальних джерел енергії та матеріалів, а також повернення відновлених біологічних ресурсів до біосфери;
- 2) Share – максимізувати використання продукції шляхом її повторного використання (б/у) або спільного користування (наприклад, завдяки схемі спільного використання автомобілів);
- 3) Optimise – збільшити продуктивність та ефективність продукту, зменшити відходи у виробничому ланцюгу, застосувати автоматизацію, дистанційне керування тощо;
- 4) Loop – утримувати сировини та матеріалів у замкнутих петлях, що зводять до мінімуму утворення сміття;
- 5) Virtulise – надавати корисні послуги віртуально без утворення зайвих відходів;
- 6) Exchange – замінювати старі невідновлювальні матеріали сучасними та впроваджувати новітні технології (наприклад, електричні двигуни), що мають витіснити менш екологічні аналоги.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kirzherr Julian, Reike Denise, Hekkert Marko. Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*. 2017. Vol. 127. P. 229. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344917302835?via%3Dihub>.

<sup>2</sup> Growth Within: A Circular Economy Vision for a Competitive Europe. 2015. P. 25–26. URL: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/growth-within-a-circular-economy-vision-for-a-competitive-europe>.

Оскільки циркулярна економіка, як й лінійна, ґрунтується на господарській діяльності більшої частини її учасників, доцільно проаналізувати виробничий процес за етапами створення продукції. Такий аналіз має надати можливість виокремити унікальні елементи, притаманні механізму циркулярної економіки, що дасть змогу врегулювати їх необхідними правовими засобами.

Заходи в економіці, впровадження яких передбачається в межах переходу до циркулярної економіки, умовно поділяються на такі, що стосуються циклу виробництва та споживання: проектування; виробництво; розповсюдження та продаж; споживання та використання; збір та утилізація; переробка; відновлення.<sup>1</sup>

Сфера матеріального виробництва, виконання робіт та надання послуг також потребує ринкового аналізу та комплексного дослідження за галузями права. Результатом може бути визначення комплексу засобів впливу на виробництво товару, надання послуг, виконання робіт відповідно в кожній галузі економіки та науки. Концептуально необхідно кожен етап циркулярної економіки адаптувати до етапів екологічного процесу<sup>2</sup>, що дасть конвергентний ефект для економіки та довкілля.

У наукових джерелах відмічається поділ системи аналізу за певними засобами впливу на матеріальну сферу (вироб-

---

<sup>1</sup> Kalmykova Yuliya, Sadagopan Madumita, Rosado Leonardo. Circular economy – From review of theories and practices to development of implementation tools. *Resources, Conservation and Recycling*. 2018. Vol. 135. P. 196. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344917303701>.

<sup>2</sup> Гетьман А. П. Процесуальний порядок здійснення екологічного планування. *Вісник Академії правових наук України*. 1997. № 4 (11). С. 100–105. Харків : Право, 1997. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/4741>.

ництво). Як наслідок, серед заходів, які належить здійснити підприємствам з метою переходу до циркулярної економіки, виокремлюються такі: впровадження енергетичної автономності (передбачає виробництво енергії з побічних продуктів та / або залишків / процесів / утилізації відходів тепла для підтримки роботи об'єкта) та заміну обмежених матеріалів (перехід до відновлюваних або більш поширених матеріалів, а отже підвищення стійкості до коливань цін та дефіциту ресурсів). В цьому прикладі з боку держави доцільним є введення заохочувальних програм для переходу підприємств до циркулярної економіки. Наприклад, змінити політику оподаткування (ввести додаткові податкові режими використання технологій, продуктів та ресурсів, пов'язаних з негативним зовнішнім впливом). Натомість отримані від цього кошти можна направити на податкові кредити та субсидії для виробництв, заснованих на відновлюваних матеріальних джерелах. З метою об'єктивної оцінки негативного впливу підприємств може бути використаний метод оцінки життєвого циклу продукції (Life Cycle Assessment) - стандартизований на міжнародному рівні метод, що кількісно визначає всі викиди та спожиті ресурси, а також пов'язаний з ними вплив на навколишнє середовище, здоров'я людей та виснаження ресурсів.

**Проектування.** Одним з принципів циркулярної економіки при проектуванні виробничого процесу є зменшення надлишкового використання матеріалів й ресурсів, викиду шкідливих речовин та врахування економічних нормативів. Зазначена мета може бути реалізована за допомогою конкретних кроків. Наприклад, переорієнтація підприємств на виготовлення продукції за індивідуальним замовленням може

вирішити проблему перевиробництва, а разом з тим підвищить рівень задоволення й лояльності клієнтів. Менш радикальним кроком, що не вимагає значних змін у моделі взаємодії з клієнтами, є конструювання продукції з урахуванням легкості її розборки для ремонту, зміни конструкції або переробки. Зокрема, модульна конструкція продукції, що передбачає використання функціональних модулів для індивідуалізації товару, полегшення ремонту й заміни його частин, можливість модернізувати продукт з новими функціями, спрощення утилізації.

**Виробництво.** Основними принципами, що повинні діяти у сфері виробництва, має стати енергоефективність та матеріальна продуктивність. Під енергоефективністю слід розуміти можливість надання необхідних послуг із зменшеним споживанням енергії. Під матеріальною продуктивністю – величину економічної вартості, що генерується умовною одиницею матеріального вкладу або споживання. На загальноекономічному рівні - ВВП при використанні того ж обсягу матеріальних вкладень або споживання.

Як відмічається, енергія є важливим інгредієнтом будь-якого виробництва, оскільки саме вона приводить матеріали до продуктивної взаємодії один з одним. Але науковці зауважують, що переробка та повторне використання енергії не може бути складовою кругової економіки, оскільки це суперечило б законам термодинаміки, які передбачають неминучу ентропію (незворотне розсіяння енергії).<sup>1</sup> Тому зменшення використання енергії може бути досягнуто лише за рахунок

---

<sup>1</sup> Sikdar Subhas. Circular economy: Is there anything new in this concept? *Clean Technologies and Environmental Policy*. 2019. Vol. 21. P. 1173. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10098-019-01722-z>.

зниження надлишкового виробництва чи застосування енергоєфективних процесів виробництва.

**Розповсюдження та продаж.** В межах цієї сфери важливу роль відіграє повторне розповсюдження та перепродаж товарів задовільної якості. Так, наприклад, термін експлуатації одягу може бути подовжений шляхом використання мереж секонд-хендів. Окрім того, перепродажу може підлягати не лише ціла річ, а й її частини. На окрему увагу заслуговує й порядок первісного розповсюдження продукції, зокрема її пакування та вибір матеріалів, що має здійснюватися раціонально, з урахуванням тривалості його розпаду (кінця життя).

**Споживання та використання.** У названій сфері можуть бути впроваджені різні бізнес-моделі, що сприятимуть переходу до циркулярної економіки. Одним з кроків на шляху до мінімізації використання матеріальних ресурсів може стати віртуалізація (наприклад, перенесення торгівлі в сферу інтернет магазинів; використання електронних документів замість паперової документації; дистанційна робота частини працівників з власних домівок замість обладнання масштабних офісних приміщень). Одним з серйозних кроків у зміні бізнес-моделі підприємства може бути його переорієнтація з продажу товарів на надання послуг, лізинг, коли право власності на виріб належить виробнику, який, у свою чергу, забезпечує обслуговування, ремонт та переробку виробу протягом усього терміну його експлуатації, доки клієнт сплачує орендну плату.

Іншим важливим кроком є застосування моделі спільного використання. На рівні підприємств це може знаходити відображення у використанні спільної інфраструктури та

надлишкової енергії кількома суб'єктами господарювання. Так, наприклад, еко-індустріальний парк Калундборг був заснований навколо електростанції, що має енергетичні зв'язки з іншими компаніями резидентами парку. Окрім того, надлишкова висока температура з цієї електростанції постачається до рибацьких господарств, а також використовується для обігріву 3 500 місцевих будинків. Пара з електростанції надходить на Novo Nordisk, що виробляє фармацевтичну продукцію та ферменти, а залишок передається до електростанції Статойл.<sup>1</sup> Підтвердженням реальності та доцільності існування описаного механізму спільного користування певними об'єктами є створення в науковій сфері державних ключових лабораторії, які можуть бути новою юридичною особою або об'єднанням наукових груп установ та (або) університетів, академій, інститутів на основі договору про спільну наукову діяльність відповідно до ст. 15 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».<sup>2</sup> На рівні окремих споживачів спільне використання може здійснюватися шляхом організації платформ спільного використання речей чи використанню таких практик, як car sharing. Втім, це вимагає достатнього рівня самосвідомості та соціально відповідальної моделі споживання.

З боку держави можуть бути запроваджені заохочувальні заходи, такі як вимога екологічного маркування продукції, що має надати споживачам відомості про всі складові про-

---

<sup>1</sup> Індустріальний парк Калундборг, Данія. Ukrainian Industrial Parks Develop. URL: <https://industrial-parks.com.ua/industrialnyy-park-kalundborg-daniya>.

<sup>2</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.

дукту та його вплив на навколишнє природне середовище. Окрім того, держава може покласти на виробника відповідальність за збереження та відновлення природних ресурсів, якими він користується (наприклад, засівання лісів чи очищення водоєм).

**Збір та утилізація.** В межах цієї сфери державою можуть встановлюватися нормативи щодо сортування сміття (зокрема, відділення технічних компонентів, що потребують особливої утилізації або можуть бути відновлені), запровадження зворотного викупу для заохочення здавання товарів зі сплившим терміном експлуатації), стимулювання утилізації та багаторазової переробки вторинних матеріалів. Окрім того, доцільним може бути впровадження принципу Розширеної відповідальності виробника (E.P.R), яка передбачає відповідальність виробника за пост-споживчу стадію життєвого циклу товару та покладає на нього обов'язок його збору та утилізації. При цьому, як з боку виробника, так і з боку держави повинна бути забезпечена зручна та достатня інфраструктура.

**Переробка.** За принципами циркулярної економіки після закінчення життєвого циклу продукції вона не повинна перетворюватися на сміття. Одним зі способів її використання є рекуперація енергії, тобто перетворення відходів у придатне для використання тепло, електроенергію або паливо за допомогою різноманітних процесів переробки відходів в енергію, включаючи горіння, газифікацію, піроліз, анаеробне перетравлення та регенерацію газу. Окрім того, з відходами може бути проведений процес відновлення металів, неметалів та інших речовин, що повторно використовуються. Іншим продуктивним шляхом використання відходів може стати

даунсайклинг (downcycling), тобто процес перетворення використаних продуктів на нові продукти нижчої якості або обмеженої функціональності (наприклад, переробка відпрацьованих автомобільних шин на спортивні мати чи інший спортивний інвентар).

Окремої уваги заслуговують побічні продукти виробництва, що були б викинуті самим підприємством, однак можуть бути корисними іншим суб'єктами господарювання для власних виробничих процесів в якості сировини для виробництва нових продуктів. Прикладом знов може стати еко-індустріальний парк Калундборг. Побічний продукт від скребка двоокису сірки електростанції містить гіпс, який продають виробнику гіпсу. Майже всі гіпсові потреби виробника задовольняються саме таким способом, що зменшує обсяг необхідної гірничої сировини в промисловості. Крім того, зольний пил і шлак з електростанції використовують для виробництва цементу і дорожнього будівництва. Ці обміни відходами, водою і матеріалами значно збільшили екологічну та економічну ефективність, а також створили інші менш матеріальні пільги для всіх компаній резидентів, які приймають участь у роботі індустріального парку, включаючи поділ персоналу, обладнання та інформації.<sup>1</sup>

**Відновлення.** Ця сфера передбачає надання виробником послуг ремонту, оновлення та модернізації випущеної продукції, зокрема відновлення та заміну дефектних компонентів, підвищення продуктивності товару до бажаного рівня тощо. Таке післяпродажне обслуговування повинно призвес-

---

<sup>1</sup> Індустріальний парк Калундборг, Данія. Ukrainian Industrial Parks Develop. URL: <https://industrial-parks.com.ua/industrialnyy-park-kalundborg-daniya>.

ти не лише до меншого використання ресурсів (у зв'язку з підтриманням старого виробу, а не випуском нового), а й до підвищення конкурентних переваг і лояльності.

Необхідно зауважити, що кожен з перелічених етапів циркулярної економіки без виключення повинен враховуватися при застосуванні засобів державної політики. Взаємний вплив усіх етапів та обчислені наслідки такого впливу на весь процес обов'язково повинні відображатися при бізнес-плануванні одночасно з екологічними нормативами.

Що стосується безпосередньо екології і поводження з відходами, то ця складова економіки стає дедалі важливою й в Україні. Це підвищує інтерес до концепції циркулярної економіки, яка пропонує не лише поліпшення успішності проекту, а й стабільність економічного прибутку. Одним із прикладів успішного проекту з циклічним виробництвом є вітчизняна компанія «Зелений птах», що демонструє практичний результат сортування відходів, випускаючи з переробленої сировини зошити, брендові блокноти, фліпчарти тощо. Компанія веде свою діяльність з 2016-го року, приймаючи на перероблення 49 475 кг комбінованої упаковки та паперових стаканів щороку. При цьому обсяги зібраної сировини постійно зростають.<sup>1</sup> Як зазначається на офіційному сайті компанії, вироблення товару тримається на трьох основних засадах: повторному використанні (reuse), відновленні (refurbish) та переробці (recycle). Зокрема проект пропонує скористатися міцними та якісними коробками, що вже перебували у вжитку. Таким чином, повторне використання тари подовжує термін служіння картону, а отже звільняє енергію

---

<sup>1</sup> Інтерв'ю з директором компанії «Зелений птах». URL: <https://ecolog-ua.com/news/viktoriya-norenko-dyrektor-kompaniyi-zelenyy-ptah>.



На тому, що переробка не є універсальним засобом вирішення екологічних та економічних проблем, і має використовуватися у поєднанні з іншими процесами, наголошує ряд дослідників. Так, наприклад, Subhas Sikdar вказує, що майже жоден пластиковий виріб не виготовлений із 100% чистого полімеру і містить багатьох інших інгредієнтів (пластифікатори, барвники, добавки). Тому будь-яка спроба їх переробки без відходів вимагає вирішення ряду паралельних питань щодо переробки та повторного використання інших інгредієнтів. Не менш важливою проблемою є неминуче погіршення довжини ланцюга термопластів, яке переконує в тому, що повернення до початкового стану неможливе. Єдиним вирішенням є поступове перетворення полімеру в мономери, чого неможливо досягти без створення інших складних відходів. Окрім того, з точки зору глобального потепління, енергія, що використовується для виготовлення та переробки пластмас, повинна отримуватись із відновлюваних джерел, бути доступною і не призводити до надмірних викидів, що є ще однією монументальною проблемою.<sup>1</sup>

Нарешті, переробка пластмасових виробів стикається з тим, що трудові затрати, пов'язані з виділенням сторонніх елементів від полімеру (наприклад, відокремленню металевого крію від вішаків) знижують цінність отриманої вторинної сировини до нуля. Окрім того, виробник часто не вказує, з якого саме полімеру вироблений товар, а в такому

---

%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%b2-%d0%b5%d0%ba%d0%be-%d1%82%d0%be %d0%b2%d0%b0%d1%80-2/.

<sup>1</sup> Sikdar Subhas. Circular economy: Is there anything new in this concept? *Clean Technologies and Environmental Policy*. 2019. Vol. 21. P. 1173–1175. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10098-019-01722-z>.

випадку переробка невідомого пластику є неможливою.<sup>1</sup> Схожа проблема спостерігається й при переробці інших виробів, наприклад, обгортки від цукерок. Враховуючи те, що вони виготовляються з різних полімерів, їх сортування є неможливим. Окрім того, їх вага є занадто легкою, що ускладнює збір достатньої кількості сировини та знижує інтерес до їх переробки.

З огляду на це, В. А. Зуєв вказує, що метою сучасної системи законодавства у сфері поводження з відходами має стати побудова комплексної тривекторної моделі правового регулювання, котра уможливіть реалізацію трьох основних завдань: 1) запобігання утворенню відходів у майбутньому; 2) функціонування системи, що забезпечує мінімізацію утворення та безпечне поводження з відходами; 3) створення умов для розв'язання проблем раніше накопичених відходів.<sup>2</sup> При цьому проблему ліквідації вже накопичених відходів дослідник називає не менш або навіть більш складною, ніж запобігання їх утворенню у майбутньому, оскільки старі матеріали та вироби повністю ігнорували можливість їх майбутньої переробки або безпечної утилізації.

Окрему увагу слід приділити й інформаційному питанню. Робота в цьому напрямку повинна передбачати виховання

---

<sup>1</sup> Зелена гривня – безкінечне споживання. URL: <http://zeleniyptah.com.ua/blog/2016/01/28/%d0%b7%d0%b5%d0%bb%d0%b5%d0%bd%d0%b0-%d0%b3%d1%80%d0%b8%d0%b2%d0%bd%d1%8f-%d0%b1%d0%b5%d0%b7%d0%ba%d1%96%d0%bd%d0%b5%d1%87%d0%bd%d0%b5-%d1%81%d0%bf%d0%be%d0%b6%d0%b8%d0%b2%d0%b0%d0%bd%d0%bd/>

<sup>2</sup> Зуєв В. А. Проблеми гармонізації господарсько-правового та еколого-правового регулювання у сфері поводження з відходами. *Правова позиція*. 2017. № 1 (18). С. 111. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/2910/1/11.%20%D0%97%D1%83%D1%94%D0%B2.pdf>

екологічно-орієнтовного світогляду, забезпечення інформацією щодо можливостей переробки чи повторного використання продукції, надання відомостей з приводу місць прийому відпрацьованої продукції. Так, наприклад, в Україні діє електронна мапа, яка дозволяє відстежити 2825 місць, де приймають вторинну сировину у 122 населених пунктах України.<sup>1</sup>

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що ефективне впровадження циркулярної економіки є можливим за наступних умов, які повинні стати принципами нової економіки:

- відпрацьована продукція та відходи розглядаються як ресурс, а одноразове стає багаторазовим;

- відходи проходять сортування, а побудована інфраструктура забезпечує можливість їх роздільного збору та переробки;

- переробка не вимагає надмірних затрат часу та сил, використовує відновлювальні та доступні джерела енергії, а тому приносить економічну та екологічну вигоду;

- виробники несуть підвищену відповідальність, забезпечують подальше обслуговування продукції після її продажу (наприклад, ремонт чи оновлення), а використане викупається та використовується повторно;

- продукція та пакування виготовляються згідно з вимогами екодизайну (з легкопереробних речовин, з дотриманням принципів енергоефективності тощо);

- споживачі та виробники забезпечуються необхідною інформацією (щодо: складу продукції, існуючих технологій переробки, місць утилізації, можливості ремонту тощо);

---

<sup>1</sup> Мапа «Куди здати відходи». URL: <https://www.epochtimes.com.ua/maps/recycle>.

– держава створює узгоджену систему регулювання, що встановлює чіткі цілі на шляху до циркулярної економіки та критерії, яким мають відповідати діяльність виробників та споживачів;

– суб'єкти, що дотримуються встановлених правил та рекомендацій, отримують податкові, бюджетні, регуляторні та інші заохочення, а порушники норм зазнають несприятливих наслідків.

Процес впровадження циркулярної економіки на рівні окремого підприємства має свої особливості та повинен включати: 1) Залучення зовнішніх зацікавлених сторін; 2) Послідовну і потужну підтримку від вищого керівництва компанії; 3) Обговорення розуміння та бачення концепції циркулярної економіки; 4) Розробку бізнес-моделі; 5) Навчання працівників; 6) Залучення різних відділів компанії до циклічних процесів; 7) Використання інновацій в продуктах, процесах та бізнес-моделях; 8) Співпраця із зовнішніми партнерами; 9) Визначення ключових показників ефективності; 10) Формування та розповсюдження соціальних благ.<sup>1</sup>

Однією з основних цілей циркулярної економіки визнається збереження екологічно-безпечного навколишнього природного середовища та забезпечення можливості сталого розвитку для нинішніх та наступних поколінь.

Вказана мета відображає цінності, закріплені в Конституції України. Зокрема, преамбула Основного Закону гово-

---

<sup>1</sup> Горбаль Н. І., Адамів М. Є., Чумак А. С. Адаптація принципів циркулярної економіки управління відходами в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Проблеми економіки та управління»*. 2020. Т. 1, № 4. С. 159–166. URL: <http://science.lpnu.ua/uk/semi/vsi-vypusky/volume-4-number-1-2020/adaptuvannya-pryncypiv-cyrkulyarnoyi-ekonomiky-do>.

рить про усвідомлення відповідальності перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, а ст. 50 закріплює право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.<sup>1</sup>

На виконання даних положень в Україні було прийнято широкий перелік нормативно-правових актів, що регулюють екологічні правовідносини. Так екологічне законодавство складають Кодекс України про надра, Водний кодекс України, Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про екологічний аудит», «Про екологічну мережу України», «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про Червону книгу України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про теплопостачання», а також багато підзаконних актів.

Окремий інтерес в контексті циркулярної економіки представляє вітчизняне законодавство про відходи. Окрім уже названого Кодексу України про надра та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» воно складається з Законів України «Про відходи», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про металобрухт», «Про житлово-комунальні послуги», «Про хімічні джерела струму», «Про ветеринарну ме-

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

дицину», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції».

Аналіз Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) дозволяє побачити, що чимало зобов'язань, взятих на себе Україною, стосується екологічної сфери. Їх переважна частина закріплюється в Главі 12 «Торгівля та сталий розвиток» (розділ IV) та в Главі 6 «Навколишнє середовище» (розділ V).<sup>1</sup>

Так, наприклад, ч. 2 ст. 289 Угоди вказує, що сторони визнають важливість найбільш повного врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів не тільки свого відповідного населення, а й прийдешніх поколінь і гарантують, що економічний розвиток, екологічна та соціальна політика підтримується спільно. Ст. 292 Угоди передбачає важливість міжнародного управління з питань охорони навколишнього середовища та передбачає можливість укладення багатосторонніх угод з охорони навколишнього середовища. Конкретні обов'язки України визначаються в ч. 4 ст. 292 Угоди, яка вимагає гарантування того, що екологічна політика сторін ґрунтуватиметься на принципі обережності та принципах, які вимагають застосування превентивних заходів, відшкодування в пріоритетному порядку шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, та сплати штрафу забруднюва-

---

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 30.11.2015 № 984\_011. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).

чем навколишнього середовища. При цьому ч. 2 ст. 293 Угоди закріплює, що сторони докладують зусиль для сприяння і заохочення торгівлі та прямих іноземних інвестицій в екологічно чисті товари, послуги й технології, використання збалансованих джерел відновлюваної енергії та енергозберігаючих продуктів і послуг, а також екологічне маркування товарів, у тому числі шляхом усунення пов'язаних із цим нетарифних бар'єрів.

Особлива увага, приділена питанням навколишнього природного середовища, пов'язується із взаємозалежністю між усіма сторонами, про що прямо вказується в ст. 360 Угоди. Окрім того, зазначена стаття додає, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема, через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. У зв'язку з цим, сторони сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Все вказане вище має стати вектором розвитку України.

Враховуючи обраний Україною шлях європейського розвитку та обов'язок поступового наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, який передбачено ст. 363 Угоди, доцільним є аналітичне зіставлення діючого вітчизняного та європейського регулювання.

Основою для розробки загальноєвропейського законодавства з охорони навколишнього середовища і раціональ-

ного використання природних ресурсів є визначення єдиної екологічної політики ЄС, яка здійснюється поетапно шляхом прийняття Програм Дій з навколишнього середовища і характеризується своїм динамізмом, урахуванням потреб суспільства та інтересів окремих його членів. На її основі визначаються пріоритетні сфери дії, встановлюються напрямки, цілі і принципи діяльності Співтовариства у сфері охорони навколишнього середовища із детальним описом і графіком реалізації.

Сьома програма дій з охорони навколишнього середовища визначає довгострокове бачення того, де ЄС планує бути до 2050 року: «У 2050 році ми живемо добре, в екологічних межах планети. Наше процвітання та здорове навколишнє природне середовище походять від інноваційної циркулярної економіки, де нічого не витрачається даремно і де є стале управління природними ресурсами, а біорізноманіття захищається, цінується та відновлюється таким чином, щоб підвищити стійкість нашого суспільства. Наше низьковуглецеве зростання вже давно не відокремлене від використання ресурсів, створюючи місце для безпечного та стійкого глобального суспільства.

Завданням Восьмої Програми дій з навколишнього середовища є пришвидшення переходу до кліматично нейтральної, ресурсоефективної та відновлювальної економіки, яка повертає планеті більше, ніж використовує та визнає, що добробут та процвітання людства залежать від здоров'я екосистем, в яких воно проживає. Програма визначає наступні пріоритетні цілі, серед яких є перехід до відновлювальної моделі зростання, відокремлення економічного росту від ви-

користання ресурсів, деградації довкілля та прискорення переходу до циркулярної економіки.<sup>1</sup>

З 1985-го року екологічне законодавство ЄС будується за принципами «Нового підходу». Згідно з ним загальноєвропейські Закони мають містити лише базові вимоги, у той час як деталі розкриваються у Стандартах. Таким чином була забезпечена стійкість законодавства, поєднана з можливістю оперативної адаптації технічних вимог до сучасного стану кожної конкретної області.<sup>2</sup>

Перелік актів, що стосуються питань екологічної безпеки та сталого розвитку Європейського Союзу, складають: Директива 2008/98/ЄС «Про відходи та скасування ряду директив»; 2018/851/ЄС, яка вносить до зміни до попередньої директиви; 2019/904/ЄС «Про скорочення впливу деяких пластикових продуктів на навколишнє середовище»; 1999/31/ЄС «Про полігони захоронення відходів»; 94/62/ЄС «Про упаковку і відходи упаковки»; 2000/53/ЄС «Про транспортні засоби з виробленим терміном експлуатації»; 2006/66/ЄС «Про відходи батарей і акумуляторів»; 2012/19/ЄС «Про відходи електричного та електронного обладнання (WEEE)»; 2010/75/ЄС «Про промислові викиди»; Регламент 1013/2006 «Щодо транспортування відходів»; Регламенти 333/2011, 1179/2012, 715/2013, що встановлюють критерії, за наявності яких металобрухт, склобій та лом міді перестають вважатися

---

<sup>1</sup> Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030. URL: <https://ec.europa.eu/environment/pdf/8EAP/2020/10/8EAP-draft.pdf>.

<sup>2</sup> Hughes Richard. The EU Circular Economy Package – Life Cycle Thinking to Life Cycle Law? 2017. URL: [https://www.researchgate.net/publication/316324745\\_The\\_EU\\_Circular\\_Economy\\_Package\\_-\\_Life\\_Cycle\\_Thinking\\_to\\_Life\\_Cycle\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/316324745_The_EU_Circular_Economy_Package_-_Life_Cycle_Thinking_to_Life_Cycle_Law).

відходами; Рішення Комісії 2014/955/ЄС «Про внесення змін до Рішення 2000/532/ЄС «Про перелік відходів».

Інтерес представляють й ненормативні акти ЄС, зокрема Повідомлення Комісії COM/2015/0614 «Закриття циклу - План дій ЄС щодо кругової економіки»; Повідомлення Комісії COM/2014/0398 «На шляху до кругової економіки: безвідходна програма для Європи»; Доклад Комісії «Розробка Керівництва щодо розширеної відповідальності виробників (EPR)»; Доклад ЕЕА №2/2016 «Циркулярна економіка в Європі Розвиток бази знань»; Видання ЕЕА Signals 2014 «Добробут та навколишнє середовище: Побудова енергоефективної та кругової економіки в Європі»; Довідник Комісії та Інституту навколишнього середовища і стійкості «Загальний посібник з оцінки життєвого циклу»; Видання Комісії «Бути мудрим з відходами: підхід ЄС до поводження з відходами» тощо.

Доцільним є порівняння норм права ЄС та України в частині регулювання циркулярної економіки.

Таблиця 1

## Право ЄС та України про циркулярну економіку

Право ЄС	Україна
Стаття 1 Директиви 2008/98/ЄС містить поняття «циркулярна економіка».	Законодавство України не містить поняття «циркулярна економіка» («кругова економіка» тощо).
Ч. 1 Ст. 4 Директиви 2008/98/ЄС закріплює принцип «ієрархії відходів».	Законодавство України не містить відповідної категорії, хоча й впроваджує окремі елементи цього принципу.
Ст. 8 та Ст. 8-а Директиви 2008/98/ЄС закріплює принцип розширеної відповідальності виробника, якому присвячені Ст. 8 та Ст. 8-а.	Законодавство України не містить відповідної категорії, однак фактично відповідає змісту цього принципу.

Право ЄС	Україна
П. «g», «h» Ст. 9 Директиви 2008/98/ЄС передбачають заходи запобігання перетворення їжі на сміття (зокрема системою донорства їжі, спеціальних програм роботи закладів харчування, роздрібно́ї торгівлі тощо).	Законодавство України не містить заходів запобігання перетворення їжі на сміття.
Директива 2012/19/ЄС присвячена питанню поводження з відходами батарейок і акумуляторів, зокрема передбачає порядок їх розміщення на ринку та конкретні правила збору, обробки, переробки та утилізації.	Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР не виокремлює їх у окрему категорію відходів.  Однак ст. 165.1.25 ПК <sup>1</sup> передбачає звільнення від оподаткування доходу, отриманого від здавання виснажених акумуляторів та їх залишків чи брухту.
Директива 2012/19/ЄС передбачає заходи щодо захисту навколишнього середовища та здоров'я людей шляхом запобігання або зменшення несприятливих наслідків утворення та управління відходами від електричного та електронного обладнання (WEEE).	П. «г» ч. 1. ст. 31 ЗУ «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР відносить до повноважень КМУ, міністерств та інших центральних й місцевих ОВВ розроблення та впровадження системи збирання та утилізації електричного та електронного обладнання, однак ніяких підзаконних актів з цього питання прийнято не було.  Проект Закону «Про відходи електричного та електронного обладнання» від 30.10.2019 р. №2350 <sup>2</sup> був включений до порядку денного, однак не знайшов подальшого руху.
Директива 2019/904/ЄС передбачає запобігання утворення відходів пластикової продукції.	Питання запобігання утворенню відходів пластикової продукції не регулюється спеціальним законодавством.

<sup>1</sup> Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

<sup>2</sup> Про відходи електричного та електронного обладнання : проект Закону від 30.10.2019 № 2350. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67234](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67234).

## Розділ II

Право ЄС	Україна
В директиві визначаються терміни «пластик», «пластмасовий виріб одноразового використання», «оксодеградуєчий пластик», «біорозкладний пластик».	Запропоновані проекти законів «Про зменшення кількості пластикових пакетів в цивільному обігу» від 28.01.2019 р. №9507 <sup>1</sup> та «Про скорочення використання пластикових пакетів» від 12.02.2019 р. №9507-2 <sup>2</sup> отримали чимало зауважень та були відкликані.
Директива 2008/98/ЄС виокремлює таку категорію відходів, як «біовідходи».	Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР не містить поняття «біовідходи».
Директива 2008/98/ЄС передбачає встановлення заохочень повторного використання продуктів та створення систем, що сприяють ремонту та повторному використанню; заохочення наявності запасних частин, інструкцій з експлуатації, технічної інформації чи інших інструментів, що дозволяють ремонтувати та повторно використовувати вироби.	Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР не передбачає такого заохочення.
Директива 2008/98/ЄС передбачає встановлення заохочень наявності запасних частин, інструкцій з експлуатації, технічної інформації чи інших інструментів, що дозволяють ремонтувати та повторно використовувати вироби.	Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР не передбачає такого заохочення.
Директива 2008/98/ЄС передбачає визначення переліку продуктів, які є основними джерелами сміття з метою зменшення кількості такого сміття.	Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР не передбачає такого переліку.
Директива 2008/98/ЄС наголошує на роздільному збиранні як побутових, так і будівельних відходів.	Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР лише на роздільному збиранні побутових відходів.

<sup>1</sup> Про зменшення кількості пластикових пакетів в цивільному обігу : проект Закону від 28.01.2019 № 9507. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65388](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65388).

<sup>2</sup> Про скорочення використання пластикових пакетів : проект Закону від 12.02.2019 № 9507-2. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65488](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65488).

Ст. 1 Директиви 2008/98/ЄС зазначає, що ця Директива встановлює заходи щодо захисту навколишнього середовища та здоров'я людей шляхом запобігання або зменшення утворення відходів, несприятливих наслідків утворення та управління відходами, а також шляхом зменшення загальних наслідків використання ресурсів та підвищення ефективності такого використання, що є надзвичайно важливим для переходу до циркулярної економіки та для гарантування довгострокової конкурентоспроможності Союзу.<sup>1</sup> Таким чином, вбачається, що даний нормативно-правовий акт має на меті не лише захист навколишнього природного середовища, а й проголошує економічні цілі.

На відміну від Директиви, ЗУ «Про відходи» не містить поняття «циркулярна економіка».<sup>2</sup> Не містять його й тексти згаданих вище законопроектів. Враховуючи зростаючу увагу до даної концепції, про що свідчить значна кількість нормативних та теоретичних розробок ЄС, уникнення даної тематики має характеризуватися негативно.

Поняття «відходи» за Директивою 2008/98/ЄС має лаконічне визначення та позначає «будь-яку речовину або предмет, який власник викидає, має намір або повинен викинути». ЗУ «Про відходи» частково дублює дану дефініцію, однак розширює її зміст та визначає поняття «відходи» як «будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і

---

<sup>1</sup> Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705>.

<sup>2</sup> Про відходи : Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.

не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення».

Ч. 1 ст. 4 Директиви 2008/98/ЄС закріплює важливий принцип «ієрархії відходів». Він покликаний визначати пріоритетний порядок у законодавстві та політиці щодо запобігання відходів та поводження з ними: (а) запобігання; (б) підготовка до повторного використання; (с) переробка; (д) інше відновлення, наприклад, відновлення енергії; (е) утилізація. Вказані пріоритети не повинні носити декларативний характер та відповідно до ч. 3 ст. 4 наведеної Директиви держави-члени повинні використовувати економічні інструменти та інші заходи, щоб забезпечити стимули для застосування ієрархії відходів, такі як зазначені у Додатку IVa, або інші відповідні інструменти та заходи.

На жаль, законодавство України не закріплює відповідної ієрархії. Незважаючи на те, що пропозиції щодо впровадження відповідних пріоритетів вже висувалися (наприклад, у рамках проєктів законів «Про відходи» від 21.06.2017 р. № 6602<sup>1</sup> та від 17.10.2019 р. № 2207-2<sup>2</sup>, «Про управління побутовими та іншими відходами» від 03.10.2019 р. №2207)<sup>3</sup>, вони не знайшли відображення в діючому Законі «Про відходи». Разом з тим чинний нормативно-правовий акт містить окремий розділ, який має назву «Заходи і вимоги щодо запо-

---

<sup>1</sup> Про відходи : проєкт Закону від 21.06.2017 № 6602. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62069](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62069).

<sup>2</sup> Про відходи : проєкт Закону від від 17.10.2019 № 2207-2. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67116](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67116).

<sup>3</sup> Про управління побутовими та іншими відходами : проєкт Закону від 03.10.2019 № 2207. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66998](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66998).

бігання або зменшення утворення відходів та екологічно безпечного поводження з ними». Нормативне визначення «поводження з відходами», закріплене у ст. 1 Закону, також має згадку про запобігання їх утворенню та формулюється як «дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення». Однак жодного пояснення про пріоритетність запобігання над утилізацією чи іншою формою поводження з відходами в законі немає.

На вказану проблему звертають увагу деякі науковці. Зокрема, Н. І. Горбаль, М. Є. Адамів та А. С. Чумак наголошують, що на сьогоднішній день в Україні 95% побутових відходів перебувають на звалищах, де вони знаходяться десятки років. Для порівняння автори наводять приклад Швеції, де частка побутових відходів на звалищах становить лише 1%. Описана проблема призводить до того, що потенційні матеріали для переробки чи повторного використання стають повністю непридатним сміттям. До того ж більшість вітчизняних звалищ є не пристосованими для запобігання забрудненню навколишнього природного середовища.<sup>1</sup>

Наразі дії по закріпленню в Україні принципу «ієрархії відходів» тривають. Так 21-го липня ВРУ в першому читанні прийняла законопроект «Про управління відходами» від

---

<sup>1</sup> Горбаль Н. І., Адамів М. Є., Чумак А. С. Адаптація принципів циркулярної економіки управління відходами в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Проблеми економіки та управління»*. 2020. Т. 1, № 4. С. 159–166. URL: <http://science.lpnu.ua/uk/semi/vsi-vypusky/volume-4-number-1-2020/adaptuvannya-pryncypiv-cyrkulyarnoyi-ekonomiky-do>.

04.06.2020 р. №2207-1-д, яким було запропоновано відповідну ієрархію. Окрім цього, проект закону передбачав закріплення більше півсотні дефініцій, визначення умов припинення статусу відходів тощо. Станом на січень 2021-го року він досі не дійшов до голосування у другому читанні.<sup>1</sup>

Іншим значущим принципом, який визначає Директива 2008/98/ЄС, є «принцип розширеної відповідальності виробника», якому присвячені ст. 8 та ст. 8-а. Пошук оптимальної моделі вирішення проблем накопичення відходів призвів до появи теоретичної моделі, за якої тягар та витрати на вирішення проблеми відходів покладалася не на споживача чи державу, а на виробника відходів. Зазначена модель покликана забезпечити більшу увагу виробників до екологічності продукції, яка ними виробляється, мінімізувати її екологічний вплив, а також створювати систему вторинної переробки продукції. Зокрема, це може передбачати обов'язки прийняття поверненої продукції та відходів, які залишаються після використання цих продуктів; подальше управління відходами та фінансову відповідальність за таку діяльність; надання доступної інформації щодо того, наскільки продукт може бути повторно використаний та перероблений тощо.<sup>2</sup>

Незважаючи на те, що проекти законів від 21.06.2017 р. № 6602, від 03.10.2019 р. №2207 та від 17.10.2019 р. № 2207-2 пропонували закріпити даний принцип в українському за-

---

<sup>1</sup> Проект Закону. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69033](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69033).

<sup>2</sup> Зуєв В. А. Принцип розширеної відповідальності виробника та перспективи його впровадження в національне законодавство про відходи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 9-2(2). С. 44. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2014\\_9-2%282%29\\_\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2%282%29__15).

конодавстві, наразі ми не маємо конструкції «розширеної відповідальності виробника». Проте ст. 17 ЗУ «Про відходи» відносить до обов'язків суб'єктів господарювання достатню кількість зобов'язань, які дозволяють вести мову про фактичну наявність елементів розширеної відповідальності. Зокрема, такі суб'єкти мають забезпечувати приймання та утилізацію використаних пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилася їх продукція, або укладати угоди з відповідними організаціями на їх збирання та утилізацію; визначати склад і властивості відходів, що утворюються; забезпечувати повне збирання, належне зберігання та недопущення знищення і псування відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія; не допускати змішування відходів, тощо. Додатково ст. 40 покладає фінансування заходів у сфері поводження з відходами на виробників відходів та їх власників.

Якщо порівнювати принципи, що закріплюються Директивою 2008/98/ЄС, з принципами, які знайшли відображення в ЗУ «Про відходи», бачимо, що ч. 2 ст. 4 Директиви зазначає: «Держави-члени беруть до уваги загальні принципи охорони навколишнього середовища, запобігання та сталість, технічну доцільність та економічну життєздатність, захист ресурсів, а також загальний вплив на навколишнє середовище, здоров'я людей, економічний та соціальний стан відповідно до статей 1 та 13».

Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами відповідно до ЗУ «Про відходи» є пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних

та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку. Таким чином визначення принципів, якими керується нормотворець, набувають різної зовнішньої форми, проте їх зміст та загальну направленість можна вважати спільною.

Аналізуючи політику держави в сфері запобігання утворення відходів, можемо констатувати, що ст. 31 ЗУ «Про відходи», яка має назву «Заходи щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів», передбачає прийняття науково обґрунтованих нормативів утворення відходів та їх періодичний перегляд; інформаційне, науково-методичне забезпечення виробників відходів необхідними відомостями щодо зменшення обсягу відходів та їх утилізації; розроблення загальних вимог щодо поводження з побутовими відходами, а також розроблення та впровадження системи поводження з пакувальними матеріалами і тарою; системи збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив); системи збирання, заготівлі та утилізації зношених шин, резинотехнічних виробів та відходів резинотехнічного виробництва; системи заготівлі та утилізації непридатних до використання транспортних засобів; системи збирання та утилізації електричного та електронного обладнання; системи збирання, видалення, знешкодження, утилізації відходів, що утворюються у процесі медичного обслуговування, ветеринарної практики, пов'язаних з ними дослідних робіт.

Позитивною рисою є наведення доволі широкого переліку об'єктів щодо яких держава має впроваджувати спеці-

альні заходи. Втім наведена стаття (як і Закон у цілому) не виокремлює відходи батарейок і акумуляторів в окрему категорію, як це зроблено в Європейському законодавстві (зокрема, в Директиві 2012/19/ЄС).<sup>1</sup> Немає окремих згадок й щодо запобігання утворення відходів пластикової продукції (як в Директиві 2019/904/ЄС).<sup>2</sup> Те ж саме стосується й категорії «біовідходів», якій присвячується ст. 22 Директиви 2008/98/ЄС.

Разом з цим назва статті частково не відповідає її змісту, оскільки значна її увага приділяється збору та утилізації вже існуючих відходів замість передбачення конкретних кроків щодо запобігання чи зменшення обсягів їх утворення. На противагу цьому, ст. 9 Директиви 2008/98/ЄС, що також має назву «Запобігання відходам», визначає шляхи скорочення утворення відходів, зокрема п. «d» ч. 1 передбачає заохочення повторного використання продуктів та створення систем, що сприяють ремонту та їх повторному використанню, а п. «h» ч. 1 пропонує заохочувати донорство їжі та інший її перерозподіл для споживання.

Слід зауважити, що український законодавець у Законі України «Про відходи» виокремив ст. 38 «Організаційно-економічні заходи щодо забезпечення утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення» та ст. 40 «Стимулювання заходів щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення».

---

<sup>1</sup> Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012L0019-20180704>.

<sup>2</sup> Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>.

Враховуючи, що обидві статті закріплюють стимулюючі заходи, порівнювати ст. 9 Директиви доцільно також з ними.

Так, наприклад, ст. 38 передбачає фінансування за державним контрактом підприємств, що впроваджують маловідходні технології; надання їм податкових, кредитних та інших пільг; фінансування науково-дослідних робіт з конкретних проблем зменшення утворення відходів. Додатково ст. 40 передбачає надання пільг щодо оподаткування прибутку від реалізації продукції, виготовленої з використанням відходів. Однак більша частина названих статей зосереджуються лише на утилізації існуючих відходів.

Директива 2008/98/ЄС наводить більш вузькі приклади запобігання утворенню відходів. Окрім вже названих, серед них є заохочення повторного використання продуктів та створення систем, що сприяють ремонту та повторному використанню; заохочення наявності запасних частин, інструкцій з експлуатації, технічної інформації чи інших інструментів, що дозволяють ремонтувати та повторно використовувати вироби; зменшення утворення харчових відходів у первинному виробництві, у переробці та виробництві, у роздрібній торгівлі та іншому розподілі їжі, у ресторанах та закладах харчування, а також у домашніх господарствах; визначення переліку продуктів, які є основними джерелами сміття з метою зменшення кількості такого сміття.

Позитивною рисою ЗУ «Про відходи» є заохочення суб'єктів господарювання, власників відходів та споживачів до роздільного збирання (сортування) відходів. Проте майже всі норми, що стосуються такого сортування, відносяться лише до побутових відходів. У цей час ч. 1 ст. 11 Директиви 2008/98/ЄС наголошує й на роздільному збиранні будівель-

них відходів. Цікавим є те, що названа Директива встановлює норми-цілі, які визначають відсоток міського сміття, який має піддаватися повторному використанню та переробці. Так, до 2020 р. цей відсоток має складати не менш 50% (й 70% для будівельних відходів), до 2025 р. – не менш 55%, до 2030 р. – 60% й до 2035 р. – 65%.

Задля стимулювання утворювачів відходів до дотримання вищевказаних положень та обрання ними еколого-орієнтованого способу ведення діяльності законодавством передбачається ряд заохочень, санкцій й інших несприятливих наслідків, наведених у Таблиці 2.

Таблиця 2

Заохочення, пільги, санкції, відповідальність суб'єктів господарювання

Заохочення, пільги	Санкції, відповідальність
Реалізація відходів тютюнової сировини за умови документального підтвердження їх утворення та подальшого знищення або утилізації відноситься до операцій з підакцизними товарами, які звільняються від оподаткування. (213.3.12 ПК).	В іншому випадку такі операції підлягають оподаткуванню. (213.1 ПК).
До загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку не включається сума доходу, отримана платником податку за здані (продані) ним вторинну сировину, побутові відходи, брухт чорних металів, брухт кольорових металів, включаючи використані (виснажені) акумулятори електричні свинцево-кислотні, залишки та брухт електричних акумуляторів із вмістом свинцю, та брухт дорогоцінних металів, проданий НБУ (165.1.25 ПК).	В іншому випадку такий дохід підлягає оподаткуванню (163.1.1 ПК, 163.2.1 ПК).  Разом з цим порушення правил здачі дорогоцінних металів, отриманих із вторинної сировини, може тягнути адміністративну відповідальність. (ст. 162-3 КУпАП). <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 21.11.2020 № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

Заохочення, пільги	Санкції, відповідальність
<p>У разі якщо внаслідок ліквідації необоротних активів отримуються комплектувальні вироби, складові частини, компоненти або інші відходи, які оприбутковуються на матеріальних рахунках з метою їх використання в господарській діяльності платника, на такі операції не нараховуються податкові зобов'язання (189.10 ПК).</p>	<p>В іншому випадку відповідна ліквідація оподатковується й для цілей оподаткування розглядається як постачання таких основних виробничих або невиробничих засобів за звичайними цінами, але не нижче балансової вартості на момент ліквідації (189.9 ПК).</p>
<p>Не є платниками податку за розміщення відходів суб'єкти господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) виключно відходи як вторинну сировину. (240.5 ПК).</p>	<p>В іншому випадку за розміщення відходів сплачується екологічний податок (240.1.3 ПК, ст. 246 ПК).</p>
<p>Не є платниками податку за викиди двоокису вуглецю суб'єкти, зазначені у пункті 240.1 цієї статті, якими здійснюються такі викиди в обсязі не більше 500 тонн за рік (240.7 ПК).</p>	<p>В іншому випадку ставка екологічного податку за викиди двоокису вуглецю становить 10,00 гривень за 1 тону (243.4 ПК).</p> <p>Разом з тим порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї тягне адміністративну відповідальність (ст. 78 КУпАП).</p> <p>При цьому забруднення або інша зміна природних властивостей атмосферного повітря може тягнути кримінальну відповідальність (ст. 241 КК).<sup>1</sup></p>
<p>Тимчасово до 1 січня 2022 року від оподаткування податком на додану вартість звільняються операції з постачання, у тому числі операції з імпорту відходів та брухту чорних і кольорових металів, а також паперу та картону для утилізації (макулатури та відходів) товарної позиції 4707 згідно з УКТ ЗЕД (п. 23 Підрозділу 2 Перехідних положень ПК).</p>	<p>В іншому випадку такі операції підлягають оподаткуванню податком на додану вартість (ст. 180 ПК).</p> <p>Разом з цим незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини може тягнути кримінальну відповідальність (ст. 268 КК).</p>

<sup>1</sup> Кримінальний кодекс України : від 14.11.2020 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

Заохочення, пільги	Санкції, відповідальність
Операції з вивезення в митному режимі експорту товарів, зазначених вище, звільняються від оподаткування податком на додану вартість (п. 23 Підрозділу 2 Перехідних положень ПК).	В іншому випадку такі операції підлягають оподаткуванню податком на додану вартість (ст. 180 ПК).
У разі запровадження роздільного збирання побутових відходів під час встановлення цін/тарифів на послугу з поводження з побутовими відходами не враховується вартість операцій з поводження з роздільно зібраними (відсортованими) корисними компонентами таких відходів (п. 1 Постанови КМУ від 26 липня 2006 р. № 1010 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з поводження з побутовими відходами») <sup>1</sup> .	Порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання тягне адміністративну відповідальність (ст. 82 КУпАП). Відповідальність за змішування відходів передбачається також й ст. 82-4 КУпАП) Самі вимоги щодо роздільного збирання передбачаються ст. 17 та ст. 35-1 ЗУ «Про відходи», а також Методикою роздільного збирання побутових відходів. <sup>2</sup>
Законодавство передбачає ряд заохочень для стимулювання заходів щодо утилізації відходів, зокрема пріоритетне державне кредитування; спеціальні державні субсидії; дотації з бюджетів та фондів охорони НПС; пільги щодо поповнення обігових коштів суб'єктів-господарювання, які здійснюють утилізацію відходів як вторинної сировини. (ст. 38 та ст. 40 ЗУ «Про відходи»).	Змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія тягне адміністративну відповідальність (ст. 82-4 КУпАП).
Законодавство передбачає заохочення для стимулювання перероблення відходів, зокрема пільги щодо поповнення обігових коштів суб'єктів-господарювання, які здійснюють оброблення (перероблення) відходів.	Порушення правил оброблення (перероблення) відходів може тягнути адміністративну відповідальність. (ст. 82 КУпАП).

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з поводження з побутовими відходами : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2006 № 1010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1010-2006-%D0%BF#Text>.

<sup>2</sup> Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів : наказ Мін-ва регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп. України 01.08.2011 № 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1157-11#Text>.

Заохочення, пільги	Санкції, відповідальність
Схеми санітарного очищення, які передбачають більший ступінь перероблення відходів, отримують перевагу під час обрання відповідних пропозицій ОМС чи МДА.	Захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів може тягнути адміністративну відповідальність (ст. 82-8).  При цьому кримінальну відповідальність може тягнути забруднення або псування земель, (ст. 239 КК), забруднення поверхневих чи підземних вод, водоносних горизонтів, джерел питних та лікувальних вод (ст. 242 КК), забруднення моря (ст. 243 КК).

Звіт Escoreneur 2019-го року запропонував шість базових рекомендацій для стимулювання впровадження циркулярної економіки, які можуть бути враховані й в українському законодавстві: 1) Впровадження політики зелених державних закупівель; 2) Створення «циркулярних хабів» з обміну інформацією та надання підтримки на засадах державно-приватного партнерства; 3) Створення національної дорожньої карти циркулярної економіки, що має встановити конкретні цілі та орієнтовні строки їх досягнення; 4) Удосконалення та розширення системи EPR (розширеної відповідальності виробника) шляхом додавання до ринкової вартості товару всіх екологічних витрат, пов'язаних із його життєвим циклом; 5) Запровадження диференціації ПДВ із низькими ставками податку на ремонтні послуги, перепродані товари та деякі інші операції; 6) Створення «зеленого курсу» для переходу оподаткування з робочої сили на ресурси.<sup>1</sup>

Опитування європейської громадськості (58.3% респондентів – представники бізнесу; 15.24% – неурядові організа-

<sup>1</sup> Circular Economy Update. Overview of Circular Economy in Europe. Escoreneur.eu. Report 2019. P. 105–110.

ції; 7.8% – громадяни ЄС; 4.8% – екологічні організації) демонструє, що, на думку опитаних, найбільш дієвими засобами розвитку циркулярної економіки є: 1) Вимірювання прогресу шляхом оцінки досягнення конкретних цілей; 2) Економічне заохочення МСП (зокрема шляхом державних закупівель) та спрощення регуляторних перешкод; 3) Використання принципів екодизайну до всіх екологічно важливих секторів; 4) Підвищення ролі ремонту та повторного використання продукції; 5) Полегшення доступу до екологічної інформації (наприклад, обов'язкове маркування).<sup>1</sup>

Таким чином, можна зробити висновок, що одними з найпопулярніших заходів стимулювання циркулярної економіки є створення чітких планів з конкретними цілями, а також надання підтримки бізнесу, що реалізовує принципи циркулярної економіки. Разом з цим такі заходи стимулювання, як підвищення екологічних податків або цін на викопне паливо, сприймаються громадськістю більш негативно.

Впровадження політики зелених державних закупівель також має користуватися підвищеною увагою, оскільки може зіграти значну роль на шляху переходу до циркулярної економіки. В ЄС державні закупівлі складають майже 20% від усього ВВП. У зв'язку з цим чимало європейських дослідників наголошують на важливості «зелених закупівель». Так Chris Backes зазначає, що було б цінним сигналом зобов'язати органи держав-членів ЄС враховувати у своїх закупівлях екологічні аспекти, включаючи енергоефективність та ефективне використання сировини (матеріалів). Наприклад, на підставі Директиви 2009/33/ЄС може бути встановлена кіль-

---

<sup>1</sup> Summary of the responses to the Roadmap. 2020. Короткий зміст доповідей на дорожню карту.

кість вторинних матеріалів, що використовуються у виробництві автомобілів, які будуть придбані державними органами. Така політика могла б сприяти поширенню більш екологічних автомобілів на ринку<sup>1</sup>.

Питання зелених закупівель є актуальним й для України, оскільки державні органи можуть зробити важливий внесок у розвиток сталого споживання та зеленого виробництва, надаючи реальні стимули для розробки екологічно чистих технологій та продуктів. Станом на 2020-й рік в реалізації перебували 26 пілотних закупівель із застосуванням спеціальних вимог до захисту довкілля та посиленням на екологічні стандарти і маркування.<sup>2</sup>

Увагою не можна оминати й екодизайн, оскільки він визначає вимоги, у відповідності до яких має проектуватися певний вироб. Дані вимоги можуть одночасно виступати критеріями оцінки при обранні найкращих кандидатів для зелених закупівель. Якщо початково під екодизайном розуміли енергоефективність певного продукту, то наразі він включає вимоги щодо ремонтоздатності, довговічності, здатності до модернізації, можливості повторного використання,

---

<sup>1</sup> Backes Chris. Law for a Circular Economy. 2017. P. 61–65. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjCrIlanqa3uAhVMtIsKHX1iBmcQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.uu.nl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Frgl-ucowsl-backes-law\\_for\\_a\\_circular\\_economy.pdf&usg=AOvVaw3POS5GvaS6619qnPyKs2vy](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjCrIlanqa3uAhVMtIsKHX1iBmcQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.uu.nl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Frgl-ucowsl-backes-law_for_a_circular_economy.pdf&usg=AOvVaw3POS5GvaS6619qnPyKs2vy).

<sup>2</sup> Циркулярна економіка і торгівля: теоретико-прикладний аспект. Наукова робота з галузі «Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища». С. 31. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwic\\_o7aqa3uAhVoxIsKHRt9A40QFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.kdu.edu.ua%2FDocuments%2FKSNR\\_economica\\_2020%2Fw1.pdf&usg=AOvVaw0oE6D-NPyJMs6yQNZ5Gtk](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwic_o7aqa3uAhVoxIsKHRt9A40QFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.kdu.edu.ua%2FDocuments%2FKSNR_economica_2020%2Fw1.pdf&usg=AOvVaw0oE6D-NPyJMs6yQNZ5Gtk).

можливості ідентифікації матеріалів та речовин, що входять до складу.<sup>1</sup>

На підставі проведеного дослідження зазначимо про необхідність впровадження в національне законодавство України положень відповідно до європейських стандартів. Зокрема, йдеться про вдосконалення системи управління відходами, визначення правових, організаційних, економічних засад та механізмів контролю для забезпечення всебічного захисту здоров'я людей та довкілля шляхом впровадження заходів для запобігання або зменшення утворення відходів, зниження негативних наслідків від управління відходами, сприяння підготовці їх до повторного використання і відновленню як вторинної сировини та енергетичних ресурсів.

### **2.3. Публічні послуги органів місцевого самоврядування суб'єктам господарювання: проблеми правового регулювання в контексті реформи децентралізації та системи надання адміністративних послуг**

Децентралізація публічної влади та формування системи спроможного місцевого самоврядування є характерними для сучасних держав із ліберально-демократичним політичним режимом. Такий підхід до організації публічної влади, визна-

---

<sup>1</sup> Hughes Richard. The EU Circular Economy Package – Life Cycle Thinking to Life Cycle Law? 2017. URL: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjW-bCtqq3uAhXP-yoKHaFVA2cQFjAAe gQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.sciencedirect.com%2Fscience%2Farticle%2Fpii%2FS2212827116314317&usq=AOvVaw2YReg0bYnPw4sDPk3ilscO>.

чення завдань, розподілу повноважень та відповідальності має на меті не тільки, і не стільки підвищення ефективності самого процесу здійснення публічної влади і управління, а сприяє залученню громадян до процесу управління державними та громадськими справами, зростанню інтересу та ініціативи, підготовці державних та муніципальних службовців тощо.

Як правило, під децентралізацією розуміють реформування за такими основними напрямками: 1) територіальна реформа (передбачає реорганізацію територіального устрою, зазвичай через укрупнення (агломерацію) адміністративно-територіальних одиниць (добровільне, примусове або змішаного характеру); 2) інституційна реорганізація (передача повноважень і відповідних ресурсів); 3) процедурна реорганізація (реформа системи надання адміністративних послуг, запровадження електронного урядування на різних рівнях і в різних підсистемах публічної влади тощо). Означені реформи комплексно і змістовно були проведені у таких країнах як Польща, Латвія, Чехія, Словаччина, Естонія, Італія, Португалія, Данія, Фінляндія та ін.

В Україні, як і в деяких інших новітніх державах Східної Європи, серед основних проблем, на вирішення яких спрямована реформа децентралізації та системи надання адміністративних послуг можна виокремити такі:

1) значне погіршення якості та доступності названих вище послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати як власні, так і делеговані повноваження;

2) катастрофічна зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж, житлового фонду в цілому, а також

ризик виникнення техногенних катастроф в умовах серйозної нестачі матеріально-фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

3) складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій, відтік значної частини молодих людей, перенаселеність окремих територій за рахунок вимушеного переселення та інші проблеми, пов'язані із втратою контролю над частиною території держави тощо);

4) неузгодженість, а часто й відрив місцевої політики (рішень, що приймаються відповідними органами та посадовими особами) щодо соціально-економічного розвитку з інтересами територіальних громад;

5) відсутність уніфікованого державно-правового регулювання форм місцевої парстисипативної демократії (за посередництвом законів, як передбачено Конституцією та профільним Законом), неспроможність і відсутність ініціативи членів територіальних громад щодо вчинення солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

6) зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі, через слабку конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад (насамперед зумовлено застарілістю законодавства й відсутністю достатніх фінансових та інших стимулів для розвитку муніципальної служби), що призводить до низької якості життєво важливих для громади рішень;

7) корпоратизація системи органів місцевого самоврядування, високий ступінь закритості і непрозорість їх діяльності, підвищення рівня корупції, що може призводити до зниження ефективності використання власних та залучених матеріально-фінансових ресурсів, зниження інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

8) політизація процесу прийняття рішень у зазначеній сфері правового регулювання, коли представники домінуючої в Парламенті України партії реалізують загальнонаціональні інтереси не загострюючи при цьому увагу на справах територіальних громад, у той час, коли опозиційні партії навпаки – часто саботують процес впровадження загальнодержавної політики, знову ж таки ігноруючи при цьому інтереси громад;

9) надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів, навіть з урахуванням змін у бюджетній та податковій сферах;

10) усунення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги, особливо серед сільського населення внаслідок незабезпечення повсюдності місцевого самоврядування, у тому числі у сфері надання відповідних послуг фізичним та юридичним особам.

Зважаючи на означені проблеми, на вирішення яких спрямований комплекс заходів реформи децентралізації, враховуючи суттєві ідеологічні, культурні зрушення, а також складнощі сучасних соціально-економічних перетворень, сьогодні одним з важливих завдань держави в цілому є забезпечення розвитку системи надання публічних послуг. Сучасні європейські та світові тенденції переосмислення

природи державного управління, передусім, у бік розширення прав та можливостей місцевого самоврядування, а також демократизоване суспільство, яке стає більш вимогливим до посадових осіб органів публічної влади, стимулюють публічно-владний сектор України орієнтувати свою діяльність на максимальне задоволення потреб, запитів та інтересів фізичних та юридичних осіб через надання якісних публічних послуг. Водночас, не зважаючи на підвищення вимог до організації процесу здійснення публічної влади і управління загалом, а також системи та процесу надання публічних послуг, проваджувана реформа гальмується й через інертність значної частини населення (жителів територіальних громад), у тому числі через закритість системи публічної влади, результатом чого є фактично відсутність контакту, налагодженого діалогу, взаємодії.

При цьому, практика надання публічних послуг як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування в Україні потребує вдосконалення. Існуючі недоліки сучасної системи надання публічних послуг призводять не лише до незадоволеності окремих громадян (зокрема, через проблеми суто технічного характеру, як наприклад, недосконалість та/або відсутність уніфікованості програмного забезпечення)<sup>1</sup>, а й можуть створювати перешкоди для ведення господарської діяльності (починаючи навіть від моменту відкриття/реєстрації відповідного суб'єкта)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Економічна дерегуляція: сьогодення та перспективи. URL: [http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87:ekonom-chna-deregulyac-ya-sogodennya-ta-perspektivi&catid=8&Itemid=201&lang=ua](http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=87:ekonom-chna-deregulyac-ya-sogodennya-ta-perspektivi&catid=8&Itemid=201&lang=ua).

<sup>2</sup> Doing business 2020. Economy Profile. Ukraine. URL: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/ukraine/UKR.pdf>.

Крім того, відсутність налагодженої взаємодії органів публічної влади і суб'єктів господарювання у зазначеній сфері, а часто й юридична і фактична неможливість брати активну участь у процесі забезпечення надання публічних послуг з боку останніх не сприяє покращенню стану справ. Зазначене є показником низької ефективності та дієвості органів державної влади та місцевого самоврядування в цій сфері та впливає на зниження рівня довіри у взаємовідносинах влади й суспільства загалом, а також створює серйозні перешкоди для нормального ведення бізнесу та сталого економічного розвитку держави.

Переорієнтування характеру управлінської діяльності із «керування» на «надання послуг» (концепція так званої «сервісної держави») пов'язане із застосуванням категорій «адміністративні послуги» та «публічні послуги», які обумовлюються тим, що в своїй основі діяльність органів публічної влади має те саме навантаження, що й в приватному праві, а саме – це діяльність щодо задоволення певних потреб як приватних осіб, так і різних суб'єктів господарювання<sup>1</sup>. При цьому саме рівень якості та доступності таких послуг і повинен стати основним критерієм ефективності публічного управління загалом. Крім того, навіть побіжний огляд наукової літератури, знайомство (через платформи, інтернет-ресурси та ін.) із різноманітними сервісами, пакетами послуг, умовами, способами тощо їх надання у державах розвиненої демократії<sup>2</sup>, свідчить про активну співпрацю трьох основних

---

<sup>1</sup> Адміністративні послуги : посібник / В. Тимощук ; Швейцар.-укр. проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012, 104 с.

<sup>2</sup> E-Estonia. URL: <https://e-estonia.com/>; E-Government & Digital Public Services in EU. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/>

«гравців»: держави, місцевого самоврядування та приватного сектора, а також використання новітніх технологій у процесі організації та надання публічних послуг.

Виходячи з досвіду країн ЄС, поки що складно стверджувати, що децентралізація однозначно позитивно впливатиме на означені процеси реформування системи надання публічних (адміністративних) послуг. Дійсно, цілком можливо, що звуження кола осіб, відповідальних за прийняття рішень створить умови для конкуренції, що мотивуватиме органи місцевого самоврядування залучати (заохочувати) до громади ініціативних осіб, їх підтримувати (стимулювати їх залишитися і працювати на громаду). У протилежному випадку матимемо поглиблення корпоратизації інтересів, клановості, а також зростанню рівня корупції тощо.

Слід відзначити, що питання щодо надання публічних (адміністративних) послуг сьогодні є предметом наукового пошуку багатьох спеціалістів в різних галузях права. Серед них можна виділити праці таких учених, як О. М. Буханевич, Я. Б. Михайлюк, О. В. Ольшанський, В. В. Романова, В. М. Сороко, В. П. Тимощук та ін.

При цьому слід звернути увагу на той факт, що вивчення цього питання, як правило, відбувається в межах теорії адміністративного права і управління, з точки зору співвідношення владного суб'єкту і суб'єктів, на яких поширюється владний вплив відповідних органів. Крім того, до поширених підходів дослідження означеного питання

---

e-government; Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision / Hellmuth Wollmann, Ivan Koprić, Gérard Marcou. Palgrave Macmillan UK, 2016. 334 p.

можна віднести й господарсько-правовий. Проте, найменш вивченим і систематизованим є достатньо добре вивчений і поширений у зарубіжних державах підхід, за якого три основні суб'єкти (держава, місцеве самоврядування, приватний сектор) діють узгоджено у кінцевому рахунку досягаючи спільного корисного результату.

Актуальність та нагальність пошуку шляхів вирішення означених вище проблем підтверджується, у тому числі, зростанням наукового інтересу до проблем розвитку та реформування системи публічної влади загалом, а також збільшенням уваги як теоретиків, так і практиків до питання перегляду і внесення змін до чинного законодавства, спрямованих на створення відкритої, прозорої, дієвої та ефективної системи органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Підґрунтям таких перетворень сьогодні і повинна стати реформа децентралізації публічної влади, яка передбачає перерозподіл повноважень і функцій між різними гілками і рівнями, а також і підсистемами публічної влади, зокрема, з урахуванням зарубіжного досвіду децентралізованих європейських країн<sup>1</sup>. Адже останній свідчить про те, що запровадження реформи децентралізації має своїм результатом не лише істотне зменшення наслідків кризових явищ, вирі-

---

<sup>1</sup> Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : розпорядж. Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>; Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядж. Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-з. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

шення значної частини соціально-економічних та інших проблем, а також і реалізацію низки стратегічних завдань загальнодержавного розвитку як провідних, так і новітніх європейських країн.

Необхідність реформи місцевого самоврядування обговорюється вже досить тривалий час, проте спроби її впровадження ще не були успішними. У той же час децентралізація – це не просто бажання покращити публічне управління на всіх рівнях, а й необхідна передумова подолання політичної і соціально-економічної кризи в Україні. Зрештою, існуюча система місцевого самоврядування з точки зору ефективності та результативності здійснення повноважень значно відстає від вимог сучасності та стандартів, прийнятих у державах-членах Європейського Союзу, які впливають на якість його функціонування, а також забезпечення надання публічних послуг на рівні окремих регіонів.

Тим не менш, крім делегування державою певних повноважень, які, до речі, можуть бути обтяжливими для деяких органів місцевого самоврядування, а також здійснення загальнодержавного, але не завжди усвідомленого укрупнення місцевих громад, зараз важко говорити про унікально позитивні результати реформи децентралізації в Україні. Слід мати на увазі, що рух до досягнення цілей реформи не є прогресивним, зокрема, враховуючи той факт, що після затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні концептуальні зміни в конституційно-правовому регулюванні цих питань відкладаються (або є занадто помірними). Проте, не зважаючи на зазначене вище, заплановані органами публічної влади та оголошені політиками і державними

діячами заходи, включаючи перегляд Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів, слід визнати певним зрушенням у напрямку формування системи спроможного місцевого самоврядування та розвантаження системи органів державної виконавчої влади.

У свою чергу, Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади визначає, що публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів, з урахуванням необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на відповідній території; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні засоби та інфраструктуру); відкритості інформації про послугу, а також порядок та умови її надання; професійності надання публічних послуг. Крім того, необхідно забезпечити постійну підготовку посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що перші серйозні зрушення у сфері надання публічних (адміністративних) послуг відбулися у 2012 році із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги». У цьому Законі було надано визначення поняття «адміністративна послуга», встановлено обов'язковість належного інформування споживачів адміністративних послуг, запроваджено інформаційні та технологічні картки з метою регулювання процедури та строків надання адміністративних послуг, а також передбачено створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), що працюватимуть за принципом «єдиного вікна».

На реалізацію Закону України «Про адміністративні послуги» було спрямовано низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру з метою реформування системи надання адміністративних послуг. Зокрема щодо заходів, які сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання, поліпшенню якості адміністративних послуг, слід відзначити ухвалення цілої низки підзаконних нормативно-правових актів: постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57, «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 № 44, «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. № 588 та ін. Крім того, Розпорядженням Кабінету Міністрів № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. було врегульовано перелік найбільш популярних (базових) послуг, що мають надаватися через ЦНАП.

Наразі цілком очевидно, що зазначене вище Розпорядження лише заклало підвалини справжньої децентралізації державної влади та відповідно посилення спроможності місцевого самоврядування. На жаль, на той час, ні органи публічної влади (як державної влади, так місцевого самоврядування), ні новостворені ЦНАП не були готові до таких змін. За даними

різних експертів, офіційних сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування, міжнародних організацій, що так чи інакше сприяють розвитку демократії в Україні, під час офіційної передачі послуг до центрів спостерігався брак співпраці та навіть опір деяких органів державної влади у впровадженні відповідних законодавчих вимог. Крім того, ЦНАП стикнувся з операційними викликами на шляху до ефективного надання послуг, зокрема, з браком кваліфікованого персоналу, підготовлених осіб, що здатні були б проводити навчання, недостатнім матеріально-технічним оснащенням тощо.

Враховуючи викладене, ЦНАП, однією з цілей створення та функціонування яких було зниження рівня корупції та підвищення прозорості та зручності у наданні послуг фізичним та юридичним особам, не завжди сприяли досягненню останньої. Рівень розвитку ЦНАП і до сих пір нерівномірний: в основному йдеться про створення декількох добре організованих та належним чином оснащених центрів з одночасним функціонуванням багатьох інших, часто менш ефективних центрів, технічне та ресурсне забезпечення яких поступається центрам у великих містах.

У зв'язку з означеними вище проблемними аспектами впровадження абсолютно нових принципів системи надання адміністративних послуг слід відзначити, що сьогодні існує певна частина проектів міжнародної технічної допомоги, яка надає підтримку у створенні та удосконаленні центрів надання адміністративних послуг у регіонах (останнім часом особливо ЦНАП об'єднаних територіальних громад), щоб забезпечити розвиток реформи та забезпечувати дотримання вимог закону щодо діяльності центрів.

Водночас, не зважаючи на достатньо розгалужену нормативно-правову основу надання різних видів публічних (адміністративних) послуг різними уповноваженими суб'єктами фізичним та юридичним особам, як на концептуальному, так і відповідно на законодавчому рівні й досі залишаються невирішеними такі питання:

1) розуміння та співвідношення понять «адміністративні послуги» та «публічні послуги»;

2) критерії відмежування і віднесення тих чи інших послуг до категорії «адміністративних послуг» або «публічних послуг»;

3) встановлення особливостей правового регулювання надання відповідних послуг (можливості їх врегулювання виключно законом та/або підзаконними нормативно-правовими актами);

4) перманентне відставання законодавчого регулювання означених питань від фактичних обставин (особливо яскраво виявляється на рівні регіонів) і навпаки – необґрунтоване випередження (часто пов'язане із необхідністю виконання державою взятих на себе зобов'язань щодо виконання різних міжнародних договорів і угод без врахування реальних можливостей);

5) і досі не достатньо високий рівень обізнаності як окремих осіб, так і суб'єктів господарювання про змінювані умови, способи тощо отримання тих чи інших послуг;

6) неналежний рівень координації дій різних уповноважених суб'єктів (наприклад, щодо ведення тих чи інших реєстрів і роботи з ними тощо).

1. Так, теоретичні підходи до розуміння та співвідношення понять «адміністративні послуги» та «публічні послуги»

різняться. З одного боку, питання щодо систематизації відповідних знань, підходів, а також наповнення їх конкретним змістом не характеризуються одностайністю. Адже в працях різних учених можна зустріти, якщо не довільне, то принаймні використання останніх як синонімічних або однопорядкових. З другого боку, більшість авторів погоджуючись із відсутністю єдності щодо розуміння цих понять, в ході досліджень використовують поняття «адміністративні послуги» як вихідне, наповнюючи його змістом відповідно до цілей конкретного дослідження. Окреслені проблеми теоретичного характеру перетікають і у площину законодавчого врегулювання (проблема законодавчого визначення) цього питання. У нормативно-правових актах різної юридичної сили та різної значущості (закони, концепції, постанови тощо) можна зустріти обидва терміни, значення яких складно встановити.

2. Означена вище проблема нормативного визначення термінів, які є вихідними для дослідження проблеми надання відповідних послуг різним суб'єктам, зокрема, й суб'єктам господарювання, безпосередньо впливає на визначення критеріїв відмежування і віднесення тих чи інших послуг до категорії «адміністративних послуг» або «публічних послуг». З цього приводу варто відзначити, що процес переходу до концепції «сервісної держави» у країнах ЄС розпочався ще наприкінці 80 – на початку 90-х рр.

Відповідно до положень останньої, зміна характеру управлінської діяльності із «керування» на «надання послуг» обумовлюється тим, що в своїй основі діяльність органів публічної влади за сучасних умов розвитку суспільства та держави, має той самий зміст і значення, що й в приват-

ному праві і є, по суті, діяльністю щодо задоволення певних потреб різних суб'єктів. В Україні це питання поки що перебуває у перехідному (трансформаційному) стані і, незважаючи на деякі зрушення, часто гальмуються небажанням або нездатністю представників органів влади не лише зробити відповідні публічні обіцянки щодо планованих перетворень, а й покроково супроводжувати і розвивати започатковані зміни.

3. Попередні проблемні питання безпосередньо зумовлюють наступну, а саме призводять до невизначеності щодо встановлення особливостей правового регулювання надання відповідних послуг, зокрема, можливості їх врегулювання виключно законом та/або підзаконними нормативно-правовими актами. З одного боку, регулювання окремих питань (у тому числі, тих, врегулювання яких Конституцією України прямо передбачено лише за посередництвом закону) нормами законів передбачає їх (а по суті йдеться про можливість реалізації певних прав) конституційно-правове гарантування, забезпечення і захист. З іншого боку, якщо йдеться про дотримання певного рівня якості надаваних послуг, зокрема й тих, що можуть/повинні надаватися відповідними органами місцевого самоврядування, то йдеться про можливість врегулювання окремих питань щодо особливостей надання публічних послуг відповідними органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Проте, у такому разі виникає одразу декілька пов'язаних між собою проблем, як, наприклад, недосконалість і незавершеність процесу децентралізації (зокрема й в питаннях передання відповідних повноважень

і фінансових ресурсів)<sup>1</sup>; визначення місця актів органів місцевого самоврядування у системі законодавства (що є предметом окремого дослідження); наявність не лише достатніх фінансових, а й інших ресурсів (матеріальної бази, кваліфікованих кадрів та персоналу, оплати праці)<sup>2</sup> тощо.

Наприклад, незважаючи на те, що Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено, що державна політика у відповідній сфері повинна базуватися, зокрема, на принципі доступності й зручності для суб'єктів звернення, у цьому акті й досі чітко та повно не визначені обов'язкові вимоги до ЦНАП, у тому числі вимоги щодо територіальної доступності, мережі територіальних підрозділів та віддалених робочих місць зазначених центрів, облаштування приміщень тощо. Це ускладнює, а інколи й унеможливорює реалізацію в повній мірі прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, створення відповідних стандартів, проведення вартісної оцінки послуг.

---

<sup>1</sup> Так, за даними порталу «Децентралізація», дуже низькою є інтеграція послуг РАЦС у ЦНАП, ураховуючи життєву важливість цих послуг для громадян, і потребує їх надання в комплексі з іншими послугами за моделлю життєвих ситуацій. Більше того, через відсутність цих повноважень у багатьох органах місцевого самоврядування громадяни змушені витратити час і навіть ризикувати здоров'ям (у поточній ситуації) на поїздки до органів Мін'юсту за елементарною послугою (реєстрація народження, смерті), замість того щоб отримати це у своїй громаді швидко. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12411>.

<sup>2</sup> За даними порталу «Децентралізація», варто звернути увагу на ще один показник, який пов'язаний із тим, що ЦНАП не має на меті заробляння коштів чи отримання прибутку. ЦНАП – це насамперед публічна сервісна структура, а в громаді особливо важлива його соціальна функція, забезпечення доступності адмінпослуг. Проте надходження від адміністративних послуг впливають на сталість ЦНАП, його потенціал для належної роботи та розвитку. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12411>.

Суттєвим недоліком законодавчого регулювання статусу ЦНАП є також те, що відповідно до закону послуги надаються не в центрі, а через (за посередництвом) центр. Відтак цілий комплекс працює переважно на прийом/видачу документів через адміністратора центру. З огляду на тотальну цифровізацію, таке використання ЦНАП є нелогічним. А з урахуванням того, що більшість центрів підключена до основних національних електронних інформаційних ресурсів наявні достатні умови отримати послугу безпосередньо у центрі. Для громадян надання послуг через центр, а не у центрі означає необхідність відвідувати його мінімум двічі.

4. Перманентне відставання законодавчого регулювання означених питань від фактичних обставин, особливо яскраво виявляється на рівні регіонів (особливо «тривожною сферою» є державна реєстрація юридичних осіб і ФОП), і, навпаки – необґрунтоване випередження, що часто пов'язане із необхідністю виконання державою взятих на себе зобов'язань щодо виконання різних міжнародних договорів і угод без врахування реальних можливостей (наприклад, Асоціації з ЄС та ін.), а також надмірна зарегульованість, що породжує додаткові перешкоди для ведення бізнесу і створює передумови для корупції у відповідній сфері. Відтак, скорочення адміністративного тиску на економіку в цілому, а також оптимізація державного управління є на часі.

5. Недостатньо високий рівень обізнаності як окремих приватних осіб, так і суб'єктів господарювання про змінювані умови, способи тощо отримання тих чи інших послуг сьогодні спричинений не лише попередніми прорахунками, а є відображенням більш глибокої проблеми соціально-економічного розвитку українського суспільства та держави

– проблеми забезпечення хоча б мінімальних соціальних стандартів із одночасним стимулюванням громадян до зайняття господарською діяльністю (за принципом країн ЄС «крамничка кожному громадянину» або принципом великих зарубіжних корпорацій (The Linux Foundation): «починати власну справу повинно бути легко, а ризикувати і помилятися не страшно»).

6. Неналежний рівень координації дій різних уповноважених суб'єктів (наприклад, щодо ведення тих чи інших реєстрів і роботи з ними тощо). Так, подібні проблеми стосуються не лише координації дій між органами державної влади, а й означеної вище реформи децентралізації. Зокрема, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» створення обласних ЦНАП не передбачається. Натомість, у містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень.

Крім цього, низку проблем спричиняє функціонування на одній території одночасно центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які утворені районними державними адміністраціями та ЦНАП, утворених органами місцевого самоврядування. Це призводить до витрачання

бюджетних коштів на утримання штатів, приміщень, здійснення інших зайвих витрат, пов'язаних з одночасним функціонуванням двох ЦНАП, що утворені різними органами публічної влади. Крім того, для отримання певного виду послуг виникає необхідність з'ясувати до якого саме ЦНАП потрібно звертатися, що також спричиняє незручності фізичним та юридичним особам.

У свою чергу, обмеженість у доступі до послуг ЦНАП обумовлена необов'язковістю утворення зазначених центрів органами місцевого самоврядування (відповідно до закону ЦНАП обов'язково утворюється лише у містах обласного (республіканського АРК) значення), неврегульованістю питання утворення ЦНАП об'єднаними територіальними громадами, необов'язковістю надання послуг в населеному пункті виключно у ЦНАП (адміністративні послуги можуть надаватися в інших місцях, визначених суб'єктами їх надання).

Водночас, Концепція реформування місцевого самоврядування передбачає організацію місцевого самоврядування, у тому числі, з урахуванням принципу субсидіарності. Йдеться про те, що всі питання, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції органів місцевого самоврядування, як органів найбільш наближених до громадян. Тим більше, що органи місцевого самоврядування зацікавлені доводити свою ефективність у сфері забезпечення надання якісних публічних послуг.

Серед іншого, на думку як теоретиків, так і практиків (як мінімум на підставі аналізу думок експертів, що залучені до процесу реформування системи надання адміністративних

послуг), проблемами у сфері надання адміністративних послуг є також:

1) недосконалість законодавчого визначення адміністративної послуги, відповідно до якого, по-перше, така послуга надається виключно за заявою, а по-друге, не вважаються адміністративними послугами дії органів влади, спрямовані на реалізацію прав осіб (тільки набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків). Ця термінологічна недосконалість призводить на практиці до різного тлумачення адміністративної послуги, а також і до вимагання зайвих документів або невизнання владним органом своїх дій адміністративною послугою (сприяє надмірній дискреції повноважень: процедура та строки надання послуги, а також документи для її отримання встановлюються на розсуд органу);

2) недосконалість законодавчого регулювання призводить до неможливості отримання поштою паспортів, посвідчень, інших документів або, наприклад, номерних знаків на транспортний засіб, оскільки відповідно до закону результати надання адміністративних послуг можна відправити тільки рекомендованим листом (який не придатний для пересилання таких документів та речей);

3) невизначеність законом засад моніторингу якості надання адміністративних послуг. Як результат, аналіз якості не здійснюється, проблеми не ідентифікуються, заходи з підвищення рівня якості надання адміністративних послуг не визначаються/ недостатньо вивчаються (при тому, що основною метою здійснення так званої реформи децентралізації є надання якісних та доступних послуг фізичним та юридичним особам);

4) відсутність механізму захисту органами виконавчої влади прав осіб у сфері надання адміністративних послуг, що може призводити на місцях до нехтування вимог законодавства посадовими особами, до їх недбайливого ставлення до громадян та суб'єктів господарювання;

5) інші проблеми, пов'язані з невирішеністю питання оптимального розподілу компетенції між різними органами та підсистемами публічної влади, відповідного перерозподілу фінансових ресурсів, забезпеченістю іншими ресурсами, у тому числі кваліфікованими кадрами, покращенням програмного забезпечення тощо.

Слід визнати, що наявний стан справ у сфері надання адміністративних послуг в цілому порушує покладені в основу державної політики у зазначеній сфері принципи юридичної визначеності, адміністративного спрощення, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, доступності та зручності тощо.

Водночас, певним кроком на шляху до подальшої раціоналізації та децентралізації можна вважати схвалення Кабінетом Міністрів України Постанови «Про внесення зміни до пункту 4 Положення про Міністерство цифрової трансформації України». Так, одним з основних завдань Мінцифри тепер є: сприяння розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг, формування пропозицій щодо надання державної підтримки (у тому числі фінансової) такому розвитку. На думку деяких експертів, ці зміни спрямовані на надання субвенцій для розвитку мережі ЦНАП та забезпечення доступу жителів територіальних громад до адміністративних та інших публічних послуг, а також досягнення інших

цілей, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (у тому числі, у контексті реформи децентралізації, удосконалення системи надання публічних (адміністративних) послуг, а також діджиталізації).

З цього приводу заступниця Міністра цифрової трансформації України зазначила, що з урахуванням реформи адміністративно-територіального устрою Мінцифри зможе надавати фінансову підтримку з державного бюджету для покращення якості надання послуг ЦНАП. Крім того, очікується, що внесені до п. 4 Положення про Міністерство цифрової трансформації України зміни здатні забезпечити:

- підтримку територіальних громад у створенні належних сучасних ЦНАП;
- надання жителям територіальних громад однаково якісних та зручних умов під час отримання адміністративних послуг;
- забезпечення надання послуг з доступу до сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій, юридичних консультацій та інших супутніх послуг;
- надання державної фінансової підтримки з державного бюджету місцевим бюджетам для розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг;
- забезпечення доступу жителів територіальних громад до адміністративних та інших публічних послуг, а також досягнення інших цілей, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України.

У зв'язку з цим, не менш серйозним зрушенням у сфері реформування системи надання адміністративних послуг, на нашу думку, можна вважати, проект Закону України «Про

Державний бюджет України на 2021 рік» (№ 4000)<sup>1</sup>. Зокрема, однією з новел є цільові кошти (субвенція) на розвиток мережі ЦНАП органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у сумі приблизно 500 млн грн. Розпорядником коштів визначено Міністерство цифрової трансформації, а в презентації Держбюджету йдеться про будівництво за ці кошти 50 ЦНАП (звичайно, слід враховувати можливі загострення кризових явищ, що здатні привести до ускладнення виконання/невиконання зазначеної вище новели).

Вважаємо таке рішення своєчасним і актуальним, зокрема, зважаючи на те, що Верховна Рада України працює над удосконаленням законодавчого регулювання організації та діяльності мережі ЦНАП та доступу до адміністративних послуг (законопроект № 2679) в напрямку створення ЦНАП у всіх громадах (з певною етапністю його виконання)<sup>2</sup>.

Так, програмою ЄС «U-LEAD з Європою» надається підтримка 562 громадам у створенні або модернізації ЦНАП, включаючи територіальні підрозділи та віддалені робочі місця на основі міжмуніципального співробітництва. Досвід реалізації зазначеної і подібних програм дозволяє сформулювати певні рекомендації щодо створення та/або модернізації ЦНАП. Зокрема, з більш ніж півтисячі громад, яким Програма надає підтримку, лише у 17 громадах здійснювалося нове

---

<sup>1</sup> Про Державний бюджет України на 2021 рік : проект Закону України від 14.09.2020 № 4000. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69938](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938).

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : проект Закону від 03.11.2020 № 943-IX. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67789](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67789).

будівництво. При цьому три таких проекти енергоефективних будівель були профінансовані безпосередньо Програмою, насамперед для апробації типових рішень, з можливістю наступного безоплатного використання цих проєктів громадами України. Це зумовлено, зокрема, такими факторами:

1) будівництво ЦНАП «з нуля» (тобто побудова нової будівлі) необхідне громадам у виключних випадках. Це той випадок, коли у громади немає приміщення, де можна організувати роботу ЦНАП;

2) в абсолютній більшості випадків для створення ЦНАП громади використовують наявні адміністративні приміщення (місцевих рад, районних державних адміністрацій тощо), або інші приміщення, які за помірні кошти можна відремонтувати, забезпечити безперешкодний доступ, відкритий простір, комфортні та адаптовані умови до потреб різних груп відвідувачів. Варто наголосити на тому, що основним призначенням утворення та функціонування ЦНАП є насамперед перелік, а також якість та доступність послуг.

Дійсно, слід зважати на те, що видатки на створення ЦНАП від громади до громади можуть різнитися, як правило, в діапазоні від кількох сотень тисяч гривень до кількох мільйонів гривень. При цьому, в середньому підготовка приміщення для ЦНАП на 10 робочих місць з середньою численністю населення приблизно 15 тисяч мешканців потребує 1–2 млн. грн. Звичайно, вартість ремонтних робіт залежить від стану приміщення, зношеності будівлі, в якій планується розмістити ЦНАП. Усе зазначене, а також необхідність забезпечення належних умов доступу до надання якісних та зручних адміністративних послуг різних категоріям громадян

свідчить на користь прийняття названих вище двох законодавчих актів;

3) враховуючи кризові явища в соціально-економічному розвитку нашої держави, а також необхідність завершення ряду заходів з реформування різних сфер державно-правового життя, пропонується використовувати елемент співфінансування, тобто частину видатків покривати за рахунок коштів місцевого бюджету, оскільки у створенні ЦНАП зацікавлена насамперед громада. За таких умов, 500 млн. грн. на рік може стати відчутною підтримкою створення ЦНАП у 250–500 громадах, якщо ці ресурси виділяти меншим громадам з умовою співфінансування<sup>1</sup>.

При цьому, з урахуванням завершення реформи адміністративно-територіального устрою<sup>2</sup>, на 2021 рік, функціонування ЦНАП у районних центрах («трансформація» ЦНАП районних державних адміністрацій в ЦНАП органів місцевого самоврядування) має стати головним пріоритетом, щоб навіть на короткий проміжок не допустити погіршення доступу до адміністративних послуг. У більшості районних центрів є типові будівлі, які перебувають на балансі районних рад і в них сьогодні розміщуються районні ради та районні державні адміністрації. Відтак, необхідно звернути увагу на наявну інфраструктуру у приміщеннях районних державних адміністрацій або районних рад і максимально її використа-

---

<sup>1</sup> На основі аналізу даних програми ЄС «U-LEAD з Європою». URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/>.

<sup>2</sup> Про що свідчить навіть сама назва Проекту Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69062](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69062).

ти для розміщення ЦНАП органів місцевого самоврядування на належних площах.

Крім громад-існуючих райцентрів однією з важливих цілей мають стати найменші громади (зокрема, з населенням до 10 тисяч жителів), в яких створення нових ЦНАП може бути дуже специфічним. Адже в об'єднаних громадах (ОТГ) особлива увага повинна приділятися збереженню точок доступу до послуг у колишніх сільрадах (на цей час або у перспективі, як правило, – старостинських округах), і переважно потрібна деконцентрована модель надання послуг.

Також можна навести ще декілька рекомендацій з досвіду програми ЄС «U-LEAD з Європою». Громадам, навіть за умови виділення субвенції, необхідно забезпечити методологічну, консультаційну допомогу і контроль за реалізацією проектів ремонтів, будівництва тощо, які б відповідали вимогам, що ставляться до ЦНАП. Адже слід, на наш погляд, погодитися із твердженням експертів у зазначеній сфері, що створення ЦНАП – це не стільки «інфраструктурний» (фізичний) проект, скільки – інституційний. Відтак, допомога у створенні ЦНАП як суб'єкта потрібна у питаннях підготовки персоналу, інтегрування послуг, налагодження процедур, вироблення пакету документів для роботи та ін<sup>1</sup>.

Отже, субвенції (цільові кошти) на розвиток ЦНАП (законодавче регулювання яких потребує суттєвого удосконалення) можуть стати дієвим інструментом підтримки розвитку громад. У разі виділення цих коштів з державного бюджету, Кабінет Міністрів повинен затвердити порядок

---

<sup>1</sup> Калініченко О. 50 чи 500 належних ЦНАП за кошти з державного бюджету? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12830>.

надання субвенції, що і визначить пріоритети державної підтримки розвитку мережі ЦНАП.

Підводячи певні підсумки, можна стверджувати, що висвітлені проблеми потребують комплексного підходу і узгоджених дій основних суб'єктів – держави, місцевого самоврядування і приватного сектору. Насамперед, реалізація на законодавчому рівні кращих сучасних європейських та світових практик надання якісних та доступних публічних послуг із одночасним пристосуванням до концепцій «доброго врядування», «е-врядування», а також використанням та узгодженням із принципами, окремими механізмами та засобами «new public management» сприятиме підвищенню довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпеченню соціальної злагоди, збільшенню економічних благ (за рахунок надходження коштів до відповідних бюджетів, підвищення рівня сплати податків тощо).

На наш погляд, вирішення зазначеної проблеми, зміни в системі управління державою та окремою територією відкриють широкі можливості для задоволення життєвих потреб та інтересів громадян, забезпечать високий рівень якості та структуру споживання матеріальних, соціальних, культурних благ, адже саме вони відповідають природі й призначенню людини і створюють оптимальні умови для її самореалізації. Крім того, комплексний підхід необхідний і в питаннях впровадження різноманітних стратегій, концепцій та планів щодо діджиталізації (цифровізації) державного і суспільного життя<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Портал Дія. URL: <https://plan2.diia.gov.ua/>; Портал електронних сервісів міста Харкова. URL: <https://e-kharkiv.org/>.

На нашу думку, інформаційні технології можуть підвищити ефективність системи публічного управління загалом, а також вивести взаємодію особи з державою та органами місцевого самоврядування на новий рівень. Натомість, застарілі та бюрократизовані структури і процеси повинні бути витіснені різними онлайн-сервісами, платформами тощо, які дозволять вирішувати практично будь-яке питання лише у декілька «кліків». Це стосується і проблеми даного дослідження. Подальшої реалізації, з урахуванням виявлених негативних її аспектів, потребує і реформа децентралізації, за результатами якої саме органи місцевого самоврядування повинні стати тими суб'єктами, які здатні надавати якісні публічні послуги, зокрема, й суб'єктам господарювання.

Переконані, що сучасне демократичне суспільство здатне досягнути трансформацію сутності існування і функціонування системи органів публічної влади загалом, яка, на наш погляд, повинна полягати насамперед у забезпеченні надання якісних та доступних публічних послуг фізичним та юридичним особам. Таким чином, певними результатом проваджуваної реформи децентралізації повинно стати усвідомлення не лише природи системи місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади, а, насамперед, усвідомлення того незаперечного факту, що саме органи місцевого самоврядування з урахуванням законодавчої і практичної реалізації принципів субсидіарності і децентралізації, покладених в основу їх організації та ді-

---

Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2>.

яльності повинні стати тими суб'єктами, які будуть в організаційному, правовому та матеріально-фінансовому аспектах спроможні забезпечити надання різного виду публічних (адміністративних) послуг фізичним та юридичним особам належної якості.

## **2.4. Інвестування через недержавні пенсійні фонди як окрема форма інвестиційної діяльності в Україні**

Недержавне пенсійне забезпечення займає важливу ланку у фінансовій системі країни і є ключовим елементом ринку небанківських фінансових послуг. Останнім часом недержавні пенсійні фонди заслуговують особливої уваги як учасники ринку фінансових послуг, а саме ринку інвестиційних послуг як складової частини ринку фінансових послуг, що виступають у ролі інвестиційних інвесторів, які акумулюють грошові кошти юридичних і фізичних осіб у вигляді пенсійних внесків і зобов'язуються їх збільшити шляхом інвестування в різноманітні фінансові інструменти, які функціонують на ринку фінансових послуг.

Питанням недержавного пенсійного забезпечення в науковій літературі приділяється недостатньо уваги. Серед науковців, які досліджують цю проблему, варто виділити праці багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, таких як О. М. Антіпов, М. М. Бабірад, А. Б. Камінський, О. Кириленко, В. Мельничук, М. Ріппа, М. М. Шумило, Н. М. Хуторян, Л. Яременко та ін. Але й досі проблеми недержавного

пенсійного забезпечення залишаються предметом наукових пошуків і потребують свого вирішення.

Недержавні пенсійні фонди є важливим сегментом сучасної фінансової системи, виконуючи фінансову, інвестиційну й соціальну функції. Фінансова функція недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ) проявляється головним чином у тому, що вони дають змогу акумулювати значний обсяг заощаджень у вигляді добровільних пенсійних внесків та трансформувати їх у інвестиції. Інвестиційна функція полягає в тому, що в системі НПФ може формуватися потужний довгостроковий інвестиційний ресурс, використання котрого, як показує досвід розвинених країн сприяє економічному зростанню. Соціальна функція проявляється в тому, що НПФ надають можливість їх учасникам сформувати індивідуальний розмір пенсії, який визначається бажанням й можливостями індивіда<sup>1</sup>.

НПФ є інституційним інвестором, поєднуючи в собі функції інвестора і організатора інвестування. Ефективне інвестування збільшує привабливість заощаджень на старість в НПФ, тим самим знімає навантаження з державного бюджету, звільняючи ці кошти для галузей економіки, які їх потребують. Все це облаштовує гостру необхідність побудови якісного механізму правового регулювання відносин у сфері недержавного пенсійного забезпечення. На особливу увагу заслуговують саме господарсько-правові аспекти діяльності НПФ, здійснення ними інвестиційної діяльності, оскільки саме інвестування лежить в основі всієї системи недержавного пенсійного забезпечення.

---

<sup>1</sup> Камінський А. Б. Дослідження інформаційної прозорості недержавних пенсійних фондів України. *Фінанси України*. 2011. № 4. С. 88.

З прийняттям Законів України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення» (далі – «Про НПЗ») в Україні розпочалось формування пенсійної системи. Відповідно до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» пенсійна система України складається з трьох рівнів: перший рівень – солідарна система (усі кошти, що перераховуються підприємствами та застрахованими особами до пенсійного фонду України (далі – ПФУ), одразу ж виплачуються нинішнім пенсіонерам), другий рівень – обов’язкова накопичувальна система (працівники сплачують обов’язкові персоніфіковані внески до державного Накопичувального пенсійного фонду (далі – ДНПФ), які враховуватимуться на індивідуальних пенсійних рахунках. Виплати з Накопичувального пенсійного фонду будуть здійснюватися додатково до солідарної пенсії довічно після досягнення особою пенсійного віку або одноразово), третій рівень – система добровільного пенсійного забезпечення (добровільна система особистих внесків і виплачується як додаткова пенсійна допомога за рахунок особистих пенсійних заощаджень). В рамках трирівневої системи пенсійного забезпечення, на думку М. Б. Ріппи, нині в повному обсязі функціонує лише модернізована солідарна система (1-й рівень) і третій рівень – недержавне пенсійне забезпечення<sup>1</sup>. Г. В. Татаренко зазначає, що функціонування трирівневої системи пенсійного забезпечення дасть змогу ефективно поєднувати розподільний і накопичувальний принцип

---

<sup>1</sup> Ріппа М. Становлення системи пенсійного забезпечення України: нормативний і соціально-демографічний аспекти. *Світ фінансів*. 2009. № 1(18). С. 44.

формування та виплати пенсійних коштів, внаслідок чого трудова пенсія складатиметься з трьох елементів: (а) базової пенсії, сформованої на солідарному рівні, виплата мінімального розміру якої здійснюється і гарантується державою; (б) страхової пенсії, сформованої за рахунок страхового внеску до накопичувального пенсійного фонду або до недержавного пенсійного фонду; (в) накопичувальної пенсії, розмір якої визначається розміром пенсійних накопичень у системі недержавного пенсійного забезпечення залежить від розміру відрахувань та інвестиційного доходу або банківського відсотка<sup>1</sup>. Як вже було зазначено раніше, сучасна система НПЗ складає третій рівень пенсійної системи України та базується на приватних заощадженнях, що можуть бути використані на потреби пенсійного забезпечення громадян через спеціалізовані інститути і механізми (недержавні пенсійні фонди, пенсійне страхування, пенсійні банківські рахунки тощо) та додатково стимулюється державою за допомогою податкових пільг.

Підґрунтям для розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення є недосконалість системи загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення та пенсійного страхування. Цей фактор призвів до необхідності концептуального реформування пенсійної системи і формування системи недержавного пенсійного забезпечення, що становить третій рівень пенсійної системи.

Після прийняття Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» у 2003 році почався бум. НПФ

---

<sup>1</sup> Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні : монографія / наук. ред.: Н. М. Хуторян, М. М. Шумило ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ : Ін Юре, 2012. С. 217.

створювали роботодавці для своїх співробітників, профспілки – для своїх членів. Динаміка створення НПФ упродовж тривалого часу була неоднорідною. Упродовж 2005–2008 рр. їх чисельність щорічно зростала, а починаючи з 2009 р. на ринку НПФ починається період рецесії. Зменшення кількості НПФ зумовлено рядом факторів: по-перше, ліквідацією фондів, які не здійснювали діяльності; по-друге, відмовою засновників від розвитку НПФ, у чому значну роль відіграла фінансово-економічна криза; по-третє, широким розвитком процесів злиття<sup>1</sup>. У 2015 році в Державному реєстрі налічувалось 72 НПФ та 23 адміністратори. Станом на 31.12.2016 р. в Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 64 недержавних пенсійних фондів та 22 адміністратори НПФ<sup>2</sup>. Так, станом на 31.12.2017 р. в Україні налічувалось 64 НПФ та 22 адміністратори, на 31.12.2018 р. їх кількість складала 62 НПФ та 22 адміністратори<sup>3</sup>, на 31.12.2019 р. 63 НПФ та 22 адміністратора<sup>4</sup>. З наведеного ми бачимо, що за три роки їх кількість є майже незмінною. Кількість населення, що приймає участь у недержавному пенсійному забезпеченні є незначною, у зв'язку з тим, що недержавні пенсійні фонди

<sup>1</sup> Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 31.12.2016. URL: <https://nfp.gov.ua/files/DepFinMon/NPF%202016.pdf>.

<sup>2</sup> Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення. URL: [https://nfp.gov.ua/files/17\\_Dep\\_Repetska/NPF\\_IV\\_kv%202016.pdf](https://nfp.gov.ua/files/17_Dep_Repetska/NPF_IV_kv%202016.pdf).

<sup>3</sup> Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 31.12.2018. URL: [//www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/NPF\\_IV\\_kv%202018.pdf](http://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/NPF_IV_kv%202018.pdf).

<sup>4</sup> Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 31.12.2019. URL: [https://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/NPF\\_II\\_kv%202019.pdf](https://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/NPF_II_kv%202019.pdf).

є новими фінансовими інституціями для переважної більшості населення України. Цим і пояснюється недовіра громадян до них. Тому і постає питання щодо дослідження цього питання.

Відповідно до чинного національного законодавства України система недержавного пенсійного забезпечення – це складова частина системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі фізичних та юридичних осіб, крім випадків, передбачених законами, у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання учасниками недержавного пенсійного забезпечення додаткових до загальнообов’язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат. Належна діюча система недержавного пенсійного забезпечення створює можливості для примноження та збереження коштів вкладників фонду для отримання доходу після настання пенсійного віку.

Запровадження недержавного пенсійного забезпечення є одним з основних завдань і важливих кроків реформування системи пенсійного забезпечення України. Потреба у запровадженні недержавного пенсійного забезпечення обумовлюється:

- зниженням активності працездатного населення;
- стрімким демографічним старінням населення;
- трудовою міграцією працездатного населення.

Недержавне пенсійне забезпечення надає змогу створити стимули для роботодавців та працюючих громадян для здійснення додаткових пенсійних заощаджень, забезпечити більш високий рівень життя після виходу на пенсію, забезпечити формування нових джерел інвестиційних

ресурсів для інвестування реального сектору економіки, залучити до створення пенсійних фондів банки та небанківські фінансові установи<sup>1</sup>.

До основних причин недостатнього розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні можна віднести: (1) низький рівень дохідності пенсійних активів; (2) законодавчу неврегульованість окремих питань діяльності ринку недержавного пенсійного забезпечення; (3) низький рівень довіри населення до недержавного пенсійного забезпечення, банківської системи та інших фінансових установ; (4) низький фінансовий рівень спроможності громадян для участі у системі недержавного пенсійного забезпечення<sup>2</sup>. На наше переконання, до наведених ознак також можна віднести такі, як-то:

- обмежений вибір фінансових інструментів, придатних для інвестування в них пенсійних коштів;
- адміністративні витрати (оплата послуг адміністратора, КУА є досить високими);
- учаснику НПФ складно отримувати накопичену суму до настання пенсійного віку, що обумовлений у контракті;
- учасник НПФ може відкрити накопичувальний рахунок лише у гривнях, що робить накопичену суму інфляційно вразливою.

НПФ мають на меті не лише накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду, а й

---

<sup>1</sup> Бабірад М. М. Оцінка стану недержавного пенсійного забезпечення в Україні та перспективи його розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 18.9. С. 174.

<sup>2</sup> Антіпов О. М. Функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення в Україні. *Часопис економічних реформ*. 2016. № 3 (7). С. 44.

виступають у ролі інституційних інвесторів, які інвестують кошти в економіку України. Значна увага приділяється вибору інвестиційних інструментів, які використовують НПФ. Вибір інвестиційних інструментів є важливим напрямом діяльності таких фондів, тому що за їх допомогою фонди зможуть забезпечити захист грошових коштів вкладників від інфляційних процесів і при цьому отримують відповідні дивіденди.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560 інвестиційна діяльність становить собою сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. У той же час деякі науковці пропонують визначати таку діяльність дещо інакше. Так, А. А. Пересада ототожнює її з категорією «інвестиційний процес», виділяючи при цьому такі стадії, як то: (а) мотивація й прогнозування інвестиційної діяльності; (б) обґрунтування доцільності, планування і страхування інвестицій; (в) державне регулювання, фінансування й освоєння останніх; (г) передача об'єкта інвестування в експлуатацію<sup>1</sup>. В. В. Бочаров інтерпретує розглянуту діяльність через перетворення ресурсів на капітальні вкладення, що забезпечують приріст капітальної вартості у формі доходу<sup>2</sup>. Б. І. Гусаков вважає інвестування процесом трансформації ресурсів фірми в її капітал<sup>3</sup>. Але це

---

<sup>1</sup> Пересада А. А. Інвестиційний процес в Україні. Київ : Лібра, 1998. С. 13.

<sup>2</sup> Бочаров В. В. Методы финансирования инвестиционной деятельности предприятий. М. : Финансы и статистика, 1998. С. 21.

<sup>3</sup> Гусаков Б. И. Экономическая эффективность инвестиций собственника. Минск : НПЖ «Финансы, учет, аудит», 1998. С. 67.

лише трактування інвестування та його механізму з економічної точки зору, без використання правових категорій, і воно належним чином не розкриває правового зв'язку між ресурсами-інвестиціями, які вкладаються інвестором і капітальною вартістю, яку він отримує у виді доходу. Фактично такий рух капіталу виражає господарську й негосподарську діяльність, спрямовану на отримання доходу інвестором у формі будь-яких благ. Отже, виходячи з вищевикладеного, можна виділити такі ознаки інвестиційної діяльності: 1) вона передбачає збереження майна з подальшим примноженням; 2) вкладення здійснюються в певні об'єкти діяльності; 3) ризиковий характер – є ймовірність неотримання очікуваного прибутку; 4) формою вираження є інвестиційний договір; 5) тривалий характер діяльності; 6) суб'єктами такої діяльності є інвестори.

Інвестиційна діяльність, яка здійснюється недержавними пенсійними фондами (діяльність з недержавного пенсійного забезпечення) характеризується певними особливостями, а саме:

- по-перше, чітко регламентовані законодавством напрями інвестування пенсійних активів та обмеження інвестиційної діяльності з пенсійними активами (ст. 47 ЗУ «НПЗ»);

- по-друге, суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення є НПФ, який відповідно до ч. 1 ст. 5 ЗУ «Про ІД» є інвестором;

- по-третє, ризиковий характер – вірогідність неотримання пенсійної виплати;

- по-четверте, НПФ є обмеженим суб'єктом недержавного пенсійного забезпечення. При інвестуванні коштів пенсійних

накопичень він передає всі кошти компанії з управління активами, не маючи можливості самостійно здійснювати інвестування;

– по-п'яте, особливе становище НПФ. При здійсненні недержавного пенсійного забезпечення реалізуються дві функції: соціальна функція (пенсійне забезпечення) та інвестиційна (інвестування коштів та накопичень).

На нашу думку, недержавне пенсійне забезпечення можна вважати окремою формою інвестиційної діяльності, яка здійснюється професійними інвесторами (НПФ) і передбачає передачу коштів пенсійних накопичень за договором довірчого управління керуючій компанії з метою як їх примноження так і збереження та має місце на ринку інвестиційних послуг в Україні.

Для визначення інвестування через недержавні пенсійні фонди виникають питання щодо її характеристики як форми інвестиційної діяльності. Відповіді на них можна дати шляхом визначення таких понять, як «правовідносини у сфері недержавного пенсійного забезпечення», «об'єкти пенсійного контракту», «об'єкти інвестиційної діяльності», «суб'єкти недержавного пенсійного забезпечення».

У процесі здійснення господарської діяльності з недержавного пенсійного забезпечення має місце виникнення широкого спектру суспільних відносин, урегульованих нормами господарського, цивільного, адміністративного, фінансового права. С. С. Алексеев визначає правовідносини як зв'язок між суб'єктами, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки<sup>1</sup>. Одним із видів правових відносин є

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 66–72.

пенсійні правовідносини, що формуються на основі, з одного боку, принципів та підходів, що притаманні загальнотеоретичному розумінню категорії правовідносин, а з іншого – особливостей права соціального забезпечення як галузі права, невіддільною і найбільш суттєвою складовою якої є пенсійне забезпечення<sup>1</sup>. Аналіз загальнотеоретичних досліджень ознак господарських відносин представників науки господарського права О. А. Беяневич, О. М. Вінник, О. П. Віхрова, Д. В. Задихайло, Г. Л. Знеменського, О. В. Кологойди, В. К. Мамутова, В. С. Щербини та інших дозволяє виділити наступні ознаки правовідносин, які виникають із недержавного пенсійного забезпечення:

1) *особливий суб'єктний склад*. Суб'єкти недержавного пенсійного забезпечення визначені в ч. 2 ст. 2 Закону України «Про НПЗ» де зазначається, що суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення є: недержавні пенсійні фонди; страхові організації, які уклали договори страхування довічної пенсії з учасниками фонду, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду; банківські установи, які уклали договори про відкриття пенсійних депозитних рахунків; вкладники та учасники пенсійних фондів, учасники накопичувальної системи пенсійного страхування; вкладники пенсійних депозитних рахунків; учасники недержавного пенсійного забезпечення; засновники пенсійних фондів; роботодавці – платники корпоративних пенсійних фондів; саморегульовані організації суб'єктів, які надають послуги у сфері недержавного пенсійного

---

<sup>1</sup> Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні : монографія / наук. ред.: Н. М. Хуторян, М. М. Шумило ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ : Ін Юре, 2012. С. 59.

забезпечення; органи державного нагляду і контролю у сфері недержавного пенсійного забезпечення; адміністратори пенсійних фондів; компанії з управління активами; зберігачі; аудитори; особи, які надають консультаційні та агентські послуги відповідно до цього Закону;

2) *поєднання майнових та організаційних елементів*. Ця ознака впливає безпосередньо із самого визначення діяльності із недержавного пенсійного забезпечення як сукупності організаційних, юридичних та інших передбачених законодавством дій, спрямованих на здійснення недержавного пенсійного забезпечення фізичних осіб. Таке поєднання зумовлене тим, що підставами виникнення відносин у сфері недержавного пенсійного забезпечення є накопичення пенсійних внесків на користь учасників з подальшим управлінням пенсійними активами, а також здійснення пенсійних виплат учасникам зазначеного фонду у порядку визначеному Законом;

3) *сфера виникнення* – ринок інвестиційних послуг, як складова ринку фінансових послуг України;

4) *урегульованість господарсько-правовими нормами законодавства*;

5) *особливий об'єкт правовідносин*. Об'єктом є пенсійна виплата у вигляді грошової виплати учасникам недержавного пенсійного забезпечення, що здійснюється за рахунок накопичених у НПФ та облікованих на індивідуальному пенсійному рахунку грошових коштів;

6) *матеріальний зміст правовідносин із недержавного пенсійного забезпечення* є сукупність прав та обов'язків учасників недержавного пенсійного забезпечення, державне регулювання та саморегулювання відносин із недержавного

пенсійного забезпечення, захист прав та інтересів учасників недержавного пенсійного забезпечення;

7) поєднання публічних та приватних інтересів;

8) особливі підстави виникнення, зміни та припинення;

9) значний ступень державного регулювання та саморегулювання через уповноважені державні органи та саморегулювні організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів;

10) комплексний характер відносин із недержавного пенсійного забезпечення обумовлений складністю та взаємопов'язаністю зв'язків і взаємовідносин між учасниками недержавного пенсійного забезпечення, та їх тривалість у часі.

Отже, *правовідносини, які виникають із недержавного пенсійного забезпечення* – правові, економічні, організаційні та соціальні відносини, які виникають при створенні недержавних пенсійних фондів, здійсненні ними діяльності щодо недержавного пенсійного забезпечення, пенсійного страхування, а також відносини, які виникають в процесі здійснення контролю за діяльністю суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення.

Однією із особливостей правовідносин у сфері недержавного пенсійного забезпечення є підстави їх виникнення. Укладення договорів між суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення є юридичним фактом, однією із підстав виникнення правовідносин із недержавного пенсійного забезпечення. Процедура недержавного пенсійного забезпечення полягає в укладенні:

– контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та учасниками таких фондів;

– страховими організаціями договорів страхування довічної пенсії з учасниками фонду, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду;

– банківськими установами договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, що встановлюються згідно із законом.

Зважаючи на різноманітність правовідносин, які виникають із недержавного пенсійного забезпечення, та використовуючи науку господарського права критерії класифікації господарських відносин, можна надати наступну класифікацію відносин:

а) за взаємним становищем сторін недержавного пенсійного забезпечення, такі правовідносини поділяються на організаційно-господарські (вертикальні) та майново-господарські (горизонтальні). Для вертикальних відносин характерна юридична нерівність сторін та домінування організаційних елементів. Вертикальними відносинами із недержавного пенсійного забезпечення є: відносини з реєстрації суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення, ліцензування їх діяльності. Горизонтальні виникають безпосередньо між суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення і характеризуються юридичною рівністю таких суб'єктів. Такими відносинами є відносини у сфері управління активами НПФ КУА, емісії та розміщення цінних паперів КУА, надання професійних послуг з адміністрування недержавних пенсійних фондів, провадження діяльності із зберігання активів пенсійних фондів;

б) правовідносини, що визначені Законом України «Про НПЗ» та правовідносини, які передбачені договором страхування довічної пенсії за рахунок пенсійних коштів учасника фонду, який є ідентичним за суттю такого ж договору у накопичувальній пенсійній системі<sup>1</sup>;

в) залежно від виду пенсії відносини із недержавного пенсійного забезпечення поділяються на: (1) пенсійні правовідносини з приводу виплати пенсії на визначений строк; (2) пенсійні правовідносини з приводу виплати одноразової пенсії; (3) пенсійні правовідносини з приводу виплати довічної пенсії; (4) пенсійні правовідносини з приводу виплати пенсії на визначений строк; (5) пенсійні правовідносини з приводу пенсійної виплати, що здійснюється одноразово;

г) за суб'єктами та правовими підставами виникнення правовідносини із недержавного пенсійного забезпечення поділяються на: (1) правовідносини між НПФ та вкладниками таких фондів, що виникають на підставі укладення пенсійних контрактів між адміністраторами НПФ та вкладниками; (2) правовідносини, що виникають на підставі договорів страхування довічної пенсії між страховою організацією та фізичними особами; (3) правовідносини, що виникають на підставі договору про відкриття пенсійного депозитного рахунку у банківських установах між банком та вкладниками.

У ч. 2 ст. 2 Закону України «Про НПЗ» визначає коло суб'єктів системи недержавного пенсійного забезпечення. Так, до них відносяться:

---

<sup>1</sup> Шумило М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2016. С. 442.

- 1) недержавні пенсійні фонди;
- 2) страхові організації, які уклали договори страхування довічної пенсії з учасниками фонду, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду;
- 3) банківські установи, які уклали договори про відкриття пенсійних депозитних рахунків;
- 4) вкладники та учасники пенсійних фондів, учасники накопичувальної системи пенсійного страхування;
- 5) вкладники пенсійних депозитних рахунків;
- 6) учасники недержавного пенсійного забезпечення;
- 7) засновники пенсійних фондів;
- 8) роботодавці – платники корпоративних пенсійних фондів;
- 9) саморегулівні організації суб'єктів, які надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення;
- 10) органи державного нагляду і контролю у сфері недержавного пенсійного забезпечення;
- 11) адміністратори пенсійних фондів;
- 12) компанії з управління активами;
- 13) зберігачі;
- 14) аудитори;
- 15) особи, які надають консультаційні та агентські послуги відповідно до цього Закону.

Тобто, їх можна поділити на: 1) вкладники (фізичні та юридичні особи, що здійснюють внески на недержавне пенсійне забезпечення); 2) учасники недержавного пенсійного фонду (фізичні особи, на користь яких сплачуються пенсійні внески до пенсійного фонду, страхової організації або на пенсійний депозитний рахунок до банківської установи, і які мають право на недержавне пенсійне забезпечення на умовах

та в порядку, визначених пенсійним контрактом, договором страхування або договором про відкриття пенсійного депозитного рахунку; 3) суб'єкти недержавного пенсійного забезпечення (недержавні пенсійні фонди, страхові організації та банківські установи).

Особливої уваги заслуговують господарсько-правові аспекти діяльності недержавних пенсійних фондів, здійснення ними інвестиційної діяльності, так як саме інвестиційна діяльність лежить в основі всієї системи недержавного пенсійного забезпечення. Абзац 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про НПЗ» визначає НПФ як юридичну особу, створену відповідно до цього Закону, яка має статус неприбуткової організації (непідприємницького товариства), функціонує та провадить діяльність виключно з метою накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим управлінням пенсійними активами, а також здійснює пенсійні виплати учасникам зазначеного фонду у визначеному законами України порядку.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 зазначеного нормативно-правового акта недержавне пенсійне забезпечення для пенсійних фондів є виключним видом діяльності. Провадження пенсійними фондами іншої діяльності, не передбаченої цим Законом, забороняється. Тобто, головними функціями, які виконує НПФ є сприяння акумуляції заощаджень населення у вигляді пенсійних внесків (пенсійні виплати виступають у якості додаткового доходу після виходу на пенсію) та формування довгострокових інвестиційних ресурсів для економіки країни. Загалом НПФ функціонують як неприбуткові організації, оскільки їх безпосередні засновники не отримують доходу від власної

діяльності, крім покриття витрат на її організацію. Українське законодавство дозволяє створювати добровільні НПФ трьох видів: відкриті, корпоративні та професійні, залежно від складу учасників.

*Відкритий пенсійний фонд* – недержавний пенсійний фонд, учасниками якого можуть бути будь-які фізичні особи незалежно від місця та характеру їх роботи. Створити такий фонд має право одна або декілька юридичних осіб. *Корпоративний пенсійний фонд* – можуть створити один або декілька роботодавців. Будь-який роботодавець, який не є засновником, може приєднатися до корпоративного фонду на підставі договору про участь, що укладають з радою фонду. Учасниками є працівники засновника та роботодавців, які уклали договір з фондом. *Професійний пенсійний фонд* – можуть створити декілька юридичних осіб – роботодавців та/або об'єднання фізичних осіб, зокрема, профспілки або фізичні особи зі схожою професійною діяльністю. Брати участь у такому фонді мають право лише особи, що працюють у певній професійній сфері, визначеній у статуті НПФ. Для здійснення своєї діяльності Фонд залучає адміністратора, компанію з управління активами та зберігача, які здійснюють спеціалізовану ліцензійну діяльність, шляхом укладення договорів радою фонду: 1) про адміністрування пенсійного фонду – з адміністратором НПФ; 2) про управління активами пенсійного фонду – з КУА; 3) про надання послуг зберігання – зі зберігачем (банком). Діяльність НПФ забезпечується за допомогою таких суб'єктів як *адміністратори пенсійних фондів*, які відповідно до ст. 21 вищезазначеного Закону України виконують функції щодо: 1) укладення пенсійних контрактів від імені пенсійних фондів; 2) забезпечення

здійснення пенсійних виплат учасникам фонду; 3) ведення обліку учасників пенсійного фонду; 4) формування звітності перед відповідними органами державної влади; 5) інформування учасників накопичувальної системи пенсійного забезпечення та інше. *Компанія з управління активами* до обов'язків якої відносяться: 1) здійснення операцій щодо управління активами відповідно до інвестиційної декларації пенсійного фонду та укладеного договору про управління активами; 2) звітування про склад та дохідність активів фонду. *Банк-зберігач* на якого покладається: 1) відкриття та ведення рахунків пенсійного фонду; 2) депозитарне обслуговування операцій з цінними паперами; 3) виконання розпоряджень адміністратора щодо перерахування пенсійних коштів та розпоряджень особи, яка здійснює управління активами пенсійного фонду, згідно з інвестиційною декларацією. *Страхові організації*, які уклали договори страхування довічної пенсії з учасниками фонду, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду.

Слід зазначити, що всі права і обов'язки недержавного пенсійного фонду від імені фонду та в інтересах його учасників здійснюються окремими юридичними особами, а саме, адміністратором, компанією з управління активами, банком-зберігачем. До уповноважених суб'єктів в системі недержавного пенсійного забезпечення також належать страхові організації, які укладають з правомочною особою договір страхування довічної пенсії та банківські установи, що уклали договори про відкриття пенсійних депозитних рахунків. Їх пенсійна правосуб'єктність обумовлюється змістом повноважень щодо забезпечення реалізації

правомочними особами права на види пенсій, які передбачені недержавним пенсійним забезпеченням.

Так, управління активами НПФ відповідно до ст. 34 Закону України «Про НПЗ» може здійснюватися КУА. Вибір особи, що здійснює управління активами фонду здійснюється радою фонду шляхом укладення договору про управління активами фонду з особою, яка має ліцензію на провадження професійної діяльності на фондовому ринку – діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами), що видається НКЦПФР. Ліцензування діяльності КУА направлено на забезпечення професійного управління активами, керівництво інвестиційним процесом, і, як наслідок, на зниження інвестиційного ризику. Вимоги щодо провадження діяльності з управління активами КУА передбачені Ліцензійними умовами провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) – діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами), затверджених рішенням НКЦПФР від 23.07.2013 р. № 1281.

До них відносяться:

- 1) КУА створюється у формі АТ або ТОВ;
- 2) у статуті має зазначити: а) види діяльності, провадження яких буде здійснювати; б) заборону щодо поєднання діяльності з управління активами інституційних інвесторів з іншими видами професійної діяльності на фондовому ринку, крім випадків, передбачених законодавством; в) створення резервного фонду компанії з управління активами; г) уповноважений орган, що приймає рішення про створення, ліквідацію пайового інвестиційного фонду, випуск інвестиційних сертифікатів та інших дій, пов'язаних зі

здійсненню діяльності з управління активами інституційних інвесторів;

3) розмір статутного капіталу повинен становити суму не менше ніж 7000000 гривень на день подання документів до Комісії для отримання ліцензії.

Як зазначалося раніше, КУА є юридичною особою, яка утворюється та діє відповідно до норм законодавства з урахуванням вимог, передбачених Законом України «Про НПЗ» і зобов'язана:

1) здійснювати операції щодо управління активами фонду відповідно до інвестиційної декларації фонду та укладеного договору про управління майном;

2) дотримуватися внутрішніх правил та процедур оцінки і управління ризиками, пов'язаними з інвестуванням пенсійних активів;

3) подавати щороку Раді фонду пропозиції щодо внесення змін до інвестиційної декларації фонду; надавати звітність про склад та дохідність активів фонду.

Управління активами НПФ здійснюється відповідно до умов договору про управління активами НПФ, який укладається з радою пенсійного фонду у письмовій формі. Показово, що у ст. 36 Закону України «Про НПЗ» передбачено істотні умови такого договору. Так, істотними умовами такого договору є: 1) повна назва та місцезнаходження (юридична адреса) органів управління договірних сторін; 2) вид пенсійного фонду (відкритий, корпоративний чи професійний); 3) предмет договору; 4) права і обов'язки сторін; 5) обсяги пенсійних активів та умови їх розподілу між особами, що надають послуги з управління активами пенсійного фонду (в разі укладення договору про управління

активами пенсійного фонду більше ніж з однією такою особою); 6) застереження щодо конфіденційності; 7) порядок подання звітності та інформації; 8) відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов договору та порушення конфіденційності; 9) строк дії договору; 10) розмір винагороди за надання послуг з управління активами; 11) порядок зміни умов договору; 12) умови дострокового розірвання договору. Предметом договору про управління активами пенсійного фонду є активи пенсійного фонду. Активи пенсійного фонду відокремлені від активів адміністратора, КУА, банку зберігача, що забезпечує збереження пенсійних активів, навіть у разі банкрутства чи ліквідації цих організацій. На пенсійні активи не може бути накладене стягнення за зобов'язаннями засновників ПФ та його обслуговуючих організацій. До складу активів пенсійного фонду відповідно до ст. 47 Закону України «Про НПЗ» належать: активи в грошових коштах, активи в цінних паперах, інші активи згідно із законодавством (об'єкти нерухомості, банківські метали та інші). Переважним напрямом інвестування пенсійних активів станом на 30.06.2019 року стали цінні папери, дохід за якими гарантовано КМУ (47,3%), депозити в банках (36,4% інвестованих активів), облігації підприємств емітентами яких є резиденти України (7,8%), об'єкти нерухомості (2,7%), акції українських емітентів (1,5%). Тобто, для НПФ властиво формування портфелю, до якого входять об'єкти інвестування з мінімальним ступенем ризику.

На нашу думку, логічним та аргументованим є підхід, за якого НПФ мав би можливість самостійно здійснювати інвестування коштів пенсійних накопичень і резервів. При

цьому відзначимо, що немає необхідності забороняти передачу відповідних коштів в довірче управління КУА, за умови, що витрати на довірче управління повинні здійснюватися за рахунок самого фонду. Як вбачається, саме такі зміни у чинному законодавстві є необхідними та такими, що сприятимуть удосконаленню правового регулювання недержавного пенсійного забезпечення в Україні.

## **2.5. Концептуальні основи регулювання туристичної галузі в умовах COVID-19**

У сучасному світі туризм відноситься до однієї з найбільш пріоритетних галузей економіки та регіонального розвитку. Це зумовлено тим, що саме туризм потенційно може забезпечити значний внесок в економіку країни у вигляді нових робочих місць, збільшення надходжень від зовнішньоекономічної діяльності, сприяє зниженню імпорту та інтенсифікує використання місцевих сировинних ресурсів. Завдяки розвитку туристичної галузі можливо забезпечити розвиток інших сфер економіки, насамперед транспорт та зв'язок.

COVID-19 та глобальний карантин змінив життя всього світу та завдав нищівного удару по бізнесу та економіці. Найбільш постраждалою галуззю, безперечно, можна вважати туристичну. За оцінками Bloomberg, світова туристична індустрія в 2020 році втратить \$ 1,7 трлн. Туристична галузь по всьому світу та в Україні фактично повністю зупинилася. В першу чергу це пов'язано з закриттям кордонів, припиненням пасажирських перевезень, зупиненням робо-

ти готелів, екскурсійних бюро, гідів та ресторанів. Скасування турів та відмова туристів від подорожей, призвело до того, що багато суб'єктів туристичної діяльності несуть збитки, а деякі знаходяться на межі банкрутства<sup>1</sup>. Але світовий досвід свідчить про те, що індустрію туризму можна розвивати і в період економічних криз, що має важливе значення для України в сучасних умовах. Особливої актуальності набуває забезпечення розвитку туристичної галузі як фактору стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, залучення прямих та опосередкованих інвестицій з вітчизняних та закордонних джерел.

Необхідно відмітити, що потенційні туристичні можливості регіонів України безмежні, проте туристична галузь в цілому вже протягом тривалого часу відчуває на собі вплив таких негативних чинників, як: 1) відсутність державної політики у сфері туризму, стратегії і програми розвитку туризму та курортів; 2) багаторазова трансформація центрального органу виконавчої влади у сфері туризму; 3) бездіяльність Координаційної ради з питань туристичної діяльності, створеної при Кабінеті Міністрів України; 4) невиконання глави 16 «Туризм» Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки<sup>2</sup>; 5) нехтування міжнародним досвідом розвитку

---

<sup>1</sup> Семенова М., Гунаре М. Напрямки вдосконалення господарсько-правового регулювання діяльності туроператорів в зв'язку з COVID-19. *Право та інновації*. 2020. № 2 (30). С. 39.

<sup>2</sup> Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії

туризму; 6) територіальні втрати та воєнні дії на території України; 7) нестабільність у політичному та економічному житті. Крім того, пандемія COVID-19, введення карантинних обмежень у березні 2020 року та низки інших заходів протидії коронавірусної інфекції COVID-19 суттєво вплинули на внутрішній туризм та, відповідно, розвиток регіонів<sup>1</sup>.

Все це зумовлює необхідність розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо розвитку туристичної галузі в напрямку стимулювання розвитку територій. Концептуально процес підвищення рівня ефективності функціонування туристичної галузі можна висловити в ідеї розробки сукупності обґрунтувань комплексних механізмів, які дозволять реалізувати стійке управління туристичною галуззю в окремих регіонах. Велике значення в цьому напрямку має активна політика держави щодо підтримки та розбудови туристичної сфери, розвитку туристичної інфраструктури, створення умов для підвищення привабливості регіонів для іноземних і, насамперед, внутрішніх туристів, підвищення якості туристичних послуг, забезпечення їх комплексності та конкурентоспроможності.

Необхідність впливу державних органів на розвиток регіонального туризму зазначається у багатьох міжнародних документах. Зокрема, у Гаазькій декларації з туризму, яка була прийнята на Міжпарламентській конференції UNWTO у 1989 році, прямо визначається, що туризм має плануватися дер-

---

і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>.

<sup>1</sup> Семенова М., Гунаре М. Правове визначення туристичної дестинації з урахуванням міжнародного законодавства та національного законодавства країни ЄС. *Право та інновації*. 2020. № 4 (28). С. 34.

жавою на конкретній і послідовній основі та стати частиною комплексного плану розвитку будь-якої країни разом з іншими пріоритетними секторами, такими як промисловість, сільське господарство, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, освіта. Наведене свідчить про необхідність проведення різноманітних заходів для того, щоб: а) створити надійну інфраструктуру і основні об'єкти; б) створити навчальні заклади для задоволення потреб туристичної індустрії в персоналі на різних рівнях; в) туризм становив частину комплексного плану розвитку країни поряд з іншими пріоритетними секторами, сільським господарством, промисловістю, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням, освітою і т. д.; г) розвиток внутрішнього туризму стимулювався б так само, як і розвиток міжнародного туризму. Міцна база внутрішнього туризму була б великою перевагою при розвитку міжнародного туризму в країні; д) при плануванні внутрішнього туризму розробляти підхід на територіальній основі з урахуванням загального плану розвитку для формування збалансованого і комплексного зростання на благо суспільства; е) завжди ретельно враховувати загальну здатність природної, фізичної та культурного доквілля, місць призначення до прийому туристів (пропускна здатність)<sup>1</sup>. При цьому реалізація вказаних заходів може відбуватися за допомогою різних форм двостороннього і багатостороннього технічного співробітництва.

У ст. 6 Закону України «Про туризм» (далі – ЗУ «Про туризм»)<sup>2</sup> закріплено, що туризм є одним з пріоритетних на-

<sup>1</sup> Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_904](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_904).

<sup>2</sup> Про туризм : Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>

прямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності. У абз. 8 «Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року»<sup>1</sup> прямо вказано, що єдиний шлях розв'язання системних проблем у сфері туризму та курортів – це стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення туризму одним з основних пріоритетів держави, впровадження економіко-правових механізмів успішного ведення туристичного бізнесу, інвестиційних механізмів розвитку туристичної інфраструктури, інформаційно-маркетингових заходів з формування туристичного іміджу України.

Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: 1) визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; 2) визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; 3) спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму; 4) визначення основ безпеки туризму; 5) нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); 6) ліцензування в галузі туризму, стандартизації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу; 7) встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу; 8) організації і здійснення державного контролю за

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : розпорядж. Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 № 168-р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#n9>.

дотриманням законодавства в галузі туризму; 9) визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; 10) участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму (ст. 6).<sup>1</sup> Вказаний перелік не є вичерпним та державне регулювання в галузі туризму може здійснюватися іншими способами, визначеними законом.

Щодо державного регулювання туристичної галузі, в науковій літературі зустрічаються різні підходи до визначення поняття «державне регулювання в галузі туризму». Приміром, Є. В. Козловський<sup>2</sup> визначає державне регулювання в галузі туризму як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на туристичну галузь, діяльність суб'єктів господарювання. Ю. В. Алексеєва визначає державне регулювання туристичної галузі як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі, створення ними умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми державного регулювання: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо.<sup>3</sup> На думку І. В. Валентюк, державне регулювання туристичної сфери становить собою сукупність методів дер-

---

<sup>1</sup> Про туризм : Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>.

<sup>2</sup> Ящищак О. Р. Державне регулювання ринку фінансових послуг в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 56.

<sup>3</sup> Алексеєва Ю. В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. Одеса, 2005. С. 13.

жавного управління, які передбачають систему заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюються державними органами у сфері туризму з метою стабілізації та пристосування вітчизняного туризму до постійних суспільних змін<sup>1</sup>. Іншу позицію обстоює О. Г. Давидова, вона вказує, що під державним регулюванням туристичної діяльності розуміється система дій та заходів держави щодо вибору і застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямий або опосередкований вплив на об'єкти і суб'єктів туристичної діяльності та створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності<sup>2</sup>. На підставі аналізу наведених міркувань зазначимо, що державне регулювання туристичної діяльності становить собою цілісну систему різноманітних засобів та інструментів впливу держави через спеціально створені органи на відносини між учасниками ринку туристичних послуг.

Основними цілями державного регулювання в галузі туризму визначено:

1) 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; 2) 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 діля-

---

<sup>1</sup> Валентюк І. В. Організаційно-економічні механізми державного регулювання туристичної сфери України : дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2005. С. 181.

<sup>2</sup> Давидова О. Г. Державне регулювання розвитку туристичної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Полтава, 2013. С. 4.

нок, будівель та споруд; 3) збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій; 4) створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності<sup>1</sup>.

Серед концептуальних завдань державного регулювання туристичного бізнесу на сучасному етапі розвитку економіки виокремлюють: розроблення національної концепції туризму, в якій повинен бути встановлений рівний пріоритет внутрішнього туризму і послуг іноземним туристам; стимулювання активізації пропозиції послуг культурного й історичного туризму; сприяння розвитку туризму, що забезпечує відтворення та охорону природних і культурних ресурсів країни; оптимальне поєднання політичних, економічних, екологічних і соціальних вигод від туризму та розподілу їх усередині суспільства; формуванні на національному рівні необхідних координаційних структур у сфері вивчення ринку; оцінюванні можливостей розміщення, вибору типів і ступеня розвитку визначних об'єктів, послуг і інфраструктури в туристичному секторі; досягненні інвестиційної привабливості туризму та ін.<sup>2</sup>

І. В. Герман, А. О. Коваленко вважають, що концептуальні завдання державного регулювання туристичного бізнесу також полягають у: наданні переваг на внутрішньому ринку

---

<sup>1</sup> Про туризм : Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>.

<sup>2</sup> Писаревський І. М., Погасій С. О., Поколодна М. М. Організація туризму : підручник / за ред. І. М. Писаревського. Харків : ХНАМГ, 2008. С. 65.

масовим видам туризму для українських громадян, доступних широким прошаркам населення; стимулюванні пропозиції послуг культурного й історичного туризму; сприянні розвитку туризму, що забезпечує відтворення та охорону природних і культурних ресурсів країни; створенні умов для формування адресного туризму соціально незахищених верств населення; створенні можливостей для погодженого розвитку всіх численних елементів сектора туризму; оптимальному поєднанні політичних, економічних, екологічних і соціальних вигод від туризму і розподілу їх усередині суспільства, зводячи при цьому до мінімуму проблеми, пов'язані з туризмом; формуванні на національному рівні необхідних координувальних структур у сфері вивчення ринку; оцінюванні можливостей розміщення, вибору типів і ступеня розвитку визначних об'єктів, послуг і інфраструктури в туристичному секторі; - досягненні інвестиційної привабливості туризму; забезпеченні орієнтирів для постійного контролю за ходом і напрямками розвитку туризму<sup>1</sup>.

Показово, що планом пріоритетних дій Уряду на 2020 рік<sup>2</sup> з метою підвищення інтересу українців до подорожей Україною, збільшення тривалості перебування туристів у подорожі територією України, підвищення рівня обізнаності цільових аудиторій щодо туристичних можливостей

---

<sup>1</sup> Герман І. В., Коваленко А. О. Державне регулювання туристичної галузі в Україні. *Туристичний та готельно-ресторанний бізнес в Україні: проблеми розвитку та регулювання* : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. 19–20 берез. 2020 р., м. Черкаси: у 2-х т. / М-во освіти і науки України, Черкас. держ. технол. ун-т. Черкаси : ЧДТУ, 2020. Т. 2. С. 141.

<sup>2</sup> Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік : розпорядж. Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 № 1133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetni-a1133r>.

України та споживчих переваг українського національного туристичного продукту передбачена переорієнтація виїзного туристичного потоку на внутрішній ринок, швидке відновлення подорожей Україною; створення і запуск офіційного багатомовного порталу «Відвідай Україну» та низку інших заходів.

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки<sup>1</sup> також визначено завдання для створення умов розвитку деяких регіонів, зокрема гірських територій українських Карпат; приморських регіонів Азовського і Чорного морів; української часті Дунайського регіону та визначено завдання за напрямом «Розвиток внутрішнього туризму». Основними серед них є: 1) урегулювання на законодавчому рівні питання функціонування та розвитку нових видів туризму та забезпечення вимог безпеки під час надання туристичних послуг; 2) створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури; 3) сприяння впровадженню моделі комплексного територіального розвитку, управління та маркетингу туристичних дестинацій «Smart Tourist Destination» на регіональному та місцевому рівні; 4) сприяння належному облаштуванню туристичних маршрутів та об'єктів туристичних відвідувань, їх цифровізації, створенню комфортних і безпечних умов для туристів (відпочивальників); 5) забезпечення створення єдиного центру (порталу) безпеки туристів; 6) сприяння інтеграції об'єктів культурної спадщини і територій, на яких вони розміщені, в міжнародні, національні та регіональні

---

<sup>1</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

культурні і туристичні маршрути. 7) забезпечення доступності об'єктів туристичної інфраструктури для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; 8) сприяння популяризації туристичного потенціалу регіонів і територіальних громад у державі та за кордоном; 9) розбудова швидких та доступних мереж до національних природних парків з метою підвищення рівня їх туристичної привабливості; 10) урегулювання на законодавчому рівні питання розвитку екскурсійної діяльності; 11) розроблення та запровадження нової системи категоризації/сертифікації закладів розміщення, в тому числі хостелів. 12) сприяння створенню та забезпеченню функціонування туристичного Інтернет-порталу про туристичні можливості регіонів та територіальних громад України; 13) сприяння формуванню та реалізації конкурентоспроможних комплексних регіональних туристичних продуктів; 14) сприяння формуванню регіональних туристичних брендів та їх просуванню всередині держави та на міжнародній арені, у тому числі з використанням сучасних цифрових та мережевих технологій; 15) забезпечення розвитку інфраструктури курортів та рекреаційних територій шляхом удосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення; 16) сприяння удосконаленню інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг шляхом утворення в регіонах центрів туристичної інформації та популяризації туристичних продуктів.

Але в сучасних умовах необхідно звертати увагу також на такі чинники, як-от: уподобання і поведінка відвідувачів змістилися в бік звичних, передбачуваних і надійних націо-

нальних дестинації недалеко від місця постійного проживання; надання переваг відпочинку на природі, зеленому туризму, а також об'єктам, максимально підготовленими до нових реалій з безпеки. Разом із цим необхідно констатувати, що крім перелічених чинників, в сучасних умовах розвиток регіонального туризму багато в чому залежить від розробки та впровадження інноваційних технологій та інноваційних інструментів розвитку туризму.

Аналіз досліджень українських науковців, наприклад, Г. Л. Знаменського<sup>1</sup>, С. В. Глібко<sup>2</sup>, І. В. Подрез-Ряполової<sup>3</sup>, О. В. Розгон<sup>4</sup> з питань розвитку національної інноваційної системи та формування інноваційної інфраструктури, зокрема, в галузі туризму дозволяють зробити висновок про те що основна мета регіональної інноваційної політики полягає у створенні на території регіону сприятливого інноваційного середовища для успішного здійснення процесу отримання, накопичення, збагачення наукових знань і ефективного їх

---

<sup>1</sup> Знаменський Г. Л. Напрями вдосконалення інноваційного законодавства: системний підхід. *Право та інновації*. 2019. № 28. С. 7–14.

<sup>2</sup> Глібко С. В. Пріоритети та тенденції розвитку інноваційних відносин в Україні. *Регіональні інноваційні ініціативи: завдання та шляхи вирішення* : зб. наук. пр. за матеріалами II круглого столу, 5 черв. 2020 р. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 21–28.

<sup>3</sup> Глібко С. В., Подрез-Ряполова І. В. Формування національної інноваційної системи у сучасних умовах. *Сучасні проблеми розвитку права та економіки в інноваційному суспільстві* : зб. наук. пр. за матеріалами Інтернет-конф. 2019. С. 36–39. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2019/26.02.19/26.02.19-19-22.pdf>.

<sup>4</sup> Розгон О. В. Правові аспекти технології віртуальної реальності у сфері музейної справи. *Цифрові трансформації України 2020: виклики та реалії* : зб. наук. пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 1 за матеріалами круглого столу, 18 верес. 2020 р. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 147–152.

перетворення в технологію та продукцію, впровадження цих продуктів у важливі галузі економіки та соціальну сферу та в кінцевому результаті забезпечення підвищення конкурентоспроможності економіки регіону загалом<sup>1</sup>.

Згідно з положеннями Закону України «Про інноваційну діяльність» інновації – знов створені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, які істотно покращують структуру і якість виробництва і (або) соціальної сфери<sup>2</sup>.

З огляду на це, в туризмі інновації можна розглядати як системні заходи, що мають якісну новизну і що приводять до позитивних зрушень, що забезпечують стійке функціонування і розвиток галузі в регіоні. Так, ідея створення і реалізація нових туристських проєктів, може дати поштовх розвитку туризму і тим самим активно сприяти створенню додаткових робочих місць і зростанню доходів населення. Як слідує з суті інновацій, вони викликають технічне і технологічне вдосконалення виробництва, встановлення нових рівнів правління корпоративними компаніями, поліпшення надання послуг населенню, підвищення якості продукції. Отже, інновації є одною з складових економічного розвитку, його інструментом. Інноваційна діяльність в сфері туризму спрямована на створення нового або зміну існуючого продукту, на вдосконалення транспортних, готельних та інших послуг, освоєння

---

<sup>1</sup> Луцків О. М. Регіональна інноваційна політика: особливості формування та проблеми реалізації. С. 157. URL: [http:// re.gov.ua/re201502/re201502\\_153\\_LutskivOM.pdf](http://re.gov.ua/re201502/re201502_153_LutskivOM.pdf).

<sup>2</sup> Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>.

нових ринків, впровадження передових інформаційних і телекомунікаційних технологій і сучасних форм організаційно-управлінської діяльності. Інновації та нові інформаційні технології стають визначальними факторами для конкурентоспроможності індустрії туризму та активізації обмінів з іншими секторами економіки, пов'язаних з ними. Саме впровадження інноваційних технологій призводить до економічного зростання, розвитку малого бізнесу, і, відповідно, стимулює розвиток територій.

Дослідження діяльності окремих суб'єктів туристичної галузі свідчать про те, що найчастіше інноваційні технології застосовуються в ресторанному та готельному бізнесі. В сучасних умовах необхідним стає впровадження сучасних інформаційних технологій, які здатні впродовж короткого періоду давати необхідну інформацію, зокрема про транспортні засоби, можливості житлово-готельного фонду, а також в автоматичному режимі здійснювати дії, пов'язані з наданням туристичних послуг.

Необхідно відмітити, що в сучасних умовах зростає кількість осіб, які активно задовольняють свою цікавість історичними і культурними пам'ятками та бажають ознайомитися з музейними культурними цінностями за допомогою мережі інтернет. Тому необхідно погодитися з О. В. Розгон, яка акцентує увагу на тому, що оцифрування музейних культурних цінностей – це один із найбільш перспективних напрямів у сфері впровадження високих технологій та автоматизації для таких цінностей. Цифровізація може забезпечувати кожному громадянину можливість доступу до послуг стосовно отримання культурної інформації та знань, які надаються за допомогою цифрових технологій. Реалізація

цього принципу можлива в разі впровадження віртуальної версії музею. При відвідуванні віртуальної екскурсії користувач (відвідувач) може отримати такі електронні послуги у сфері культури та мистецтва (платні/безоплатні): 1) переглянути віртуальну панораму, потрапляючи у різні зали музею, 2) дослідити експонати музею, які є музейними культурними цінностями, 3) отримати інформацію про музейні культурні цінності тощо.<sup>1</sup>

Дослідження також свідчать про те, що розвиток туризму в Україні вимагає пошуку нових інноваційних форм регулювання цієї сфери діяльності, напрямів координації діяльності органів влади, територіальних громад та суб'єктів господарювання. Одним з таких інноваційних інструментів розвитку туризму є створення туристичних кластерів.

Кластерний підхід до розвитку туристичної галузі достатньо успішно реалізовується в багатьох країнах ЄС. Так, у 2007 році у Польщі з метою впровадження сучасних технологій у сфері туризму було засновано кластер туризму та регіонального розвитку «Słońce Regionu» в місті Скаржисько-Кам'яній (Свентокшиське воєводство), він пов'язує підприємства, місцеві органи влади і науково-дослідні центри. В Сувалках (Підляське воєводство) було створено північно-східний інноваційний туристичний кластер „Kryształ Europy” в рамках асоціації якого створено три сектори: Долина здорової їжі, Долина яхт, Долина здорового життя. У 2011 р. з метою підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі в

---

<sup>1</sup> Розгон О. В. Віртуальна версія музею як засіб впровадження цифрових технологій. *Право та інноваційне суспільство* : електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). С. 20– 26. URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Rozghon13.pdf>.

Естонії був створений кластер оздоровчого туризму *tervise-riik*. До об'єднання увійшли оздоровчі центри, санаторії, спа-курорти, а також туристичні та транспортні підприємства, наукові заклади. Співпраця учасників кластеру спрямована розвиток естонського оздоровчого туризму, як одного з напрямків туризму, підвищення конкурентоспроможності оздоровчого туризму і популярності пропонованих spa-послуг як в Естонії, так і за кордоном.

Завдяки створенню інноваційних туристичних кластерів, які реалізують конкурентний потенціал території, можливо зробити туризм невід'ємною частиною соціально-економічного розвитку території та сформувати унікальну регіональну ідентичність території. Туристичні кластери можуть формуватися на основі туристичних активів місцевості і складатися із суб'єктів господарської діяльності різних галузей економіки, пов'язаних з обслуговуванням туристів. Реалізація системного підходу до формування відповідного понятійного апарату, створення і підтримки діяльності туристичних кластерів з боку органів державної влади та місцевого самоврядування дозволить забезпечити сталий розвиток внутрішнього туризму і зростання економіки окремих територій<sup>1</sup>.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про те, що для ефективного функціонування туристичної галузі необхідний системний підхід, який буде забезпечувати стимулювання розвитку територій. Зокрема, необхідно:

---

<sup>1</sup> Семенова М. В. Туристичний кластер як інноваційний інструмент підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі. *Сучасні проблеми розвитку права та економіки в інноваційному суспільстві* : матеріали II Інтернет-конф. (м. Харків, 29 листоп. 2019 р.). Харків, 2019. С. 167–172.

1) забезпечити залучення фахівців в галузі права, які мають спеціальні знання щодо правового регулювання туристичної діяльності з метою розробки якісних нормативних актів, стратегій програм, проведення тренінгів та семінарів для суб'єктів туристичної галузі та осіб які бажають започаткувати туристичну справу;

2) визначити пріоритетні галузі туризму, які у економічній сфері можуть сприяти зростанню зайнятості і доходів працюючих громадян, збільшенню надходжень до місцевого бюджету, розвитку малого і середнього бізнесу, поширенню ділової активності у інших галузях (транспорт, зв'язок, будівництво, торгівля, виробництво та ін.);

3) забезпечити системні розробки та впровадження інноваційних технологій;

4) забезпечити впровадження інноваційних інструментів розвитку туризму, зокрема створення туристичних кластерів;

5) удосконалити транспортну інфраструктуру області, зокрема покращити транспортну доступність до туристичних об'єктів для окремих відвідувачів та організованих туристичних груп основними видами транспорту.

## **2.6. Професійний розвиток персоналу в інноваційному суспільстві**

Сьогодні саме якісну вищу освіту та професійне навчання визнає світова спільнота як визначну домінанту в створенні економіками системи цінностей і вмінні швидко адаптуватися в умовах змінюваного середовища для виробничих процесів. Україна посіла 88 позицію зі 189 країн і територій, які

представлені в Доповіді про стан людського розвитку за 2019 рік, яку опублікувала ПРООН (Програма розвитку ООН – організація при ООН, створена на підставі резолюції Генеральної Асамблеї від 22 листопада 1965 р., яка починаючи з 1990 р. щорічно видає доповідь про людський розвиток). Це відносить Україну до високої категорії людського розвитку зі значенням Індексу людського розвитку (ІЛР) 0,750. За період з 1990 по 2018 роки значення ІЛР України збільшилося з 0,705 до 0,750, тобто на 6,3%. За цей же період очікувана тривалість життя при народженні в Україні збільшилася на 2,1 років, середня кількість років навчання збільшилася на 2,2 роки, а очікувана кількість років навчання зросла на 2,7 років.

Постійна представниця ПРООН в Україні Дафіна Герчева зазначає, що країна демонструє прогрес у людському розвитку, незважаючи на збройний конфлікт на сході та пов'язані з ним економічні потрясіння. «Україна та українці виявили величезну стійкість і бажання досягти успіху в цій країні. Про це свідчить зростаючий у країні індекс людського розвитку (ІЛР), – сказала Герчева. – ІЛР постійно зростає в Україні з 2000 року».

І хоча загалом Україна належить до середньої третини країн за показниками витрат на дослідження та розвиток, співвідношення висококваліфікованих і низькокваліфікованих працівників у ньому становить лише половину від країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) – з розвитком технологій у більш заможних країнах подолати цю прірву може бути складніше.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Україна посередині рейтингу в Доповіді ПРООН про стан людського розвитку за 2019 рік. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/>

Отже, для забезпечення стабільності розвитку держави необхідною передумовою стає розвиток професійного потенціалу, який переростає у людський капітал. Збереження та розвиток творчого потенціалу людини – головна мета інноваційної освіти, яка повинна бути пронизана загальнолюдськими цінностями. Для цього необхідно зробити так, щоб вона розвивала гармонійне мислення, яке базується на поєднанні внутрішньої свободи особистості та її соціальної відповідальності, а також толерантності. Саме ці характеристики особистості сьогодні включені до переліку основних цінностей світової цивілізації, задекларованих у документах ООН.

Інвестиційна політика в освітній сфері України поступається іншим країнам із перехідною економікою за рівнем інвестицій, що виявляється у низькій якості життя, недостатньому фінансуванні людського розвитку за рахунок усіх джерел (держави, підприємств), втраті позицій у розвитку людського потенціалу країни. Вітчизняні підприємства значно скоротили вкладання коштів у професійну освіту. Причинами такої ситуації є нестабільність податкового законодавства і високий рівень оподаткування факторів праці та капіталу. Незважаючи на численні декларативні заяви, політика у сфері освіти в Україні принципово не змінилася, простежується недостатність інвестицій у формування потрібних їй складових. У той же час інвестиції сьогодні є важливим елементом економіки України, вельми істотною пірамідальною основою господарського розвитку країни, стратегічним вістрям, направле-

---

[presscenter/pressreleases/2019/ukraine-ranks-mid-table-in-undps-2019-human-development-report.html](https://presscenter/pressreleases/2019/ukraine-ranks-mid-table-in-undps-2019-human-development-report.html)

ним на істотне поліпшенні прибутковості країни і її народу, на примноження ВВП і подвоєння його в найближчій перспективі. Без прогресивного розвитку інвестицій в основний капітал, без примноження темпів зростання і розвитку навряд чи варто чекати яких-небудь кардинальних покращень у механізмах взаємодії економіки і її інвестиційних складових.

При тому, що такі інвестиції зменшилися й по лінії держави, Україні важко розраховувати на високу конкурентоспроможність як багатьох видів її продукції, так і робочої сили. Слід ураховувати й те, що складність праці постійно зростає, тому скорочення інвестування в професіоналізм прогресивно поглиблює відставання якості робочої сили від дедалі більшої складності праці. Необхідність постійного професійного розвитку персоналу зумовлена такими чинниками, як-от: (а) запровадження нової техніки й технологій, виробництво модернізованої продукції, зростання комунікативних можливостей; (б) отримання кращих результатів від підвищення віддачі від працюючих на підставі їх безперервного розвитку, а ніж від залучення нових працівників; (в) вихід на національний і світовий ринки з високим рівнем конкуренції.<sup>1</sup>

Аналіз світового досвіду (на прикладі провідних економік таких країн, як Франція, Німеччина, США, Японія та ін.) демонструє значні переваги в царині професійної освіти. Згідно з дослідженнями Т. О. Лукиної, останні світові

---

<sup>1</sup> Алексеева Н. Ф., Вороніна М. О. Удосконалення системи стимулювання професійного розвитку працівників підприємства. *Вісник Київського державного університету імені М. Остроградського*. 2010. Вип. 2 (61), ч. 1. С. 136.

тенденції у забезпеченні професійного навчання включають: (1) забезпечення навчання протягом життя; (2) якість навчання; (3) ефективне і результативне використання видатків на професійне навчання; (4) процеси гуманізації і демократизації; (5) оновлення змісту, форм, методів і засобів навчання; (6) підвищення професійної компетентності викладачів; (7) транспарентність системи професійного навчання.<sup>1</sup>

Особливість функціонування європейської системи навчання пов'язана з упровадженням певних стратегічних документів. Упродовж багатьох років міжнародні організації та їх інституції (Міжнародна Організація Праці, Організація Економічного Співробітництва і Розвитку, Європейський Центр розвитку професійної освіти і навчання та ін.) проводили аналітично-дослідницькі роботи в галузі підвищення кваліфікації кадрів. Результати напрацювань лягли в основу керівних політичних документів світової спільноти у поступі до суспільства знань, включаючи вибудову ефективної політики у сфері професійного розвитку виробничого персоналу як невід'ємного елемента національних стратегій розвитку.

Проголошені в Стратегії «Європа-2020» завдання щодо зміцнення трудового потенціалу Європейського Союзу в подальшому були конкретизовані в низці офіційних документів ЄС, резолюцій, рекомендацій, доповідей та програм Європейської Ради, Європейської Комісії, Європейського Парламенту, офіційних національних документах тощо. Так, Брюгг-

---

<sup>1</sup> Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій / Н. Г. Протасова, С. В. Крисюк, Т. О. Лукіна та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2012. С. 24.

ське Комюніке про зміцнення європейського співробітництва у сфері професійної освіти та навчання на період 2012-2020 рр., прийняте Європейської Комісією спільно з міністрами, які відповідають за цю сферу в країнах-членах, поставило на порядок денний сучасного і майбутнього розвитку Європи системне запровадження в усі програми професійної освіти (шкільну профільну освіту, базову професійну освіту і навчання, безперервну професійну освіту і навчання) навчання на засадах продуктивної діяльності.

Обґрунтовуючи можливості подальшої професійної освіти та доступності кваліфікацій, Брюггське Комюніке наголошує на збільшенні внеску професійної освіти в досягнення цілей Стратегії «Європа-2020» за рахунок: (а) розбудови відповідної системи заохочення компаній до продовження інвестування у розвиток трудових ресурсів та в подальшу професійну освіту, де рішення щодо комбінації заохочень, прав та обов'язків належить країнам-учасникам; (б) заохочення гнучких форм навчання (електронне навчання, вечірні курси, навчання протягом робочого дня та ін.) для того, щоб сприяти кращому доступу до навчання у різних життєвих ситуаціях (подальше навчання має охоплювати всі його види, включаючи навчання на виробництві, і має бути доступним і жінкам, і чоловікам); (в) заохочення навчальних закладів та роботодавців до співробітництва, особливо у навчанні великої за кількістю категорії некваліфікованих працівників, які в більшості мають лише неповну середню освіту, і матимуть користь від професійних програм, спрямованих на розвиток ключових умінь і компетенцій; (г) активного заохочення до участі в безперервній професійній освіті проблемних категорій праців-

ників, таких як: працівники під ризиком звільнення, безробітні тощо.<sup>1</sup>

Визначені пріоритетні напрями та завдання країн-членів ЄС із досягнення цілей стратегії «Європа-2020» зумовлюють провідні тенденції та нові підходи до європейського менеджменту людських ресурсів. Розвиток людських ресурсів розглядається не тільки як економічна передумова, а й як спосіб вирішення проблеми зайнятості населення, де необхідна умова конкурентоспроможності сучасних підприємств – створення сильного Європейського ринку праці. Залежність збільшення темпів економічного росту від підвищення якості ринку праці змушує політиків звертати пильну увагу на систему безперервної професійної освіти і навчання, котра включає внутрішньофірмову підготовку і розвиток виробничого персоналу. Кожна країна-член ЄС розробила свою політику щодо навчання на виробництві, послуговуючись стратегічними європейськими орієнтирами та даними Євростату щодо безперервного професійного навчання на виробництві в країнах ЄС.<sup>2</sup>

Так, у Франції професійна освіта і навчання регулюється соціальними партнерами в рамках колективних договорів (національні міжгалузеві договори і галузеві договори) та урядом – на основі законів та інших правових документів. У фінансуванні неперервної професійної освіти і навчання

---

<sup>1</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee the Regions. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&from=EN>.

<sup>2</sup> Пуховська Л. П., Ворначев А. О., Леу С. О. Професійний розвиток персоналу підприємств у країнах Європейського Союзу : посібник / за наук. ред. Л. П. Пуховської. Київ : ІПТО НАПНУ, 2015. С. 22.

велику роль відіграють державні структури і об'єднані організації промисловості. Відповідно до загальноєвропейської тенденції працівник відповідальний за власну кар'єру. Функція людських ресурсів розподіляється між лінійним і топ-менеджментом, який приділяє значну увагу ключовим позиціям в організації та потенціалу працівників. Французьке законодавство чітко регламентує практику навчання працівників підприємства, надаючи їм часову відстрочку, щоб скористатися можливістю пройти навчання й підвищити власну кваліфікацію. У середньому підприємства витрачають на навчання персоналу близько 3% річного фонду заробітної плати, і це при тому, що обов'язкові відрахування складають 1,5% для організацій від 10 та більше працівників, 0,15% – за меншої кількості працівників. За даними Європейського центру розвитку професійного навчання 46% працівників Франції навчаються на курсах із подальшого професійного навчання. Для підприємств таке навчання обходиться у 2,3% загальної вартості праці. У середньому на одного працівника припадає 13 годин навчання. З огляду на те, що тривалість робочого тижня у Франції становить 35 годин, роботодавці намагаються організувати навчання поза робочим часом. Як результат, майже 38% працівників підприємств беруть участь у навчальних програмах упродовж року, на великих підприємствах – цей показник сягає понад 60%. За рівнем кваліфікації структура персоналу, направлено на навчання, варіює від 10% у випадку некваліфікованих робітників до 60% у випадку технічних фахівців та керівників.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cerdin J.-L., Peretti J.-M. Trends and emerging values in human resource management in France. *International Journal of Manpower*. 2001. Vol. 22, # 3. P. 221.

У Німеччині на початку ХХІ ст. формується нова система підтримки професійної освіти і навчання, за якої держава все більше залучає своїх економічних та соціальних партнерів до допомоги та спільного контролю за функціонуванням і розвитком цієї галузі, зберігаючи при цьому свою роль у фінансуванні цієї сфери. Фінансування професійного навчання персоналу на виробництві здійснюється трьома способами, а саме: 1) за рахунок зниження податків або звільнення від податків, якщо виробництво має прибуток; 2) переведення витрат на навчання в ціни продаж, тобто переадресацією їх покупцям; 3) шляхом інтернаціоналізації прямих і непрямих надходжень під час та після закінчення навчання тощо. Крім того, держава субсидує підприємства через повне або часткове фінансування «місць навчання» та бере на себе витрати, пов'язані зі зменшенням податкової ставки, або звільнення підприємств від податків.

Трьома основними видами професійної освіти у цій країні є: (а) професійне навчання на підприємствах (у Німеччині існує близько 350 державно визнаних професій (для кожної з цих професій існує Положення про професійне навчання), освоїти які можна в рамках професійного навчання на підприємствах); (б) удосконалення або підвищення кваліфікації; (в) перенавчання. Зокрема, таку освіту можна здобути: на підприємствах; на державній службі, тобто в державних управліннях та відомствах; в освітніх установах та спеціальних школах, як, наприклад, школа майстрів або спеціалізована професійна школа. Німеччина є лідером у підготовці робітничих кадрів серед європейських країн, оскільки в країні найбільш розвинутий в Європі промисловий сектор, у структурі промисловості представлені всі галузі виробни-

цтва, і, незважаючи на існуючі в світі тенденції відходу від промисловості у класичному вигляді, Німеччина продовжує акцентувати увагу на розвитку промислових підприємств.<sup>1</sup>

Уряд Німеччини поставив перед собою мету забезпечити всі верстви населення гідною освітою, зокрема створити всі умови для здійснення основного закону «Професійна освіта для всіх», починаючи з професійної орієнтації та професійної підготовки, через професійну освіту до підвищення кваліфікації та створення відповідних освітніх і виробничих структур. Як стверджує Ф. Раунер, з точки зору уряду Німеччини, у процесі вдосконалення професійної системи освіти в напрямі «суспільство, яке вчиться» існує дві мети: (1) посилення інтеграції загальних політичних, культурних і професійних якостей у загальній системі професійної освіти; (2) краща сполучуваність усіх освітніх компонентів змісту та методів. Така єдність цілей є важливим кроком на етапі створення нових кваліфікаційних вимог (перепідготовки, підвищення рівня навчальних компетентностей). Програма дій «Навчання впродовж усього життя для всіх», проголошена Міністерством освіти і науки Німеччини, пов'язує воєдино різноманітність наукових, дослідницьких та експериментальних розробок по всій країні. Інновації та концепція реалізації нового навчального співтовариства повинні впроваджуватися ширше й наполегливіше, ніж раніше.

У результаті суспільних змін набуває великого значення дуальна система професійної освіти в Німеччині (паралельна підготовка робочих кадрів у професійних школах і на ви-

---

<sup>1</sup> Див. докладніше: Ворначев А. О., Кравець Ю. І. Професійне навчання кваліфікованих робітників у країнах Європейського Союзу. Київ : Пед. думка, 2012. 145 с.

робництві), яка базується на спільній роботі міністерств освіти окремих земель з Торгово-промисловими палатами, які представляють інтереси роботодавців. Ця система передбачає механізми спільного прийняття рішень стосовно змісту програм, чіткої та прозорої схеми фінансування. Витрати на утримання навчальних закладів бере на себе держава, а навчання професійних практичних навичок фінансує бізнес. Використання дуальної системи знижує ймовірність структурних дисбалансів на ринку праці й збільшує практичну спрямованість процесу навчання. Серед інших переваг такої системи підготовки є посилена мотивація учнів до освоєння професії, набуття практичних навичок високої якості, розвиток самостійності та відповідальності. Ця система підготовки дає можливість не тільки гнучко й оперативно реагувати на зміни до вимог стосовно професійно-кваліфікаційної структури підготовки кадрів, а й ефективніше використовувати трудові ресурси країни. За оцінками аналітиків, ця система адаптована до економіки з високим рівнем регулювання ринку праці. Вона успішно функціонує за умови наявності сильних асоціацій роботодавців, розвиненої системи колективних договорів, високої заробітної плати для некваліфікованої робочої сили, високого рівня соціального захисту безробітних.<sup>1</sup>

На думку німецького теоретика з проблем професійної підготовки кадрів К. Шобера, політика професійної освіти повинна розвиватись у рамках гнучких умов і структур для професійної першої освіти та підвищення кваліфікації в усіх сферах професійного життя. Для вирішення даного завдання,

---

<sup>1</sup> Ринок праці та освіта: пошук взаємодії : зб. наук. ст. / наук. ред. І. Л. Петрова. Київ : Таксон, 2007. С. 14.

з його погляду, необхідно: (1) досить стрімко змінити кваліфікаційні вимоги; (2) впровадити нові технічні засоби навчання та технічне оснащення навчальних закладів у цілому; (3) підсилити теоретичну частину навчання та підвищити його пізнавальну цінність не тільки в навчальному закладі, а й на робочому місці. Це вимагає подолання нестачі висококваліфікованих педагогів, учених і практиків для професійної підготовки фахівців, дефіцит яких є наслідком демографічних змін.<sup>1</sup>

Підготовка професійних кадрів в Іспанії здійснюється в межах різних програм, що реалізуються відповідно до 3-х основних напрямків: (а) так зване регулююче професійне навчання, яке перебуває у віданні центрального й регіональних органів управління освітою і здійснюється в начальних закладах. Цільова учнівська група – молодь, а також дорослі, які бажають отримати відповідний сертифікати і кваліфікацію; (б) навчання для ринку праці, яким відає Міністерство праці й соціальних питань Іспанії і яке призначено для навчання безробітних. Завершується воно присудженням сертифікату професійної компетенції; (в) безперервне професійне навчання, що знаходиться у віданні роботодавців і профспілок та призначене для підвищення кваліфікації й перепідготовки працюючих осіб.<sup>2</sup>

В Іспанії державна політика спрямована на підвищення ефективності професійної освіти і навчання на регіональному рівні, узгодження її з потребами розвитку еко-

---

<sup>1</sup> Кнодель Л. Міжнародне співробітництво Німеччини в галузі освіти. URL: [https://osvita.ua/vnz/high\\_school/1062/](https://osvita.ua/vnz/high_school/1062/).

<sup>2</sup> Муравьева А. А. Формирование умений для рынка труда в Испании. *Труд за рубежом*. 2006. № 1. С. 93.

номіки в автономіях. У цій країні створено Національний інститут кваліфікацій, який аналізує стан ринку праці, а отримані дані використовує під час розроблення професійних кваліфікацій, забезпечує їх апробацію, здійснює методологічні дослідження чинних професійних кваліфікацій тощо.

У Болгарії програмно-цільовий механізм взаємодії освіти та ринку праці спрямований на врегулювання пропозиції та попиту на робочу силу. З цією метою розроблено програму «Розвиток трудових ресурсів», яка реалізується за сприяння Європейського Союзу, фінансовий внесок якого становить 22%. На мікрорівні (між навчальним закладом і підприємством) ці контакти можуть носити як постійний, так і тимчасовий характер, за яких відбувається обмін інформацією про вакансії, вносяться пропозиції щодо змін кваліфікаційних вимог зі сторони роботодавців; про нові спеціальності, наукові розробки – зі сторони навчальних закладів. Підприємства, що навчають персонал на робочих місцях, не ліцензуються. Роботодавці мають право звертатися із заявою в місцеві відділення Національного агентства із працевлаштування про виділення їм субсидій, зокрема для здійснення навчання найманих працівників. Крім того, у Болгарії здійснення ліцензування і контролю за освітньою діяльністю; координація діяльності інституцій, котрі мають відношення до професійної орієнтації, освіти і навчання; розроблення списків професій для професійної освіти; визначення державних вимог щодо отримання кваліфікацій за професією входить до компетенції Національного агентства професійної освіти і навчання. Разом з тим існують експертні комісії за галузевими напрямками.

За час існування ЄС в його країнах створено механізм контролю та координації на національному рівні. Так, у Данії функціонують паритетні комітети безперервної професійної підготовки, у Німеччині – Федеральний інститут безперервної освіти. У Нідерландах державні та регіональні органи професійної освіти сумісно розробляють навчальні програми та контролюють виконання контрактів про навчання, що укладають працівники з керівниками підприємств. Представники роботодавців та професійної освіти діють взаємно з питань створення професійних профілів (аналогів професійних стандартів) та вдосконалення програм професійної підготовки, проведення екзаменів у рамках національних галузевих експертних центрів та асоціації експертних центрів. Нідерланди – є однією з лідерів за наявністю широкого спектру освітніх закладів, в межах яких забезпечується професійна освіта. У Бельгії управління діяльністю центрів професійної підготовки здійснює Національна служба зайнятості.<sup>1</sup>

У розвинених країнах застосовується кілька, залежно від джерел надходжень коштів, моделей фінансування освіти. Проте, незалежно від обраної, на сферу освіти виділяється значна частка ВВП. Найбільша частка витрат припадає на державний бюджет і бюджети місцевого самоврядування. Участь приватних фондів у фінансуванні системи освіти не перевищує 6%. Так, у Великобританії частка приватних асигнувань на освіту досягає майже 4%, у Франції – 6%, Німеччині – 1%. До того ж, спостерігається характерна закономір-

---

<sup>1</sup> Бойко А. Н. Профессиональное обучение персонала – основной фактор стимулирования мирового инновационного развития. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2012. №1. С. 80–84.

ність: чим вище рівень освіти, тим більшу участь у його фінансуванні бере уряд і менше – регіональні та муніципальні органи управління, а частка приватних джерел у фінансуванні освіти в розвинених країнах значно менша, ніж у країнах із середніми та, особливо, з низькими доходами.

У Великобританії та Франції використовується ефективна податкова схема стимулювання підприємств, які здійснюють професійне навчання: «податок+дотація». Вона передбачає встановлення фіксованого податку на професійне навчання кадрів на виробництві від загального фонду заробітної плати підприємства. Сума витрат на професійне навчання повертається державою за поданням рахунків. Якщо підприємство виділить на підготовку кадрів менше коштів, ніж передбачено фіксованим податком, то різниця йде до бюджету.

Як свідчить зарубіжний досвід для професійного навчання кадрів необхідно задіяти різні механізми фінансування (до речі, в Україні зобов'язання по фінансуванню професійного навчання покладаються тільки на роботодавця, тому значна кількість підприємств (особливо малих і середніх) не мають можливості підвищувати кваліфікацію персоналу відповідно до вимог сучасного виробництва), а саме: (а) державні субсидії роботодавцям, що створюють додаткові навчальні місця для виробничого навчання і навчання на робочому місці; (б) створення фондів, в які роботодавці перераховують певний відсоток від фонду заробітної плати, для відшкодування роботодавцям, які здійснюють навчання працівників, частини витрат на навчання; (в) створення в рамках колективних договорів навчальних фондів, активи яких формується з податку на фонд заробітної плати, або за рахунок

дотацій; (г) надання позик для організації курсів перенавчання і перепідготовки висококваліфікованих працівників; (д) державні дотації на навчання; податкові пільги підприємствам тощо.<sup>1</sup>

Цікавим є досвід Сполучених Штатів Америки, де загальна освіта й спеціальна професійна підготовка стали головним засобом формування робочої сили нової якості, а затрати на навчання і профпідготовку головним елементом створення людського капіталу<sup>2</sup>. Цінним у підготовці та перепідготовці кадрів у США є те, що вона спрямована на вирішення завдання забезпечити перспективні потреби економіки. Відповідно до цього Служба загальної зайнятості та професійного навчання, враховуючи основні показники економіки та ринку праці, розробляє програми підготовки й перепідготовки кадрів за спеціальними напрямками. Чисельність осіб, які мають право пройти навчання законодавством не обмежується. Водночас передбачено, що першочергово підготовку та перепідготовку мають проходити безробітні, яким важче за інших отримати роботу, а також спеціалісти й робітники, що вже задіяні на виробництві. Підготовка та перепідготовка кадрів здійснюється у спеціалізованих освітніх центрах, заснованих на базі навчальних закладів (дворічних коледжів, професійних шкіл) та у центрах, що діють при агенціях зайнятості. Фінансування державних програм у зазначеному напрямі здійснюється коштами бюджету федерації, штату

---

<sup>1</sup> Дроздова А. О. Світовий досвід професійного навчання і розвитку персоналу. *Актуальні проблеми економічного та соціального розвитку виробничої сфери* : матеріали X Міжнар. наук.-теорет. конф. молодих учених і студентів. Донецьк : ДВНЗ «Донец. нац. техн. ун-т», 2012. Т. 1. С. 96.

<sup>2</sup> Соболевская А. А., Попов А. К. Американская модель динамики человеческого капитала. *Труд за рубежом*. 2006. № 1. С. 108–125.

і місцевих органів влади. Крім того, підготовка та перепідготовка персоналу може відбуватися на виробництві за рахунок корпорацій. Варто зазначити, що законодавство США не зобов'язує корпорації брати участь у підготовці працівників, але заохочує таку діяльність через зниження податків та відшкодування витрат.<sup>1</sup>

Однією із сучасних тенденцій навчання персоналу на підприємствах США є створення системи безперервного навчання працівників для адаптації до нових технологій та нових форм організації праці, тому американські підприємства організовують свої корпоративні університети для проведення професійної підготовки та організації безперервного навчання працівників. Так, наприклад, найбільший корпоративний університет “Global Learning” створений підприємством “IBM”, налічує 3 400 викладачів з 55 країн світу, які проводять близько 10 000 спеціалізованих курсів, більше ніж 126 000 працівників підприємства пройшли професійну підготовку, перепідготовку та навчання в цьому університеті. Навчальний центр корпорації «Дженерал Електрик» відводить 30–40 тисяч людино-днів на рік на навчальні курси для професійної підготовки та навчання працівників.<sup>2</sup> При цьому американські компанії керуються тим, що навчання персоналу повинне: (а) давати конкретні знання і навички, які потім будуть використані в роботі; (б) носити достатньо універсальний характер, щоб отримана кваліфікація могла бути використана на різних ділянках виробництва;

---

<sup>1</sup> Савченко В. А. Розвиток персоналу : підручник. Київ : КНЕУ, 2008. С. 94.

<sup>2</sup> Колешня Л. Підготовка фахівців у ринковій економіці: проблеми і шляхи вирішення. *Україна: аспекти праці*. Київ, 2015. № 4. С. 22–26.

(в) сприяти реалізації стратегічних цілей фірми; (г) розглядатися як подвійні інвестиції – в людину й у виробництво. Отже, однією з основних рис американської системи навчання є гнучкість та вміння швидко реагувати на потреби суспільства та економіки країни. Американському суспільству притаманне усвідомлення того, що освіта є рушійною силою прогресу, однією з основних умов розвитку держави.

Особливість функціонування японської системи навчання полягає в тому, що вона створюється в рамках діючої структури та гнучкої системи групової відповідальності, горизонтальних зв'язків і стимулів, функціонує в межах певних організаційних рамок. Основою японської системи професійного навчання в компаніях є концепція «гнучкого працівника»: відбір та підготовка працівника не з однієї, а з двох-трьох спеціальностей із наступним підвищенням кваліфікації протягом усього життя. Вважається, що перепідготувати працівника дешевше, ніж замінити його. Професійна освіта проводиться безпосередньо за допомогою системи підготовки на робочих місцях. Зазвичай навчання на робочому місці домінує над навчанням поза місцем роботи, складаючи близько 80%. Японські компанії витрачають на перепідготовку персоналу щорічно суми, що дорівнюють 10–12% фонду заробітної плати.<sup>1</sup> В Японії неперервна освіта є частиною процесу праці, на який кожний зайнятий відводить близько 8 годин на тиждень, у тому числі 4 години за рахунок робочого часу та 4 години – за рахунок власного.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Щекин Г. В. Теория и практика управления персоналом : учеб.-метод. пособие. 2-е изд. Киев : МАУП, 2003. С. 89.

<sup>2</sup> Герчикова И. Н. Менеджмент : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1997. С. 494.

Досвід таких країн, як Гонконг, Сінгапур, Республіка Корея показує, що ставка на інвестиції в освіту та охорону здоров'я є найбільш ефективною стратегією економічного розвитку. Тобто, найбільших успіхів досягають ті організації, які систематично займаються підвищенням кваліфікації своїх співробітників і витрачають на навчання достатньо коштів. Як підтверджує історичний досвід розвитку людства, в світі лідирують нації не тільки з високо розвиненою економікою, а й у першу чергу, з високим рівнем розвитку власного людського потенціалу<sup>1</sup>.

Досліджувана проблематика досить докладно розглядається і в трудовому законодавстві зарубіжних країн. Так, значну увагу професійній підготовці, перепідготовці й підвищенню кваліфікації приділено у Трудовому кодексі Республіки Казахстан.<sup>2</sup> Цьому питанню присвячена окрема глава 11, де професійну підготовку розглянуто як форму професійного навчання, спрямованого на розвиток особистості для набуття нових або змінених професійних навичок, необхідних для виконання певного виду робіт; перепідготовку, як форму професійного навчання, що допомагає освоїти іншу професію або спеціальність; підвищення кваліфікації, як форму професійного навчання, що дозволяє підтримувати, розширювати, поглиблювати й удосконалювати раніше набуті професійні знання, вміння й навички.

---

<sup>1</sup> Радченко Г. А. Людський ресурс як основа добробуту держави. *Соціум. Наука. Культура* : матеріали міжнар. інтернет-конф. (лют. 2007 р.). URL: <http://intkonf.org/radchenko-g-a-lyudskiy-resurs-yak-osnova-dobrobutu-derzhavi/>.

<sup>2</sup> Трудовой кодекс Республики Казахстан : утв. Законом Респ. Казахстан от 15.05.2007 № 251-III ЗРК. *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 2007. № 9 (2490). Ст. 65.

Роботодавець організовує професійне навчання як працівників, так і осіб, які не перебувають з ним у трудових відносинах: (а) безпосередньо в організації, де професійне навчання, його форми здійснюються роботодавцем; загальні ж вимоги до такого навчання в організації визначаються урядом Республіки Казахстан; (б) в освітніх закладах, що реалізують програми технічної, професійної, післясередньої, вищої й післявузівської освіти, де професійне навчання осіб за напрямком діяльності роботодавця здійснюється за рахунок його коштів або інших коштів, не заборонених законодавством, відповідно до договору навчання. Роботодавець зобов'язаний створювати працівникам, які проходять професійну підготовку, перепідготовку чи підвищення кваліфікації, умови для поєднання роботи з навчанням, передбачені ТК, угодами, колективним і трудовим договорами. Ці працівники можуть звільнитися від роботи або виконувати роботу на умовах неповного робочого часу. По завершенні профпідготовки, перепідготовки чи підвищення кваліфікації особа, яка навчалася, зобов'язана відпрацювати в роботодавця строк, погоджений сторонами в договорі навчання. У разі дострокового розірвання трудового договору з ініціативи працівника або роботодавця внаслідок вини працівника останній відшкодовує роботодавцеві витрати, пов'язані з його навчанням, пропорційно недопрацьованому строку.

Більш послідовним, скрупульозним і вивіреном у підході до означеної проблеми є киргизський законодавець. За загальним правилом, що міститься у ст. 195 Трудового кодексу Киргизької Республіки (далі – ТК Киргизької Республіки)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Кыргызской Республики: утв. Законом Кыргыз. Респ. от 04.08.2004 № 106. *Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики*. 2006. № 4. Ст. 392.

необхідність професійного навчання кадрів для власних потреб установлює роботодавець. Він організовує професійну підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації працюючих, їх навчання іншим професіям в організації, а за необхідності – в освітніх закладах початкової, середньої або вищої професійної освіти на умовах і в порядку, що визначаються в угодах, колективному і трудовому договорах. Форми професійної підготовки й перепідготовки кадрів, перелік професій і спеціальностей, які цього потребують, визначаються роботодавцем. Працівникам, які проходять професійну підготовку, роботодавець має створювати необхідні умови для поєднання роботи з навчанням, надавати гарантії, передбачені ТК, іншими нормативно-правовими актами, угодами, колективним і трудовим договорами.

Спеціальне закріплення у ТК Киргизької Республіки отримали норми, пов'язані з учнівським договором. Роботодавець вправі укладати з особою, яка шукає роботу, учнівський договір на професійне навчання, а з працівником своєї організації – учнівський договір на перенавчання без відриву від роботи. Такий договір з особою, яка шукає роботу, є цивільно-правовим, він регулюється цивільним законодавством та іншими актами, що містять цивільно-правові норми. Учніський договір з працівником організації є додатковим до трудового договору й регулюється законодавством про працю та іншими актами, що містять трудові норми. Учніство організовується у формі індивідуального, бригадного, курсового навчання та в інших формах. Особам, які успішно завершили навчання, за укладенням з роботодавцем трудовим договором, за яким вони проходили учніство, випробувальний строк не встановлюється. Якщо особа по закінченні на-

вчання без поважних причин не виконує своїх зобов'язань за договором, не приступає до роботи, вона повертає на вимогу роботодавця отриману за час учнівства стипендію й відшкодовує інші понесені ним витрати у зв'язку з навчанням.

У статті 212 Трудового кодексу Республіки Молдова<sup>1</sup> професійну підготовку визначено як процес навчання, в результаті якого працівник набуває кваліфікацію, засвідчену свідоцтвом або дипломом, виданим в установленому законом порядку; безперервну професійну підготовку як процес навчання, в результаті якого працівник, який уже має певну кваліфікацію чи професію, поповнює свої професійні знання за допомогою поглиблення знань за основною спеціальністю або шляхом освоєння нових методів чи прийомів, застосовуваних у сфері цієї спеціальності; технічну підготовку як систему навчання, за допомогою якої працівник освоює способи застосування у процесі роботи технічних і технологічних засобів.

На роботодавця покладено обов'язок створити необхідні умови і сприяти професійній і технічній підготовці працівників, які проходять навчання на виробництві або підвищують кваліфікацію чи навчаються в навчальних закладах без відриву від роботи. На кожному підприємстві, яке є юридичною особою, роботодавцем спільно з представниками працівників щорічно складаються й затверджуються плани їх професійної підготовки. Умови і форми профпідготовки, її тривалість, права й обов'язки сторін, обсяг фінансових коштів, виділених на ці цілі (не менше 2% фонду заробітної плати підприємства), визначаються колективним трудовим

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Республики Молдова : утв. Законом Респ. Молдова от 28.03.2003 № 154. *Официальный монитор Республики Молдова*. 2003. № 159–162.

договором або колективною угодою. Якщо ініціатива проходження працівником курсу професійної підготовки або стажування виходить від роботодавця, останній несе відповідні витрати. У разі відриву працюючого від роботи на короткий строк для професійної підготовки дія його індивідуального трудового договору подовжується зі збереженням середньої заробітної плати. Якщо зазначений строк перевищує 60 календарних днів, дія такого договору призупиняється, а працівник отримує при цьому допомогу, що виплачується роботодавцем відповідно до положень колективного трудового договору.

За працівником визнається також право на професійну підготовку, в тому числі на отримання нової професії або спеціальності. Це право може бути реалізовано шляхом укладення в письмовій формі між працівником і роботодавцем договору професійної підготовки, який є доповненням до індивідуального трудового договору. Договір професійної кваліфікації є спеціальною угодою, укладеною в письмовій формі, відповідно до якої працівник зобов'язується пройти курс професійної підготовки, організованої роботодавцем, для отримання професійної кваліфікації. Роботодавець має також право укласти з будь-яким працівником підприємства договір безперервної професійної підготовки, який має письмову форму, є додатковим до індивідуального трудового договору й регулюється трудовим законодавством та іншими нормативними актами, що містять норми трудового права.

Згідно з Трудовим кодексом Республіки Болгарія<sup>1</sup> роботодавець може укласти з особою, яка поступила або поступає

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Республики Болгария : в ред. от 25.11.1992. URL: <http://www.onlinebg.ru/mediawiki/index.php>.

в навчальний заклад, контракт для набуття кваліфікації. Цим контрактом роботодавець зобов'язується забезпечувати особі, яка навчається, утримання та інші умови, пов'язані з навчанням, а по завершенні останнього прийняти її на роботу згідно з набутою кваліфікацією на строк, на який сторони домовилися і який не може перевищувати 6-ти років. За контрактом така особа зобов'язується закінчити у строк навчання за домовленою кваліфікацією й відпрацювати в роботодавця протягом відповідного строку. За невиконання цих зобов'язань, якщо немає домовленості про інше, сторони відповідають один перед одним згідно із цивільним законодавством.

Трудове законодавство Чеської Республіки<sup>1</sup> у питанні розвитку професійних навичок найманих працівників виходить із того, що роботодавець має забезпечувати їх розвиток у працюючих, зокрема: (а) вступне навчання й підготовку без відриву від виробництва, (б) підвищення кваліфікації, (в) виробничу практику випускників навчальних закладів, (г) підвищення класу за фахом. Якщо працівник приступає до роботи, не маючи у своєму активі професійних навичок (кваліфікації), роботодавцеві належить організувати для нього вступне навчання або підготовку без відриву від виробництва. Така підготовка розглядається як виконання роботи, за яку працівник має право отримувати заробітну плату. Для працівника, якого переводять на нове місце роботи або на роботу іншого типу у зв'язку з обставинами, що виникли в роботодавця, останній зобов'язаний організувати

---

<sup>1</sup> Шугаев А. А., Кистерев Д. Д. Трудовые кодексы Чешской Республики и Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ : монография. Москва : РИЦ ИСПИ РАН, 2010. 344 с.

його вступне навчання або підготовку без відриву від виробництва.

Трудовий кодекс Китайської Народної Республіки<sup>1</sup> у ст. 66 проголошує, що держава всіма шляхами й засобами розвиває професійне навчання трудящих, сприяє їх професіоналізму, підвищує трудові якості й поліпшує трудові навички. З метою розширення професійного навчання народні уряди всіх рівнів займаються плануванням суспільного економічного розвитку, підтримують підприємства, господарюючі організації, колективних та індивідуальних підприємців, які організовують професійне навчання. Підприємства мають установлювати режим такого навчання, відповідно до закону розподіляти й використовувати кошти на нього, згідно із ситуацією на підприємстві проводити планове навчання співробітників. Працівники, зайняті в технічних галузях, для підвищення на посаді зобов'язані проходити таке навчання. Держава визначає види професій, професійні норми, що стосуються останнього, а також за допомогою органів, відповідальних за проведення атестації професійної підготовки, здійснює перевірку професійних якостей працюючих.

Підводячи підсумки, можемо констатувати, що пріоритетними напрямками подальшого розвитку підприємств нашої країни є більш широке використання досвіду провідних економік світу у сфері управління якістю та розвитком кадрів, формування і підтримка культури якості, розробки і впровадження стандартів з розвитку персоналу, адаптованих до потреб конкретної організації. Завдяки викорис-

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс КНР : принят Всекит. собр. нар. представителей 05.07.1994. URL: <http://www.asia-business.ru/law/law3/trud/>.

танню досвіду провідних країн світу стає інноваційним розвиток вітчизняної професійної освіти, зростає потреба фахівців у підвищенні кваліфікації впродовж трудової діяльності відповідно вимог сучасного світового ринку праці, удосконалюється національна система компетенцій і кваліфікацій тощо.

Зарубіжний досвід є тим резервом, який допоможе з урахуванням інституційних особливостей, історичних та культурних традицій України відшукати для використання на практиці найбільш оптимальні форми забезпечення взаємозв'язку між навчальними закладами, представниками бізнесу та державними органами. Слід взяти до уваги ефективні правові, структурні, організаційно-управлінські, фінансові механізми регулювання взаємодії освіти та ринку праці; моделі залучення громадського та професійного контролю за якістю навчання, змістом професійної освіти; побудову навколо навчальних закладів мережі ефективного соціального партнерства

Н. Корсунська виділяє два напрями інтегрування досвіду інших країн: один на рівні державних актів (цілеспрямована політика) і другий – це стихійне інтегрування, в якому велику роль відіграє фактор випадковості. На її думку, завдяки адаптації зарубіжного досвіду до умов України ці два напрями доповнюють один одного, однак потрібно зміцнювати перший, посилюючи роль порівняльних досліджень, оскільки він відіграє регулюючу роль.<sup>1</sup>

З метою подолання нестачі висококваліфікованих фахівців варто запровадити на державному рівні законодавчо

---

<sup>1</sup> Міжнародне співробітництво та університетська освіта : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Миколаїв : МФН УМКА, 2000. С. 100–101.

врегульовану фінансову підтримку підприємств у питаннях професійного навчання та розвитку працівників, а саме:

1) розробити й законодавчо підтримати інвестування коштів у навчання працівників та їх професійний розвиток через позики, державні дотації, податкові пільги підприємствам для організації курсів підготовки, навчання, перепідготовки, перенавчання й підвищення кваліфікації персоналу;

2) виділяти державні субсидії роботодавцям, які створюють додаткові навчальні місця для виробничого навчання й навчання на робочому місці;

3) стимулювати зацікавленість роботодавців у підвищенні професійного рівня персоналу через систему їх заохочення та вдосконалення організації й поліпшення якості освіти;

4) створювати фонди, куди б роботодавці перераховували певний відсоток від фонду своєї заробітної плати для відшкодування більшої частини витрат, виділених роботодавцями на навчання співробітників;

5) передбачати в рамках колективних договорів створення навчальних фондів, активи яких формуються або з податку на фонд заробітної плати, або коштом державних дотацій;

6) посилити відповідальність роботодавців та самих працівників за свій професійний рівень з метою підвищення ефективності використання коштів, спрямованих на професійне навчання персоналу;

7) розробити проекти нормативно-правових актів щодо заохочення й стимулювання персоналу до неперервного навчання та відповідні механізми їх реалізації (фінансова допомога – державна чи спонсорська, освітні відпустки – частково чи повністю оплачувані, гранти, стипендії тощо);

8) заохочувати підприємства до розширення співпраці з закладами вищої освіти, науково-дослідними інститутами та іншими установами соціальнопедагогічного спрямування для розробки науково-методичних засад професійного розвитку персоналу.

Окрім цього держава повинна:

- сформувати дієву систему професійної орієнтації для сприяння громадянам в обґрунтованому виборі професії з урахуванням як особистісних характеристик (статті, віку, стану здоров'я, здібностей, рівня інтелекту, інтересів, бажань), так і попиту ринку праці на робочу силу за професіями, спеціальностями, кваліфікаційними рівнями;

- забезпечити доступність освіти всіх рівнів для населення з різними доходами;

- організувати на всіх рівнях систематичну взаємоузгоджену й ефективну співпрацю представників сфери освіти й науки, ринку праці та роботодавців;

- модернізувати систему професійної освіти відповідно до сучасних вимог;

- запровадити сучасне оцінювання якості професійної освіти за кінцевими результатами;

- сприяти інтеграції вітчизняної професійно-технічної, вищої, післядипломної освіти в міжнародну освітню систему.



*Наукове видання*

**Білоусов Євген Миколайович,  
Борисов Ігор Вячеславович,  
Вапнярчук Наталія Миколаївна**  
та ін.

**НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНЕ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРИЯННЯ  
ГОСПОДАРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ  
В ІННОВАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

Монографія

*За редакцією А. П. Гетьмана, О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої*

Комп'ютерне макетування А. Г. Якиної

Підписано до друку 15.12.2020 р.  
Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Minion.  
Ум. друк. арк. 18,15. Обл.-вид. арк. 12,25. Вид. \_\_\_\_ Тираж 30 прим.

НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України  
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80 Тел.: (057) 700-06-64  
E-mail: ndipzir@gmail.com Сайт: ndipzir.org.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції – серія ДК № 4814 від 17.12.2014 р.

Виготовлено у друкарні ТОВ «ПРОМАРТ»  
Тел. (057) 717-25-44